

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO IN

“DIRITTO DELLE PERSONE, DELLE IMPRESE E DEI MERCATI”

XXXII CICLO

*Rappresentatività e democraticità delle associazioni dei consumatori*

COORDINATORE

CH.MO PROF. GIUSEPPE RECINTO

TUTOR

CH.MO PROF. ANTONIO BLANDINI

CANDIDATO

DOTT. GIANFRANCO ALFANO

## INDICE

### **INTRODUZIONE – La dimensione collettiva e associativa della tutela dei consumatori.**

### **CAPITOLO I – «Rappresentanza» dei consumatori e associazioni consumeristiche: inquadramento normativo.**

- 1. Cenni introduttivi e profili comunitari in materia di associazioni dei consumatori.*
- 2. Il diritto dei consumatori di «essere rappresentati» e il coinvolgimento delle organizzazioni consumeristiche.*
- 3. Il Gruppo consultivo europeo dei consumatori.*
- 4. Gli esordi delle associazioni dei consumatori nell'ordinamento interno e nelle normative regionali.*
- 5. La disciplina organica contenuta nella l. 30 luglio 1998, n. 281.*
- 6. Il riordino della disciplina delle associazioni dei consumatori nel Codice del consumo (e il quadro normativo attuale).*
- 7. La definizione di associazione dei consumatori e degli utenti.*
- 8. Le associazioni «rappresentative a livello nazionale» e l'elenco ex art. 137 cod. cons.*
- 9. I requisiti per l'iscrizione nell'elenco.*
  - 9.1. Costituzione da almeno tre anni e continuato esercizio dell'attività di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti: la “professionalità” delle associazioni consumeristiche rappresentative a livello nazionale.*
  - 9.2. Assenza dello scopo di lucro.*
  - 9.3. Consistenza e diffusione della base associativa.*
  - 9.4. Indipendenza.*
- 10. Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.*

### **CAPITOLO II – Rappresentatività e tutela dei consumatori «in forma associativa»: il dato normativo e i profili applicativi, tra forma (molta) e sostanza (poca).**

- 1. Interessi superindividuali dei consumatori e legittimazione ad agire degli enti esponenziali.*
- 2. Il recepimento della Direttiva 93/13/Cee concernente le clausole abusive nei contratti con i consumatori: la tutela collettiva ex art. 1469-sexies c.c.*

3. *L'azione inibitoria di cui alla l. n. 281 del 1998 (e il coordinamento con la disciplina sancita nell'art. 1469-sexies c.c.).*
4. *La protezione degli interessi collettivi dei consumatori nel quadro normativo vigente, con una postilla sulle clausole vessatorie.*
5. *Il "doppio binario" della tutela inibitoria in materia di pratiche commerciali scorrette e i poteri delle associazioni dei consumatori e degli utenti.*
6. *ADR in materia di consumo, negoziazione paritetica e associazioni dei consumatori.*
7. *La disciplina dell'azione di classe (già azione collettiva risarcitoria) in materia di consumo e il ruolo delle associazioni.*
8. *La nuova disciplina dei procedimenti collettivi ai sensi della l. 12 aprile 2019, n. 31.*
9. *Segue: Rappresentatività a livello nazionale e legittimazione processuale: verso la fine di un equivoco?*

### **CAPITOLO III – Democraticità delle associazioni dei consumatori: problemi di adeguatezza e riflessi applicativi.**

1. *Comunità particolari e democrazia interna.*
2. *La promozione dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra consumatori e utenti.*
3. *L'ordinamento «a base democratica» delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, tra previsione normativa e profili applicativi.*
  - 3.1. *Struttura «aperta» del contratto associativo. Adesione e recesso degli associati.*
  - 3.2. *Giustizia interna ed esclusione degli associati.*
  - 3.3. *Procedimento assembleare.*
  - 3.4. *Nomina degli organi direttivi.*
4. *Il problema dei controlli.*

### **Conclusioni.**

### **Bibliografia.**

## **INTRODUZIONE – La dimensione collettiva e associativa della tutela dei consumatori.**

La normativa in materia consumeristica, prevalentemente racchiusa nel Codice del consumo<sup>1</sup> (d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206), allo scopo di «assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti», riconosce e garantisce i diritti e gli interessi (non solo individuali, ma anche) collettivi dei consumatori e degli utenti, ne promuove la tutela «anche in forma collettiva e associativa» e favorisce le iniziative volte a perseguire tali finalità «anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni» (artt. 1 e 2, co. 1). Inoltre, sempre nell'ambito delle disposizioni generali e delle finalità del cod. cons., riconosce come *fondamentale* il diritto «alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra consumatori e utenti» (art. 2, co. 2).

Il grande risalto dato alla dimensione *collettiva e associativa* della tutela dei consumatori e degli utenti, per altro, non si arresta alle solenni enunciazioni di principio ora ricordate, ma acquisisce concretezza nell'intero *corpus* di norme sancito nel cod. cons. e, in particolare, negli artt. 136 ss., in cui trova dimora l'articolata disciplina dettata in materia di associazioni consumeristiche rappresentative a livello nazionale.

Questo assetto, che il nostro ordinamento ha fatto proprio a partire dall'introduzione della l. n. 281 del 1998<sup>2</sup>, è senz'altro figlio dell'ormai consolidato *favor* del legislatore nei confronti dei corpi intermedi e dell'associazionismo in generale<sup>3</sup>. Si fa remoto il ricordo della «chiara ostilità

---

<sup>1</sup> Come è stato ben illustrato da E. BATTELLI, *Codice del consumo, Codice civile e codici di settore: un rapporto non meramente di specialità*, in *Europa dir. priv.*, 2016, n. 2, p. 425 ss., il Codice del consumo si pone come «legge formalmente speciale che aspira a porsi come legge generale del diritto dei consumatori (...) che armonizzando e riordinando in sé le normative in tema di acquisto e di consumo, realizza la finalità di assicurare un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali che esso stesso fissa, valevole per tutti i casi in cui non supplisca una disciplina diversa». Nello stesso senso, v. M.C. PAGLIETTI, *Dal consumatore ai consumatori: armonizzazione massima e particolarismo giuridico*, in AA. VV., *La Direttiva Consumer Rights*, a cura di C. Giustolisi, Roma, 2017, p. 199 s.

<sup>2</sup> Legge 30 luglio 1998, n. 281, «disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti». Come evidenziato da G. ALPA, *Il codice del consumo*, in *Contratti*, 2005, n. 11, p. 1017 ss., l'entusiasmo con cui la dottrina ha accolto l'introduzione della citata legge si deve soprattutto all'attenzione posta sulla dimensione collettiva della tutela dei consumatori.

<sup>3</sup> Vedi A. FUSARO, *Relazione al convegno di studi in Onore di Pietro Rescigno tenutosi a Gardone Riviera, 23-24 giugno 2000*, in AA.VV., *Associazioni e fondazioni. Dal codice civile*

napoleonica»<sup>4</sup> verso le formazioni sociali che aveva ispirato il codice civile post-unitario del 1865<sup>5</sup>, mentre le *povere e scarse* norme<sup>6</sup> che il codice civile del '42 dedica agli enti del Libro primo – nelle more di una riforma organica lungamente invocata dalla dottrina<sup>7</sup> e talvolta pure annunciata, ma non ancora compiuta<sup>8</sup> –

---

*alle riforme annunciate (Atti del convegno)*, a cura di D. Carisi, Milano, 2001, p. 15; ID., *La riforma del diritto delle associazioni*, in *Giur. it.*, 2000, n. 12, p. 2427: «oggi tutti vogliono promuovere l'associazionismo, per primo il appunto il legislatore, con un ribaltamento della prospettiva dominante nel 1942». In generale, sul tema dell'associazionismo, v. R. PARDOLESI, voce *Associazionismo*, in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, Tomo I, Torino, 1987, p. 487 ss.

<sup>4</sup> G. PONZANELLI, *Onlus e riforma del Libro primo del Codice civile*, in AA.VV., *Onlus tra Codice Civile e legislazione speciale. Atti della Giornata di studio di Bari, 6 giugno 1998*, a cura di M. Labriola, Napoli, 2000, p. 14. In argomento, v. poi M. SANTARONI, voce *Associazione*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XII, 1995, Torino, p. 362 ss., il quale colloca storicamente all'epoca del *Code Napoléon* il «grado zero dell'interesse legislativo verso i fenomeni associativi».

<sup>5</sup> Non a caso, P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli-Camerino, 1983, p. 66, lo ha definito «un codice individualista». In argomento, v. anche L. BRUSCUGLIA, *Il fenomeno associativo dal codice civile al decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997*, in AA.VV., *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Atti del Convegno di Pisa, 27-28 marzo 1998, a cura di L. Bruscutiglia e E. Rossi, Milano, 2000, p. 3.

<sup>6</sup> L'espressione, divenuta celebre, è stata coniata da P. RESCIGNO, *La rilettura del codice civile*, in *Introduzione al Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, I, Torino, 1982, p. 23.

<sup>7</sup> Su questo tema, esiste un consenso pressoché generale nella dottrina civilistica. Come osservato da G. PONZANELLI, *Onlus e riforma del Libro primo del Codice civile*, cit., p. 34, l'inadeguatezza della normativa codicistica a disciplinare e valorizzare il fenomeno associativo rappresenta «uno dei pochi punti pacifici della ricca ed articolata discussione sulle formazioni sociali intermedie tra Stato ed individuo».

<sup>8</sup> L'esigenza di riformare la disciplina del libro primo del codice civile, avvertita sin dagli anni sessanta, non ha condotto alla «rivoluzione» da più parti auspicata, bensì soltanto ad una innovazione «per sottrazione» del *corpus* normativo, che, negli anni, ha visto appunto la caducazione di alcune disposizioni ritenute inattuali (in argomento, v., per tutti, A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, p. 365 ss.). Ciò – è stato detto – avrebbe in parte intaccato la coerenza sistemica dell'impianto originario architettato dal legislatore del '42: in proposito, P. RESCIGNO, *Conclusioni*, in AA. VV., *Onlus tra Codice Civile e legislazione speciale*, Atti della Giornata di studio di Bari, 6 giugno 1998, a cura di M. Labriola, Napoli, 2000, p. 162, nonché pp. 165-166, affermava infatti che «questo modo di procedere, con innovazioni episodiche, non è razionale, né è il più auspicabile una volta che il legislatore si sia convinto della necessità di por mano alla regolamentazione della materia. Il legislatore che dichiara abrogate le norme incompatibili denota, quanto meno, pigrizia intellettuale o mancanza di coraggio, e costringe l'interprete a un lavoro tutt'altro che agevole». Unica eccezione è rappresentata dalla recente introduzione dell'art. 42-bis c.c., nell'ambito della c.d. riforma del Terzo settore; tuttavia, anche in quella circostanza,

sono state prima rimpolpate da una copiosa giurisprudenza anche costituzionale<sup>9</sup> e poi affiancate da numerose normative speciali dal carattere dichiaratamente promozionale.

La “costituzionalizzazione” del diritto dei corpi intermedi<sup>10</sup> – o, se si vuole, il passaggio «dal diritto civile delle associazioni al diritto costituzionale delle formazioni sociali»<sup>11</sup> – ne ha segnato la riscoperta come mezzi attraverso cui l’individuo può farsi persona. Tale «rivoluzione copernicana»<sup>12</sup> ha trovato positiva manifestazione anche nella legislazione consumeristica, come testimoniato, *in primis*, dalla stessa definizione di associazione dei consumatori e degli utenti di cui all’art. 3 del cod. cons.<sup>13</sup> Del resto, proprio in questo campo è avvertita con particolare intensità l’esigenza di aggregazione, come rimedio alla condizione di “debolezza” non soltanto contrattuale cui sono genericamente soggetti i consumatori isolati.

---

l’intervento del legislatore delegato sulle disposizioni del codice civile è parso molto più modesto rispetto alle attese (ragionevolmente) ingenerate dal testo della legge delega. In argomento si tornerà più avanti; v. *infra*, cap. III, par. 1.

<sup>9</sup> F. GALGANO, *Introduzione al convegno di studi in Onore di Pietro Rescigno tenutosi a Gardone Riviera, 23-24 giugno 2000*, in AA.VV., *Associazioni e fondazioni. Dal codice civile alle riforme annunciate*, cit., p. 3, ha evidenziato come nel tempo il fenomeno associativo abbia potuto beneficiare di «un corpo di massime giurisprudenziali che non sono affatto povere e scarse, un corpo di *regulae iuris* che danno un trattamento normativo adeguato, sufficiente, di creazione giurisprudenziale». I fondamentali passaggi della giurisprudenza costituzionale in materia di associazionismo sono ripercorsi da M. GORGONI, *Dalla libertà di associazione alla pretesa parità di trattamento. Le tappe dell’associazionismo in Italia ed il ruolo della Consulta nella «costituzionalizzazione» degli statuti associativi*, AA. VV., in *Autonomia privata e collettiva*, a cura di P. Rescigno, Napoli, 2006, p. 391 ss.

<sup>10</sup> Sulla costituzionalizzazione del diritto civile, è imprescindibile il rinvio a P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., p. 204 ss.; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, p. 535 ss.

<sup>11</sup> M. GORGONI, *Dalla libertà di associazione alla pretesa parità di trattamento. Le tappe dell’associazionismo in Italia ed il ruolo della Consulta nella «costituzionalizzazione» degli statuti associativi*, cit., p. 395.

<sup>12</sup> F.D. BUSNELLI, *La tutela giurisdizionale negli ordinamenti delle formazioni sociali e delle confessioni religiose: principi costituzionali e «giustizia interna»*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1993, p. 5; ID., *Il diritto delle persone*, in AA. VV., *I cinquant’anni del Codice civile*, Milano, 1993, p. 99.

<sup>13</sup> Ai sensi dell’art. 3, lett. b), cod. cons., sono appunto definite “associazioni dei consumatori e degli utenti” le «formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori o degli utenti» (il corsivo è aggiunto). V. *infra*, cap. I, par. 7.

L'esistenza di bisogni "comuni" inerenti all'intera categoria giuridica – astratta e meta-individuale<sup>14</sup> – dei consumatori ha avuto come naturale conseguenza la tendenza di questi ultimi ad associarsi<sup>15</sup>. Contro l'illusione «che ogni contratto sia una situazione unica e irripetibile», affermava tempo fa illustre dottrina, «si è scoperta la comunanza degli interessi apparentemente divisi e lontani, e la convenienza di organizzarli»<sup>16</sup>; così è stato anche per il consumatore, che nel frattempo ha cessato di essere considerato soltanto in funzione del singolo rapporto contrattuale ed è diventato destinatario di diritti inerenti a una «*dimensione personale* che trascende, in quanto pre-esistente, la singola relazione di consumo»<sup>17</sup>.

Questa transizione – in cui sembra possibile percepire l'avvento di un diritto (non più solo "del consumo", ma anche) "dei consumatori"<sup>18</sup> – si fonda sul riconoscimento del "consumo" come momento e mezzo essenziale dello

---

<sup>14</sup> A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, Torino, 2017, p. 102.

<sup>15</sup> Vedi P. FIORIO, *L'oggetto dell'azione collettiva risarcitoria e la tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, in *Giur. merito*, 2009, n. 5, p. 1445 ss.: «all'emersione di rapporti economici e giuridici superindividuali è seguita prima la nascita e l'organizzazione e successivamente anche il riconoscimento di rappresentatività di enti e realtà organizzate». In argomento, v. C.M. BIANCA – G. PATTI – S. PATTI, *Lessico di diritto civile*, Milano, 2001, p. 64, ove è affermato che «nell'associazione si attua una profonda esigenza dell'uomo, e cioè quella di unirsi e cooperare con altri per la realizzazione di interessi e valori comuni».

<sup>16</sup> P. RESCIGNO, *Situazione e status nell'esperienza del diritto*, in *Riv. dir. civ.* 1973, p. 211 ss., spec. p. 222. In argomento, v. anche ID., *La rappresentanza degli interessi organizzati*, in ID., *Persona e comunità*, I, Bologna, 1967, p. 99, ove l'A. afferma che «l'organizzazione degli interessi nasce anche dal fallimento dell'illusione liberale di un rapporto diretto dell'individuo con lo Stato, un rapporto immediato che avrebbe dovuto superare ed annullare ogni attività mediatrice dei gruppi».

<sup>17</sup> Così A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 66.

<sup>18</sup> G. ALPA – G. CHINÈ, voce *Consumatore (protezione del)*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XV, Torino, 1997, p. 547. Di recente, v. G. ALPA, *The Making of Consumer Law and Policy in Europe and Italy*, in *European Business Law Review*, 2018, n. 4, pp. 589–611, spec. p. 607: «*It cannot be denied that being a consumer is a dimension of the person, and that by promoting the consumer's protection, the protection of the person is promoted*»; dello stesso avviso, L. SERAFINELLI, *Ancora sulla tutela del consumatore, anche in forma collettiva*, in *Nuova giur. civ.*, 2019, n. 3, p. 615, il quale sostiene che «l'endiadi "tutela del consumatore" debba essere finalmente considerata (...) una sineddoche». *Contra*, v. E. CATERINI, *La terza fase del diritto dei consumi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Marco Comporti*, a cura di S. Pagliantini, E. Quadri, D. Sinesio, Milano, 2008, vol. 1, p. 625 ss., e in AA.VV., *Il diritto dei consumi realtà e prospettive*, a cura di G. Cavazzoni, L. Di Nella, L. Mezzasoma, V. Rizzo, Napoli, 2008, Vol. 1, p. 21 ss.

svolgimento della persona<sup>19</sup>. La rilevanza dei bisogni che l'individuo soddisfa attraverso l'atto del consumo è alla base dei diritti "fondamentali" sanciti nell'art. 2, co. 2, cod. cons.<sup>20</sup>, che hanno connotazione "non-situazionale" e sono slegati dall'agire dell'individuo «per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta»<sup>21</sup>. In altre parole,

---

<sup>19</sup> A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., *passim*; ID., *Consumo e sviluppo della persona*, in AA.VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000, p. 379 ss. Cfr. anche L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, in *Corr. giur.*, 2002, n. 2, p. 261, il quale identifica, tra i valori che tradizionalmente animano il movimento dei consumatori, «l'intento di promuovere la difesa del pubblico (consumatore di beni o utente di servizi) dalle forme più aggressive di svolgimento delle quotidiane relazioni giuridiche ed economiche afferenti all'approvvigionamento di utilità spesso essenziali per la vita umana».

<sup>20</sup> L'elencazione ivi contenuta è in larga parte riproduttiva – fatta eccezione per alcune modifiche «di mero stile» e per l'introduzione, per mezzo del d.lgs. 23 ottobre 2007, n. 221, della lett. c-bis) concernente il diritto all'esercizio delle pratiche commerciali secondo i principi di buona fede, correttezza e lealtà – dell'art. 1, l. 30 luglio 1998, n. 281. In argomento, v. G. VETTORI, *I diritti dei consumatori (art. 2)*, in AA. VV., *Contratto e responsabilità*, a cura di G. Vettori, Padova, 2017, 3° ed., Tomo I, p. 49 ss.; L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei consumatori*, in *Conc. merc.*, 2015, n. 1, p. 183 ss.; G. ALPA, *La codificazione del diritto dei consumatori. Aspetti di diritto comparato*, in *Nuova giur. civ.*, 2009, n. 6, p. 241 ss.; A.M. BENEDETTI, *Utenti e servizi pubblici nel Codice del consumo: belle proclamazioni e poca effettività?*, in *Pol. dir.*, 2007, n. 3, p. 466; F. CAMILLETTI, *L'art. 2 del Codice del consumo e i diritti fondamentali dei consumatori nei rapporti contrattuali*, in *Contratti*, 2007, n. 10, p. 907 ss.; M. GORGONI, *Recesso e disciplina del credito al consumo: tutela rafforzata del contraente "extra moenia"*, nota a Giudice di pace Palermo, 16 febbraio 1999, in *Contratti*, 1999, n. 8-9, p. 834.

<sup>21</sup> Art. 3, co. 1, lett. a), cod. cons., che recepisce nell'ordinamento interno la definizione di consumatore (di ispirazione francese) offerta dalla normativa comunitaria. In argomento, si segnala che la prima apparizione del termine *consumatore* nel diritto positivo italiano e, in particolare, nel Codice civile (con l'introduzione degli artt. 1469-bis ss. c.c.), si deve alla l. 26 febbraio 1996, n. 52, di attuazione della Dir. 93/13/CE. In dottrina, questo momento è stato visto come «un fatto simbolico, di spessore culturale ma anche significativo dal punto di vista giuridico-formale: questa categoria, questo modo di vedere la persona, questo protagonista del mercato ha trovato cittadinanza anche nel testo che consacra i rapporti privati», così permettendo al codice civile italiano di porsi «nella stessa linea seguita, negli stessi anni, da altri codici che hanno effettuato la scelta di menzionare il consumatore, come il *Code civil* francese o il *BGB* tedesco»: così G. ALPA, *La codificazione del diritto dei consumatori. Aspetti di diritto comparato*, cit., p. 241 ss., il quale per altro ricorda che il termine consumatore era già stato utilizzato, senza però penetrare nel Codice civile del 1942, in un passo della Relazione al Re (n. 238) del Libro V del Codice civile, laddove, fissato l'obbligo di contrattare del monopolista, si affermava che «un

essi non guardano allo specifico rapporto contrattuale, all'acquisto di un bene, alla fruizione di un servizio, ma al loro antecedente logico: la libertà di scegliere dell'individuo e, attraverso essa, di autodeterminarsi, di farsi persona<sup>22</sup>.

Se così è, l'elenco di cui all'art. 2 cod. cons. può essere letto, come qualcuno ha giustamente suggerito, come una ricognizione minima di "interessi collettivi" dei consumatori<sup>23</sup>, la cui protezione è garantita dallo Stato e in parte affidata, in attuazione del principio di sussidiarietà<sup>24</sup>, alle formazioni sociali intermedie a tal fine costituite. In tal modo, le associazioni dei consumatori, specie quelle riconosciute come rappresentative a livello nazionale, sono chiamate ad assumere un ruolo «di un certo rilievo pubblicistico»<sup>25</sup>, giacché, mediante l'esercizio delle

---

tal principio si impone a difesa del *consumatore* come necessario temperamento della soppressione della concorrenza».

<sup>22</sup> In proposito, v. A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 66 e, soprattutto, p. 94, ove sostiene che «la politica del diritto dei consumatori non seleziona gli interessi da proteggere», bensì protegge «l'eterogeneità degli interessi e, quindi, solo il processo decisionale che conduce alla scelta: il consumo come opportunità di autodeterminazione». Cfr. anche N. IRTI, *Persona e mercato*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, p. 298, il quale, rievocando la distinzione tra libertà positiva e libertà negativa già teorizzata da I. BERLIN, *Libertà*, Milano, 2005, *passim*, spec. p. 57 ss. e 169 ss., afferma che «il diritto del mercato fa appello alla libertà positiva, che ogni giorno va asserita e conquistata: libertà dei produttori, nell'iniziativa e nella competizione; libertà dei consumatori, nella scelta dei beni e nella consapevole decisione. Qui, nella difesa della libertà e nella lotta per il mercato, risiede la dignità stessa della persona».

<sup>23</sup> A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 101.

<sup>24</sup> Per A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 50, il riferimento alla sussidiarietà si sostanzia «nella capacità delle associazioni consumeristiche di tradurre in azione di controllo l'interesse dei consumatori; e ciò non soltanto con l'offerta di servizi, anche collettivi, orientati alla protezione e al miglioramento sostanziale, non solo economico, del potere di acquisto dei consumatori, ma anche e soprattutto con l'azione di *advocacy* e rappresentanza nel *policy-making* (...) ed ancora con l'attività di *lobby*, che può spingersi sino alla conclusione di veri e propri accordi collettivi con l'impresa privata o pubblica». Cfr. N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, n. 2, p. 637 ss., il quale spiega che «le organizzazioni della società civile, le quali rappresentano il tessuto connettivo del c.d. terzo settore, si muovono secondo il modello di una sussidiarietà orizzontale, in cui cioè tutti concorrono liberamente alla realizzazione di un progetto comune per perseguire interessi collettivi. Si tratta di una forma di sussidiarietà diversa da quella che ha trovato accoglimento nel nuovo testo del comma 4° dell'art. 118 Cost., che è invece una sussidiarietà verticale, non espressione diretta della società civile, ma segno di un potere delegato o decentrato».

<sup>25</sup> Così Cons. Stato, ad. plen. 11 gennaio 2007, n. 1, in *Foro it.*, 2007, c. 113 ss. In dottrina, la rilevanza pubblicistica delle funzioni attribuite alle associazioni dei consumatori è sostenuta, in particolare, da A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, nota a Trib. Roma, 21 gennaio 2000, in *Corr. giur.*, 2000,

prerogative che l'ordinamento attribuisce loro, esse «concorrono alla concreta affermazione del principio di legalità nell'ampio e delicato settore del consumo»<sup>26</sup>.

Nondimeno, è stato osservato che i consumatori risultano protetti, ancor più che dalle singole manifestazioni di attività delle loro organizzazioni, dalla complessiva crescita dell'associazionismo consumerista, il cui impatto su mercato e legislazione è non meno rilevante di quello esercitato nella sfera individuale<sup>27</sup>. A livello sistemico, infatti, le associazioni possono offrire un insostituibile contributo – in termini di educazione, informazione e assistenza dei consumatori<sup>28</sup>, di impulso (e talvolta di partecipazione, sia pure indiretta) alla elaborazione di normative sempre più *consumer-oriented*<sup>29</sup>, di controllo e deterrenza delle condotte illecite sul mercato<sup>30</sup> nonché, conseguentemente, di

---

n. 4, p. 496 ss.; G. NAPOLITANO, *Le associazioni private "a rilievo pubblicistico"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, p. 583 ss.; L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, cit. p. 261 ss., spec. p. 263. *Contra*, C. CONSOLO–M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 468 ss., sottolineando la natura privata degli interessi perseguiti dalle associazioni consumeristiche, affermano che l'attività di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi dei consumatori non sarebbe «in alcun modo svolta dall'associazione in una qualità assimilabile a quella di un "rappresentante dell'interesse pubblico"».

<sup>26</sup> Cons. Stato, ad. plen. 11 gennaio 2007, n. 1, in *Foro it.*, 2007, c. 113 ss.

<sup>27</sup> A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano: esigenze di tutela e prospettive di riforma*, in AA.VV., *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Atti del convegno tenutosi a Torino il 28-29 maggio 2004, a cura di S. Chiarloni e P. Fiorio, Torino, 2005, p. 29, pone l'accento sulla circostanza che lo sviluppo dell'associazionismo consumerista «favorisce il riconoscimento dei diritti dei consumatori in sede normativa».

<sup>28</sup> L'attività di informazione e assistenza svolta dalle associazioni dei consumatori può avere ad oggetto, tra l'altro, l'accesso del consumatore alle procedure di composizione della crisi da sovraindebitamento. In argomento, v. C. COSTA, *Profili problematici della disciplina della composizione della crisi da sovraindebitamento*, in *Dir. fall.*, 2014, n. 6, p. 663 ss., spec. p. 668.

<sup>29</sup> Secondo M. GORGONI, *Recesso e disciplina del credito al consumo: tutela rafforzata del contraente "extra moenia"*, cit., p. 834, secondo cui il legislatore «ha dimostrato di confidare nella promozione dell'associazionismo e nello strumento della partecipazione» in quanto convinto che ciò consenta di rendere maggiori «le possibilità di incidere sull'eliminazione delle asimmetrie informative, più concreta l'esigibilità di comportamenti commercialmente corretti ed equi (...), più immediata la tutela (...), più consumeristicamente orientate le politiche normative nazionali e regionali».

<sup>30</sup> Così P. MARTINELLO, *Le associazioni dei consumatori e l'azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori ex art. 1469 sexies cod. civ.*, in Aa. Vv., *Consumatori, contratti, conflittualità. Diritti individuali, interessi diffusi, mezzi di tutela*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2000, p. 289 ss., spec. p. 297.

stimolo ad una competizione tra imprese più dinamica e fondata sui meriti<sup>31</sup> – all’innalzamento del livello effettivo di tutela dei consumatori.

Tuttavia, perché ciò accada, è indispensabile che l’ordinamento, nel rispetto del pluralismo e delle libertà individuali e collettive, promuova con particolare intensità le aggregazioni più rappresentative dei consumatori e degli utenti, in quanto maggiormente idonee a perorare la causa consumerista<sup>32</sup>. Nel presente lavoro, l’attenzione è rivolta, oltre che alla individuazione del contesto normativo dettato – in ambito nazionale e comunitario – in materia di associazioni dei consumatori, all’analisi dei meccanismi selettivi della rappresentatività, con specifico riguardo al tema della democraticità interna, che costituisce requisito di meritevolezza e indice di vitalità (dunque, di forza) delle suddette organizzazioni.

---

<sup>31</sup> Vedi le osservazioni di M. GAMBARO, *Consumo e difesa dei consumatori. Un’analisi economica*, Bari, 1995, p. 3, secondo cui un’adeguata ed efficace tutela dei consumatori «facilita il funzionamento dei sistemi economici, emargina le imprese scorrette, consolida i diritti dei cittadini e promuove lo sviluppo economico e sociale». In giurisprudenza, la legittimazione delle associazioni consumeristiche a proporre domande dirette a far accertare la violazione delle regole della concorrenza è riconosciuta da Cass. civ., sez. III, 18 agosto 2011, n. 17351, in *Giur. it.*, 2012, p. 1548 ss., con nota di T. FEBBRAJO, *Contratti «a valle» dell’intesa antitrust e riconduzione ad equità del corrispettivo*; e in *Corr. giur.*, 2012, p. 214 ss., con nota di R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori davanti alla Corte di cassazione*.

<sup>32</sup> Cfr. M. GORGONI, *Dalla libertà di associazione alla pretesa parità di trattamento. Le tappe dell’associazionismo in Italia ed il ruolo della Consulta nella «costituzionalizzazione» degli statuti associativi*, cit., p. 397, la quale parla di «passaggio dalla tutela costituzionale dell’associazionismo *tout court* a quella relativa, flessibile, “mite” che si è suggestivamente scelto di definire dell’associazionismo non lucrativo a rilievo pubblicistico».

## CAPITOLO I – «Rappresentanza» dei consumatori e associazioni consumeristiche: inquadramento normativo.

### *1. Cenni introduttivi e profili comunitari in materia di associazioni dei consumatori.*

L'introduzione della disciplina di protezione dei consumatori nell'ordinamento italiano è avvenuta su impulso del legislatore comunitario<sup>33</sup>. In proposito, non soltanto c'è chi, pur ammettendo che «ogni sistema ha reagito [ai provvedimenti adottati in ambito sovranazionale] secondo le proprie caratteristiche», ha identificato il diritto dei consumatori come «l'espressione più significativa del primato del diritto comunitario sul diritto interno»<sup>34</sup>; ma anche chi, addirittura, ne ha parlato come di un «prodotto di importazione», per sottolineare come le norme in esso sancite fossero ispirate a culture giuridiche diverse dalla nostra, appartenenti agli Stati dell'Europa settentrionale e fatte proprie dall'ordinamento comunitario<sup>35</sup>.

In effetti, è sufficiente esaminare il testo della Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975 sulla protezione ed informazione del consumatore<sup>36</sup>, per avere una dimostrazione di quanto la politica legislativa in materia consumeristica adottata

---

<sup>33</sup> In argomento, v. le osservazioni di M. BARCELLONA, *L'interventismo europeo e la sovranità del mercato: le discipline del contratto e i diritti fondamentali*, in *Europa dir. priv.*, 2011, n. 2, p. 329 ss.: «il nostro Codice civile del 1942 dedicava alla contrattazione di massa e all'intervento pubblico nei rapporti di scambio solo tre articoli, il 1341 sulle “condizioni generali di contratto”, il 1342 “sui contratti conclusi mediante moduli e formulari” e il 1339 sull’“inserzione automatica di clausole” (oltre che l’art. 2597 sull’obbligo di contrarre in caso di monopolio); la medesima materia, proprio per effetto dell’impatto degli atti normativi europei, è, oggi, regolata da un Codice del consumo, che annovera ben 146 articoli (oltre che dalla Legge *Anti-trust*)».

<sup>34</sup> G. ALPA, *La codificazione del diritto dei consumatori. Aspetti di diritto comparato*, cit., p. 241 ss. V. anche ID., *Il codice del consumo*, cit., p. 1017 ss., ove l’A. spiega che la normativa italiana è stata introdotta «di riflesso rispetto al suo radicamento nel diritto comunitario, e, dato il rapporto delle fonti comunitarie e interne, per effetto del diritto comunitario».

<sup>35</sup> A. NICOLUSSI, *I consumatori*, in AA.VV., *Gli anni Settanta del diritto privato. Atti del Convegno (Palermo, 7-8 luglio 2006)*, a cura di L. Nivarra, Milano, 2008, p. 407.

<sup>36</sup> Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975, riguardante un programma preliminare della CEE per una politica di protezione ed informazione del consumatore, in G.U.C.E., C 29/1, 25 aprile 1975, la quale attinge, a sua volta, ai principi già enunciati nella Risoluzione del Consiglio d’Europa n. 543 del 1973 (c.d. *Carta europea di protezione dei consumatori*), consultabile al link [www.coe.int/it](http://www.coe.int/it). Per un commento, v. G. ALPA - M. BESSONE, *La Carta europea dei consumatori*, in *Riv. soc.*, 1974, p. 827 ss.

nei successivi tre decenni dagli Stati membri – e soprattutto dall'Italia – abbia seguito il percorso già tracciato dal legislatore comunitario<sup>37</sup>. Del resto, anche nel più recente Codice del consumo, non è fatto segreto della derivazione europea della disciplina ivi sancita<sup>38</sup>, che espressamente si conforma «ai principi contenuti nei trattati istitutivi delle Comunità europee, nel trattato dell'Unione europea, nella normativa comunitaria con particolare riguardo all'articolo 153 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea»<sup>39</sup> (oltre che, naturalmente, al dettato costituzionale).

---

<sup>37</sup> A. NICOLUSSI, *I consumatori*, cit., p. 409, secondo cui in tale documento veniva già delineato «il progetto base di ciò che nei successivi trent'anni (...) è stato fatto per novellare la legislazione italiana in senso consumeristico». L'A. intende così sottolineare «quanto poco rilevante – almeno immediatamente – sia stata l'agnizione della dottrina italiana degli anni settanta del tema del consumatore».

<sup>38</sup> Tuttavia, come spiegato da E. BATTELLI, *Codice del consumo, Codice civile e codici di settore: un rapporto non meramente di specialità*, cit., p. 425 ss., «il Codice del consumo non si pone quale legge interna attuativa di una o più specifiche direttive comunitarie, ma si colloca in un orizzonte più ampio».

<sup>39</sup> Art. 1, cod. cons. In proposito, può essere di qualche utilità ricordare le tappe più significative del processo di riconoscimento normativo della politica di protezione dei consumatori a livello comunitario. Con l'art. 18 dell'Atto unico europeo (in G.U.C.E., n. L 169, del 29 giugno 1987, in vigore dall'1 luglio 1987) veniva inserito nel Trattato istitutivo della Cee l'art. 100/A (ora art. 95), che imponeva alla Commissione, nella formulazione di proposte relative al ravvicinamento delle legislazioni aventi per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno in materia di protezione di consumatori, di basarsi su un «livello di protezione elevato». Più tardi, con il Trattato di Maastricht (*Trattato sull'Unione Europea*, in G.U.C.E., n. C 191, del 29 luglio 1992, in vigore dal 1 novembre 1993), veniva introdotto l'art. 129/A (nel Titolo XI, dedicato alla protezione dei consumatori), con cui si stabiliva, tra le altre cose, che «la Comunità contribuisce al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori mediante: a) misure adottate in applicazione dell'articolo 100/A nel quadro della realizzazione del mercato interno; b) azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'informazione adeguata». Il successivo Trattato di Amsterdam (in G.U.C.E., n. C 340 del 10 novembre 1997, in vigore dal 1 maggio 1999), contribuì al miglioramento delle previsioni relative ai consumatori, specificandone gli obiettivi. Tra le altre cose, venivano modificati gli artt. 100/A e 129/A; a quest'ultimo, in particolare, venivano aggiunti i due parr. iniziali, in cui si legge 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» e che «nella definizione e nell'attuazione di altre politiche e attività comunitarie sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori». Nella Carta dei diritti

Ciò posto, si può facilmente riscontrare come i primi provvedimenti adottati dal legislatore nazionale in tema di consumatori siano il frutto della “trasposizione” interna della regolamentazione europea, più che di un processo di riconoscimento normativo di pressioni intestine. Una parziale e accreditata spiegazione può essere ravvisata nella lentezza con cui si sono manifestate, nel nostro Paese, le trasformazioni economiche, politiche e sociali che hanno determinato l’affermazione della “società di massa” moderna, incentrata sui consumi, e nel conseguente ritardo nell’emersione dei nuovi bisogni sociali che da tali cambiamenti derivano<sup>40</sup>. Così, l’inerzia del legislatore nazionale<sup>41</sup> era giustificata dalla sostanziale indifferenza verso la causa consumerista dell’opinione pubblica. Questa, dal canto suo, non aveva potuto avvalersi – come accaduto in altri campi: si pensi all’incidenza sull’opinione pubblica del movimento sindacale – del “motore” rappresentato dall’associazionismo privato, che in ambito consumeristico versava ancora in uno stadio pressoché embrionale<sup>42</sup>; né veniva sufficientemente compulsata dalla dottrina, che pure aveva cominciato a interessarsi alla protezione del “contraente debole”<sup>43</sup>, ma senza riuscire ad allargare il dibattito agli ambienti della società civile<sup>44</sup>.

---

fondamentali dell’Unione Europea (c.d. *Carta di Nizza*) del 7 dicembre 2000, (in G.U.C.E., n. C 364, del 18 dicembre 2000) si prevedeva, tra i diritti di solidarietà, l’art. 38, rubricato “Protezione dei consumatori”, stabilisce che «Nelle politiche dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori». La disposizione di cui all’art. 129/A è stata trasfusa nell’art. 153 del Trattato istitutivo UE (Titolo XIV), come risultante dalle versioni consolidate del Trattato sull’Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea (2002), in G.U.C.E., n. C 325, del 24 dicembre 2002. A seguito dell’entrata in vigore (dall’1 dicembre 2009) del Trattato di Lisbona (in G.U.U.E., n. C. 306, del 17 dicembre 2007), l’art. 153 del TCE è stato nuovamente rinumerato, diventando l’art. 169 del Trattato.

<sup>40</sup> Così R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1990, p. 481 ss.

<sup>41</sup> Significativamente, C.M. VERARDI, *I cinquant’anni del codice e la tutela del consumatore*, in *Rass. dir. civ.*, 1993, p. 842, al riguardo parla di «deserto legislativo».

<sup>42</sup> Per una testimonianza degli «scarsissimi sviluppi» del fenomeno organizzativo in campo consumeristico fino agli anni ottanta, v. L. MENGONI, *Diritto e valori*, Bologna, 1985, p. 154. Più in generale, sulle origini del *consumerism* in Italia, in Europa e, ancor prima, negli Stati Uniti, si rinvia a G. ALPA, *Diritto privato dei consumi*, Bologna, 1986, p. 26 ss.; nonché AA. VV., *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di F. Silva, Roma, 1996, *passim*.

<sup>43</sup> A partire dal Convegno di Catania del 17-18 maggio 1969, i cui interventi sono riprodotti in AA. VV., *Condizioni generali di contratto e tutela del contraente debole*, Milano, 1970.

<sup>44</sup> R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008, p. 754, nota 1, richiamando il pensiero del Prof. Alpa, parla di «dibattito “a circuito chiuso”», che «alimenta e circola solo nelle aule universitarie, negli istituti e negli incontri accademici, posto che nella

Dunque, la comparsa nell'ordinamento italiano di una normativa di protezione dei consumatori non ha richiesto la stessa mobilitazione collettiva organizzata che si è osservata, ad esempio, oltreoceano. Né pare azzardato sostenere che, a differenza di quanto sperimentato altrove (non soltanto negli Stati Uniti, ma anche in alcuni Paesi europei), in Italia sia stata l'introduzione di una siffatta regolamentazione a stimolare lo sviluppo dell'associazionismo consumerista<sup>45</sup>, e non il contrario<sup>46</sup>.

Eppure, proprio con riferimento alle associazioni dei consumatori, il percorso di derivazione comunitaria della disciplina ad esse dedicata non sembra essere stato altrettanto marcato. Anzi: quest'ultima, per certi versi, può essere considerata il primo prodotto «originale» in ambito consumeristico del nostro ordinamento<sup>47</sup>. La loro disciplina specifica, puntualmente sancita con la l. n. 281 del 1998 e successivamente trasposta nel cod. cons., rappresenta un importante elemento innovativo dell'ordinamento interno, non dettato da contingenti esigenze di recepimento di provvedimenti europei<sup>48</sup>.

---

società civile le associazioni dei consumatori sono appena agli albori, non godono di credito, di audience, e tanto meno di potere negoziale».

<sup>45</sup> Così C. RANCI, *Il movimento dei consumatori. La mobilitazione delle organizzazioni dei consumatori e il loro ruolo nelle politiche pubbliche in Italia*, in AA. VV., *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di F. Silva, Roma, 1996, pp. 59-60. In generale, come è stato osservato da P. RESCIGNO, *Dottrine ed esperienze del pluralismo*, in ID., *Persona e comunità*, II, Padova, 1988, p. 364, nella società italiana spesso «la legge ha assolto una funzione complementare, talora anticipatrice di mutamenti avvertiti o reclamati nell'ambito di formazioni sociali». *Contra*, V. LEVI, *Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (Art. 5)*, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2000, p. 134 ss., la quale, analizzando il (lungo e complesso) iter parlamentare che ha condotto all'approvazione della l. 30 luglio 1998, n. 281, enfatizza il «costante impegno e la proficua attività» di pressione svolta dalle associazioni dei consumatori e degli utenti.

<sup>46</sup> Ciò nonostante, la comparsa delle prime associazioni italiane aventi finalità di protezione dei consumatori rimane un fenomeno risalente, di molto anteriore all'emanazione di una disciplina ad esse dedicata: a titolo esemplificativo, si può ricordare che la costituzione di «Unione Nazionale Consumatori», la più antica associazione dei consumatori e degli utenti italiana, oggi iscritta nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale ai sensi dell'art. 137 cod. cons., risale addirittura al 1955.

<sup>47</sup> Così, A. LISI, *La tutela collettiva: le associazioni dei consumatori*, in AA. VV., *Contratti e tutela dei consumatori*, a cura di F. Tommasi, Torino, 2007, p. 244.

<sup>48</sup> La l. 30 luglio 1998, n. 281, relativa alla «disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti», aveva come principale oggetto di disciplina l'azione inibitoria collettiva promossa dalle associazioni dei consumatori e degli utenti «rappresentative a livello nazionale». Pur essendo stata

Con questo non si intende comunque dire che il riconoscimento normativo di tali associazioni da parte del legislatore nazionale sia avvenuto in modo del tutto spontaneo, avendo infatti beneficiato della “spinta” dei provvedimenti comunitari in materia di tutela collettiva dei consumatori: non a caso, la prima menzione alle «associazioni rappresentative dei consumatori» nel testo del codice civile<sup>49</sup> si è avuta per effetto dell’art. 25 della l. 6 febbraio 1996, n. 52, con cui si dava attuazione alla Direttiva 93/13/CE. È corretto affermare, piuttosto, che il legislatore nazionale abbia “inserito” la disciplina delle organizzazioni consumeristiche negli spazi normativi che le prime direttive comunitarie in materia di tutela collettiva dei consumatori lasciavano agli Stati membri<sup>50</sup>.

## ***2. Il diritto dei consumatori di «essere rappresentati» e il coinvolgimento delle organizzazioni consumeristiche.***

I primi provvedimenti volti a promuovere il diritto dei consumatori ad organizzarsi per la tutela dei propri interessi e a valorizzare la funzione delle associazioni consumeristiche nell’intercettare e rappresentare i bisogni “diffusi” dei consumatori si sono avuti, dunque, in sede comunitaria.

Nella citata Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975<sup>51</sup>, con cui si è provveduto al consolidamento dei punti indicati della Carta dei consumatori del

---

la sua formazione sostanzialmente influenzata dalla Direttiva n. 98/27/CE, essa non si presenta formalmente come legge di recepimento; tant’è che l’attuazione della direttiva si è avuta con il d. lgs. 23 aprile 2001, n. 224 (su cui v. G. DE MARZO, *Tutela inibitoria degli interessi collettivi e diritto comunitario*, in *Corr. giur.*, 2001, n. 8, p. 989 ss.), che ha modificato e integrato, per quanto non già previsto, la legge n. 281 del 1998.

<sup>49</sup> Ma già prima di questo intervento erano presenti nell’ordinamento nazionale taluni riferimenti “sparsi” alle associazioni dei consumatori. Per una completa elencazione dei provvedimenti normativi (anteriori alla l. n. 52 del 1996) in cui erano già richiamate le associazioni consumeristiche, v. V. DONA, *Compiti delle associazioni dei consumatori nella legislazione nazionale: il quadro sinottico*, in AA. VV., *Consumatori, contratti, conflittualità. Diritti individuali, interessi diffusi, mezzi di tutela*, cit., p. 299 ss.

<sup>50</sup> La disciplina delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, originariamente sancita nella l. n. 281 del 1998, è stata introdotta anche al fine di conformare l’ordinamento italiano a quanto previsto nella Direttiva 98/27/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998, specie in punto di individuazione dei soggetti (privati e/o pubblici) legittimati a promuovere l’azione inibitoria ivi disciplinata (v., in particolare, l’ampia definizione di «enti legittimati» di cui all’art. 3 della citata direttiva). V. *infra*, cap. II, par. 3.

<sup>51</sup> Risoluzione del Consiglio d’Europa del 14 aprile 1975 riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, cit.

1973, veniva per la prima volta sancito il «diritto alla rappresentanza» dei consumatori (altresì definito come «diritto di essere ascoltato»)<sup>52</sup>. Di conseguenza, tra gli obiettivi della politica comunitaria veniva inclusa anche la «consultazione e la rappresentanza dei consumatori nella preparazione delle decisioni che li riguardano», da realizzare, in particolare, «attraverso le associazioni interessate alla protezione ed all'informazione del consumatore»<sup>53</sup>. È in questo passaggio che può rintracciarsi la prima attestazione normativa della funzione dell'associazionismo consumeristico quale «cassa di risonanza» delle istanze di protezione diffuse nella collettività<sup>54</sup>.

Il legislatore comunitario, consapevole della «logica» tendenza dei consumatori a raggrupparsi in associazioni per la difesa dei propri interessi<sup>55</sup>, cominciava a riconoscere queste ultime come potenziali interlocutori sociali, impegnandosi (almeno formalmente) a sostenerne la crescita e a consultarle in sede di elaborazione di provvedimenti in materia consumeristica. Il successo di questa operazione dipendeva, com'è ovvio, sia dalla bontà degli strumenti messi in campo per l'esercizio di questa attività di consultazione, sia dall'effettiva di «rappresentatività» delle associazioni dei consumatori coinvolte. È dunque in relazione a questi due elementi che può essere valutata l'efficacia sostanziale – e non solo formale – della politica comunitaria di coinvolgimento delle organizzazioni consumeristiche.

Quanto al primo aspetto, già nel 1973 veniva istituito il Comitato consultivo dei consumatori<sup>56</sup>, cui era affidata l'organizzazione di «uno stretto e costante

---

<sup>52</sup> Par. 3, lett. e), della Risoluzione.

<sup>53</sup> Così, par. 46 della Risoluzione. In argomento, si segnala che già nella Risoluzione sul rafforzamento della posizione del consumatore nel mercato comune adottata dal Parlamento europeo il 24 gennaio 1969, in G.U.C.E., n. C 17, del 12 febbraio 1969, si palesava il *favor* per una politica comunitaria di coinvolgimento delle organizzazioni di consumatori istituite a livello nazionale e internazionale (v. spec. punto n. 5).

<sup>54</sup> L'espressione, enunciata in tema di associazionismo in generale, è di R. PARDOLESI, voce *Associazionismo*, in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, Tomo I, Torino, 1987, p. 487 ss.

<sup>55</sup> V. par. 9, Risoluzione del Consiglio d'Europa del 14 aprile 1975, riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, in G.U.C.E., n. C 92, del 25 aprile 1975, in cui si riteneva «logico» che i consumatori, «resisi conto che individualmente esercitano un potere molto ridotto, si sforzino di raggrupparsi in associazioni per difendere i loro interessi».

<sup>56</sup> Decisione della Commissione del 25 settembre 1973, n. 73/306/CEE, relativa alla creazione di un Comitato consultivo dei consumatori, in G.U.C.E., n. L 283, del 10 ottobre 1973. Il «Comitato consultivo dei consumatori» sostituiva di fatto il precedente «Comitato di contatto

contatto con i raggruppamenti di consumatori a livello della Comunità»<sup>57</sup>. Invero, quest’iniziativa venne accolta con un certo scetticismo, tanto che nel 1976 l’allora presidente Dumont, replicando a quanti ritenevano il Comitato consultivo «una semplice messinscena per tranquillizzare i consumatori e dare loro l’illusione di essere tutelati», invitava i suoi membri ad adoperarsi affinché «la messinscena diventi una realtà e la tigre di carta diventi una tigre reale con denti aguzzi e terribili artigli»<sup>58</sup>. Tra i punti di debolezza del Comitato, oltre all’estrema vaghezza dei compiti ad esso attribuiti<sup>59</sup>, va sicuramente segnalato il fatto che nella sua composizione non trovavano spazio i rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori operanti a livello nazionale, bensì soltanto quelli indicati da alcuni organismi (tassativamente elencati) riconosciuti a livello della Comunità.

Le criticità ora evidenziate hanno indotto il legislatore comunitario a riformare più e più volte, nel tempo, la disciplina dell’organismo consultivo: nel 1989, il Comitato è stato sostituito dal “Consiglio consultivo dei consumatori”<sup>60</sup>, diventato nel 1995 “Comitato dei consumatori”<sup>61</sup> e infine, a partire dal 2003, “Gruppo consultivo dei consumatori”<sup>62</sup>. Ma tale “percorso evolutivo” non è stato limitato ad aspetti meramente definitivi: gli interventi del legislatore comunitario sono anzi serviti ad espandere le competenze dell’organismo e a consentire una

---

dei consumatori”, operativo tra il 1962 e il 1972. In argomento, v. Allegato I, lett. d), Risoluzione del Consiglio d’Europa del 14 aprile 1975, cit.

<sup>57</sup> Così si legge nel Considerando n. 4 della summenzionata Decisione.

<sup>58</sup> A. DUMONT, *Bilancio dei primi tre anni di vita del Comitato consultivo dei consumatori*, in AA.VV., *Atti del simposio delle associazioni dei consumatori del 2 e 3 dicembre 1976*, Bruxelles-Lussemburgo, 1977, p. 13 ss.

<sup>59</sup> Ai sensi dell’art. 2 della Decisione 73/306/CEE, i compiti istituzionali del Comitato consistono nel «rappresentare gli interessi dei consumatori presso la Commissione ed esprimere sia su richiesta di quest’ultima sia di propria iniziativa, pareri su tutti i problemi relativi alla programmazione ed alla realizzazione della politica e delle azioni in materia di tutela e d’informazione dei consumatori».

<sup>60</sup> Decisione della Commissione n. 90/55/CEE, del 17 dicembre 1989, che istituisce il Consiglio consultivo dei consumatori, in G.U.C.E., n. L 38, del 10 febbraio 1990.

<sup>61</sup> Decisione 95/260/CE della Commissione del 13 giugno 1995, in G.U.C.E., n. L 162, del 13 luglio 1995.

<sup>62</sup> Decisione 2003/709/CE della Commissione del 9 ottobre 2003, in G.U.C.E., n. L 258, del 10 ottobre 2003.

più ampia partecipazione allo stesso dei rappresentanti delle associazioni nazionali, oltre che di quelle operanti a livello europeo<sup>63</sup>.

Per quanto concerne il secondo aspetto, invece, destava qualche perplessità l'iniziale tendenza a far riferimento alle organizzazioni dei consumatori in modo generico, senza operare alcuna diversificazione "qualitativa" in base, ad esempio, alla consistenza della base associativa, alla notorietà dell'ente, alla continuità dell'attività svolta a vantaggio dei consumatori, all'indipendenza ideologica e finanziaria e all'assenza dello scopo di lucro. Le criticità di un simile approccio non potevano essere sottovalutate, potendo ciò condurre, in ipotesi, al coinvolgimento di esponenti di gruppi ufficialmente impegnati nella protezione dei consumatori, ma in realtà celatamente orientati al perseguimento di vantaggi personali o, comunque, tutt'altro che rappresentativi, affidabili e competenti.

Cionondimeno, già con la Risoluzione del 1975 il Consiglio si impegnava, tra le altre cose, a studiare le regole e i criteri «relativi alla rappresentatività delle associazioni di consumatori ed al loro eventuale riconoscimento da parte dei pubblici poteri»<sup>64</sup>, e tale impegno veniva poi confermato nel secondo programma della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore del maggio 1981<sup>65</sup>. Ebbene, non si sono fatte attendere le prime iniziative – si può ricordare, ad esempio, il *Simposio delle associazioni dei consumatori*, promosso dal Comitato consultivo dei consumatori nel dicembre 1976<sup>66</sup> – finalizzate all'elaborazione di concreti e condivisi indici

---

<sup>63</sup> V. art. 1, par. 2, Decisione della Commissione n. 90/55/CEE, con cui si dà attuazione all'obiettivo di «perfezionamento del sistema di rappresentanza di consumatori a livello comunitario» attraverso «la partecipazione delle associazioni dei vari Stati membri al sistema di rappresentanza dei consumatori», sancita nell'Allegato I, par. 2, della Risoluzione del Consiglio del 9 novembre 1989, n. 89/C 294/01 sulle future priorità per il rilancio della politica di protezione dei consumatori, in G.U.C.E., n. C 294, del 22 novembre 1989.

<sup>64</sup> Par. 47, Risoluzione del Consiglio d'Europa del 14 aprile 1975 riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, cit.

<sup>65</sup> Risoluzione del Consiglio del 19 maggio 1981 riguardante un secondo programma della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, in G.U.C.E., n. C 133, del 3 giugno 1981.

<sup>66</sup> Le cui relazioni sono consultabili in AA.VV., *Atti del simposio delle associazioni dei consumatori del 2 e 3 dicembre 1976*, cit. In particolare, per un'analisi sulla rappresentatività delle organizzazioni dei consumatori, v. E. CRACCO, *La rappresentatività delle organizzazioni dei consumatori*, ivi, p. 53 ss., spec. p. 56, in cui l'A., dopo aver elencato tutti i possibili indicatori utilizzati dai legislatori nazionali per la valutazione del livello di rappresentatività delle associazioni consumeristiche, individua i tre aspetti fondamentali su cui fondare tale giudizio,

di rappresentatività delle associazioni consumeristiche. Di talché, anche sulla base delle considerazioni ivi maturate, nella Decisione della Commissione del 17 dicembre 1989 veniva previsto che la nomina (di alcuni) dei membri del nascente Consiglio consultivo dei consumatori dovesse avvenire tra i rappresentanti delle sole organizzazioni dei consumatori in possesso di «requisiti di rappresentatività quali, in primo luogo, l'attività effettivamente svolta per la difesa degli interessi dei consumatori, l'indipendenza nei confronti degli ambienti professionali, l'attività diretta all'interesse comune o il numero di aderenti»<sup>67</sup>.

La strategia comunitaria di coinvolgimento delle associazioni dei consumatori è stata più volte affermata nei vari piani d'azione pluriennali in materia di politica dei consumatori, che la Commissione ha cominciato ad elaborare a partire dal 1990. Così, nel *Primo piano d'azione triennale per la politica dei consumatori nella Cee (1990-92)*<sup>68</sup>, non soltanto si esortava il coinvolgimento delle stesse - «sia nella Comunità che nei singoli Stati membri» - al fine di «compensare l'influenza dei produttori e dei fornitori e contribuire ad un processo decisionale ben equilibrato», ma veniva altresì sancita la necessità di dotare le medesime associazioni di «risorse finanziarie e di assistenza concreta», per consentire loro di svolgere un'azione efficace<sup>69</sup>. I medesimi intenti sono stati ribaditi nei successivi tre piani d'azione triennali che si sono susseguiti nell'arco temporale compreso tra il 1993 e il 2001, in cui è stato posto l'accento di volta in volta su specifici aspetti relativi, ad esempio, al sostegno finanziario delle organizzazioni nazionali dei consumatori operanti nelle regioni dell'Europa meridionale, in cui lo sviluppo dell'associazionismo consumerista si è manifestato in ritardo e con difficoltà<sup>70</sup>, oppure alla formazione delle

---

ovvero: «lo scopo dell'associazione, la sua indipendenza e la gestione democratica» (rilevando, per altro, che quest'ultima condizione «si riscontra solo in poche associazioni dei consumatori, che desiderano assicurarsi la credibilità necessaria e sufficiente per le altre parti sociali»).

<sup>67</sup> Allegato II, lett. b), Decisione della Commissione n. 90/55/CEE, del 17 dicembre 1989, cit.

<sup>68</sup> Comunicazione della Commissione del 3 marzo 1990, n. 98, recante il “Primo piano d'azione triennale per la politica dei consumatori nella Cee (1990-92)”.

<sup>69</sup> Questi passaggi sono stati recentemente evidenziati anche da C. VACCÀ, *Il diritto dei consumatori di essere rappresentati*, in *Quaderno informativo Mercato&Consumatori*, ediz. speciale giugno 2019 dal titolo *Cncu. Venti anni al fianco dei consumatori*, disponibile al link: [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/MSE\\_Ventennale\\_CNCU\\_Web.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/MSE_Ventennale_CNCU_Web.pdf), p. 22.

<sup>70</sup> Nel *Secondo piano d'azione*, relativo al triennio 1993-1995 (Comunicazione della Commissione del 20 luglio 1993, n. 378), la Commissione si proponeva di incrementare l'«appoggio alle organizzazioni nazionali dei consumatori (...) prioritariamente nei paesi in cui

associazioni, al fine di rafforzare la capacità delle stesse di far fronte alla crescente complessità tecnica dei problemi che interessano consumatori e utenti<sup>71</sup>.

Anche con la *Strategia della politica dei consumatori 2002-2006*<sup>72</sup>, il piano d'azione delineato dalla Commissione – per la prima volta, su base quinquennale – ha continuato a incentrarsi, tra l'altro, sul «coinvolgimento delle organizzazioni dei consumatori nelle politiche dell'UE», accompagnato dall'impegno a verificare puntualmente «se le organizzazioni dei consumatori siano debitamente rappresentate in tutta la gamma di politiche che li riguardano». Per altro, nella stessa comunicazione si affermava l'impossibilità di cogliere appieno i vantaggi di un livello comune di protezione dei consumatori nel caso in cui le organizzazioni dei consumatori non dovessero essere «sufficientemente forti da poter svolgere il loro ruolo», il quale consiste «nel fornire ai responsabili politici elementi d'orientamento e dati relativi ai problemi riscontrati e nel contribuire al rispetto delle norme mediante una sorveglianza del mercato».

A partire dal *Programma d'azione comunitaria in materia di politica dei consumatori*<sup>73</sup>, relativo al periodo 2007-2013, il *focus* del legislatore comunitario – per quanto attiene la promozione del diritto dei consumatori «ad organizzarsi per salvaguardare i loro interessi» – si è incentrato sul «rafforzamento delle capacità delle organizzazioni regionali, nazionali ed europee dei consumatori», da realizzarsi mediante «la formazione e lo scambio di buone pratiche e di

---

le organizzazioni non dispongono ancora di una struttura consolidata». Più specificamente, nel *Terzo piano d'azione*, relativo al triennio 1996-1998 (Comunicazione della Commissione del 31 ottobre 1995, n. 519), la Commissione rilevava l'insufficiente presenza dell'associazionismo consumerista nelle regioni dell'Europa meridionale e si impegnava a «mantenere ed aumentare» il sostegno finanziario delle associazioni operanti in quelle regioni al fine di garantirne lo sviluppo a breve e medio termine.

<sup>71</sup> V. in particolare il *Quarto piano d'azione*, relativo al triennio 1999-2001, in cui la Commissione ribadiva il «ruolo significativo» delle associazioni dei consumatori nel promuovere gli interessi dei consumatori, sottolineando la necessità che le stesse fossero, da un lato, «sistematicamente consultate nel corso del processo decisionale», e, dall'altro, dotate di supporto finanziario e di competenze adeguate a far fronte alla crescente complessità tecnica dei problemi dei consumatori.

<sup>72</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, n. 208 del 2002, che istituisce un programma d'azione comunitaria in materia di politica dei consumatori (2007-2013), in G.U.C.E., n. C 137, del 8 giugno 2002.

<sup>73</sup> Decisione n. 1926/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, in G.U.U.E., n. L 404, del 30 dicembre 2006.

esperienze dei membri del personale»<sup>74</sup>. In accordo con obiettivi delineati in detto documento, il Consiglio ha invitato la Commissione a «riconoscere l'importanza fondamentale di associazioni dei consumatori *efficaci e rappresentative* in modo che esse possano rappresentare gli interessi dei consumatori in modo indipendente a livello comunitario e negli Stati membri»<sup>75</sup> (il corsivo è aggiunto).

Più di recente, il Parlamento europeo<sup>76</sup> ha confermato l'esigenza di «rafforzare il ruolo delle associazioni dei consumatori in tutti gli ambiti attraverso l'adozione delle misure giuridiche ed economiche necessarie e sostenere il potenziamento delle loro capacità». In particolare, posto che alle stesse è riconosciuto lo svolgimento di «un ruolo insostituibile come garanti della fiducia e dello sviluppo del mercato unico», il legislatore europeo ha manifestato l'esigenza di adottare politiche europee che favoriscano «la collaborazione delle associazioni dei consumatori con le istituzioni pubbliche in tutti gli ambiti, garantendo così un facile accesso alle risorse economiche necessarie» e promuovano «lo scambio delle migliori pratiche e delle conoscenze tra le associazioni», anche al fine di incentivare la costituzione di entità operanti a livello unionale. Dette considerazioni sono confluite nel *Programma pluriennale per la tutela dei consumatori*<sup>77</sup>, elaborato per il periodo 2014-2020, in cui è stata riaffermata la necessità di sostenere le organizzazioni consumeristiche, affinché queste possano «disporre delle capacità per migliorare la tutela e la fiducia dei consumatori agendo sul campo e personalizzando l'assistenza, l'informazione e l'educazione».

### ***3. Il Gruppo consultivo europeo dei consumatori.***

Sin dal 1973, la Commissione europea è assistita, nella elaborazione delle politiche riguardanti gli interessi dei consumatori, da un organismo rappresentativo di questi ultimi, avente funzioni consultive. Attualmente, tale ruolo è svolto dal Gruppo consultivo europeo dei consumatori (Eccg), istituito

---

<sup>74</sup> Allegato I, par. 7, Decisione n. 1926/2006/CE.

<sup>75</sup> Par. 19, Risoluzione del Consiglio del 31 maggio 2007, sulla strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013, in G.U.U.E., n. C 166, del 20 luglio 2007.

<sup>76</sup> Il Regolamento citato ripropone molte delle considerazioni formulate nella Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013, su una nuova agenda per la politica europea dei consumatori.

<sup>77</sup> Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, n. 254, relativo a un programma pluriennale per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020 e che abroga la decisione n. 1926/2006/CE, in G.U.U.E., n. L 84, del 20 marzo 2014.

nel 2003<sup>78</sup> e disciplinato ai sensi della Decisione della Commissione del 14 settembre 2009, n. 705<sup>79</sup>. L'Eccg può essere consultato dalla Commissione su ogni questione riguardante gli interessi dei consumatori a livello europeo<sup>80</sup>. Nello specifico, esso: «a) costituisce la sede di ampie discussioni sulle questioni riguardanti gli interessi dei consumatori; b) elabora il contributo del punto di vista dei consumatori in altri fori e partecipa, quando richiesto, ai gruppi che la Commissione consulta sulle questioni riguardanti la politica europea dei consumatori; c) fornisce pareri alla Commissione quando delinea politiche e attività che hanno un effetto sui consumatori; d) può emettere un parere sulle questioni comunitarie relative ai consumatori; e) informa la Commissione sugli sviluppi della politica relativa ai consumatori negli Stati membri; f) costituisce una fonte di informazioni e una cassa di risonanza dell'azione comunitaria per le organizzazioni nazionali»<sup>81</sup>.

La composizione del Gruppo e la procedura di nomina dei suoi membri sono state oggetto di revisione nel 2009, al fine di «migliorarne l'efficienza, la rappresentatività e la trasparenza»<sup>82</sup>. Il gruppo è composto da un membro rappresentante le organizzazioni nazionali dei consumatori di ciascuno Stato membro e un membro proveniente da ciascuna organizzazione europea dei consumatori. Per quanto concerne le prime, è soltanto richiesto che le stesse siano «rappresentative, in accordo con le regolamentazioni nazionali, dei consumatori e attive a livello nazionale»; per le seconde, invece, sono fissati requisiti più stringenti<sup>83</sup>, che sono soddisfatti soltanto da due organizzazioni operanti a livello

---

<sup>78</sup> Decisione 2003/709/CE della Commissione del 9 ottobre 2003, in G.U.C.E., n. L 258, del 10 ottobre 2003.

<sup>79</sup> Decisione 2009/705/CE della Commissione, del 14 settembre 2009, in G.U.U.E., n. L 244, del 16 settembre 2009.

<sup>80</sup> Così, da ultimo, art. 2, par. 1, Decisione 2009/705/CE.

<sup>81</sup> Art. 2, par. 2, Decisione 2009/705/CE.

<sup>82</sup> Considerando n. 3, Decisione 2009/705/CE.

<sup>83</sup> Più specificamente, ai fini del diritto a designare un proprio membro in seno all'Eccg, le associazioni operanti a livello europeo devono innanzitutto dimostrare di essere non governative, esenti da conflitti di origine industriale, commerciale e professionale o da altri conflitti d'interesse e prive di scopo lucrativo. Inoltre, esse devono, alternativamente: a) avere come obiettivi e attività primari la promozione della tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori nella Comunità, aver ricevuto il mandato di rappresentare gli interessi dei consumatori a livello comunitario dalle organizzazioni nazionali di consumatori in almeno la metà degli Stati membri che siano rappresentative, in accordo con le regolamentazioni nazionali, dei consumatori e che siano attive a livello regionale o nazionale, e aver fornito alla Commissione una documentazione soddisfacente della loro appartenenza, regolamentazioni interne e fondi di

europeo, il *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (Beuc) e l'*Association européenne pour la coordination de la représentation des consommateurs dans la normalisation* (Anec)<sup>84</sup>.

Per tutti i componenti del Gruppo, la carica ha durata triennale ed è rinnovabile<sup>85</sup>. I membri rappresentanti le organizzazioni nazionali devono avere «ampia esperienza e competenza nel settore della politica europea dei consumatori» e devono far parte delle associazioni «più rappresentative in base alle norme o alle pratiche nazionali»<sup>86</sup>. Per ciascuno Stato membro, la Commissione nomina un componente effettivo e un supplente, scelti all'interno di una rosa di tre candidati espressi dallo Stato stesso<sup>87</sup>, considerando prioritariamente i candidati che non hanno in precedenza fatto parte dell'organismo consultivo e rispettando la parità di genere nella composizione dello stesso<sup>88</sup>. In proposito, merita di essere sottolineato il fatto che i componenti del Gruppo così nominati hanno l'obbligo di informare e consultare (tutte) le associazioni di cui sono espressione, cioè l'insieme delle associazioni rappresentative operanti nello Stato membro. A tal fine, essi sono tenuto a

---

finanziamento; oppure b) avere come obiettivo e attività di rappresentare gli interessi dei consumatori nel processo di normalizzazione a livello comunitario, aver ricevuto mandato in almeno due terzi degli Stati membri per rappresentare gli interessi di consumatori a livello comunitario tramite enti rappresentativi, in accordo con le regolamentazioni nazionali, di organizzazioni nazionali dei consumatori negli Stati membri, oppure, in assenza di tali enti, di organizzazioni nazionali di consumatori negli Stati membri che siano rappresentative, in accordo con le regolamentazioni e le prassi nazionali, dei consumatori e che siano attive a livello nazionale. Così, art. 3, par. 3, Decisione 2009/705/CE.

<sup>84</sup> L'elenco delle associazioni che soddisfano i requisiti sanciti nell'art. 3, par. 3, Decisione 2009/705/CE è contenuto, ai sensi del par. 4 del medesimo articolo, nell'Allegato alla decisione.

<sup>85</sup> Art. 5, par. 1, Decisione 2009/705/CE.

<sup>86</sup> Art. 4, par. 3, Decisione 2009/705/CE. Relativamente al contesto normativo italiano, occorre fare riferimento alle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 cod. cons.

<sup>87</sup> Al tempo in cui si scrive, il componente effettivo rappresentante le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale è Mariano Votta, nominato con Decisione della Commissione del 18 agosto 2016, relativa alla nomina dei membri del gruppo consultivo europeo dei consumatori e dei loro supplenti, in G.U.U.E., n. C 306, del 23 agosto 2016, appartenente all'associazione "Cittadinanzattiva", iscritta nell'elenco di cui all'art. 137 cod. cons. Il membro supplente, nominato con la medesima Decisione, è Flavia Cavalero, appartenente all'associazione "Federconsumatori". L'attività e le informazioni relative a ciascun membro sono monitorate e consultabili al link <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>.

<sup>88</sup> Art. 4, par. 3, Decisione 2009/705/CE. Ai sensi del par. 6 del medesimo articolo, la Commissione è tenuta a pubblicare l'elenco dei membri titolari e dei supplenti in G.U.U.E. (serie C) e nel sito internet della Direzione generale Salute e Consumatori.

istituire meccanismi efficaci per «informare sistematicamente tutte le organizzazioni nazionali di consumatori sul lavoro del Gruppo», presentando i reciproci punti di vista<sup>89</sup>. In questo modo, viene data concretezza alla già citata funzione dell'Eccg, consistente nel costituire lo stesso una «fonte di informazioni e una cassa di risonanza dell'azione comunitaria per le organizzazioni nazionali»<sup>90</sup>.

#### ***4. Gli esordi nelle normative regionali e in quella nazionale.***

Inizialmente, il processo sovranazionale di riconoscimento del diritto alla rappresentanza dei consumatori e di valorizzazione delle organizzazioni consumeristiche private non ha imposto alcun obbligo di uniformazione agli Stati membri. Pertanto, esso non è stato accompagnato immediatamente dall'adozione di analoghe misure in tutti i Paesi della Comunità.

Sul piano interno, meritano di essere segnalate le normative regionali in materia di diritti dei consumatori, volte, tra l'altro, a riconoscere e supportare l'attività delle associazioni consumeristiche operanti nel territorio<sup>91</sup>. In particolare, le citate normative regionali – che erano e tutt'ora sono molto simili tra loro –, ruotavano attorno a due “pilastri” fondamentali, che sono stati poi ripresi anche dal legislatore nazionale: la previsione di un elenco delle associazioni maggiormente rappresentative sul territorio e l'istituzione di un organismo regionale cui prendevano parte soggetti esperti in materia consumeristica<sup>92</sup>.

In dottrina, è stata messa in evidenza la «peculiarità» del caso italiano<sup>93</sup>, essendo il nostro l'unico Paese europeo in cui la legislazione regionale ha

---

<sup>89</sup> Art. 7, par. 6, Decisione 2009/705/CE.

<sup>90</sup> Come indicato nella lett. f) dell'art. 2 della Decisione 2009/705/CE.

<sup>91</sup> Per una esaustiva panoramica delle prime leggi regionali in materia, si rinvia a C. BAKER, *La legislazione regionale di tutela dei consumatori e degli utenti: coordinamento e raccordo con le politiche nazionali ed europee*, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, cit., p. 91 ss.

<sup>92</sup> S. VIGNOLO, *Potestà legislativa regionale e diritto privato dei consumatori*, in *Contratti*, 2004, n. 8-9, p. 824 ss.

<sup>93</sup> In questi termini, G. ALPA, *Il codice del consumo*, cit., p. 1017 ss.; ID., *La codificazione del diritto dei consumatori. Aspetti di diritto comparato*, cit., p. 241 ss. Negli altri Stati membri, invece, il riconoscimento normativo nazionale ha generalmente preceduto la costituzione di organismi pubblici di supporto delle associazioni dei consumatori operanti sul piano regionale. Si ricorda, ad esempio, l'esperienza dei *Centre technique régional de la consommation* francesi, in cui tutt'ora confluiscono le articolazioni locali delle associazioni dei consumatori riconosciute

preceduto – e, si deve ammettere, influenzato – quella nazionale<sup>94</sup>. In qualche circostanza, addirittura, la normativa locale in materia di associazioni consumeristiche è stata utilizzata dagli interpreti per colmare la lacuna esistente a livello nazionale<sup>95</sup>. E non è mancato chi si sia interrogato – giungendo, però, a conclusioni negative – circa la possibile configurabilità (e legittimità costituzionale) di un vero e proprio “diritto regionale dei consumatori”<sup>96</sup>.

D’altro canto, va pure rilevato che, in qualche occasione, le finalità di coinvolgimento e partecipazione delle associazioni dei consumatori sono state in parte vanificate da un’attuazione deficitaria della disciplina regionale. È il caso della Regione Campania, ad esempio, in cui la mancata approvazione del regolamento esecutivo della l. reg. 3 settembre 2002, n. 19, ha impedito la formazione dell’elenco regionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti (previsto dall’art. 4 della l. reg. cit.), nonché l’istituzione del Comitato regionale degli utenti e dei consumatori (previsto dall’art. 2 della l. reg. cit.)<sup>97</sup>.

A livello nazionale, invece, fino al 1998 continuava a mancare una legge-quadro in materia di associazioni dei consumatori, che ne delineasse la disciplina generale e, soprattutto, definisse i criteri per la selezione degli enti cui attribuire speciali prerogative (come la legittimazione processuale per la tutela di interessi collettivi dei consumatori, la partecipazione – con funzioni consultive – all’attività legislativa, lo svolgimento di attività di informazione dei consumatori e di diffusione della cultura consumeristica). Invero, non erano mancati tentativi in tal senso: a partire dagli anni ottanta, e in particolare con il d.d.l. 1326/S del

---

sul piano nazionale. In argomento, v. J. CALAIS-AULOY, *Droit de la consommation*, 3a ed., Parigi, 1992, p. 12.

<sup>94</sup> Come evidenziato da C. BAKER, *La legislazione regionale di tutela dei consumatori e degli utenti: coordinamento e raccordo con le politiche nazionali ed europee*, cit., p. 94, al momento dell’introduzione della l. n. 281 del 1998, soltanto sette regioni (segnatamente: Valle d’Aosta, Friuli Venezia Giulia, Campania, Molise, Calabria, Puglia e Sardegna) risultavano ancora sprovviste di una normativa in materia di rappresentanza dei consumatori e degli utenti.

<sup>95</sup> La legislazione regionale ha in qualche misura condizionato anche la giurisprudenza in materia di applicazione dell’art. 1469-*sexies* c.c., che in alcune pronunce [v., in particolare, Trib. Palermo, 24 gennaio 1997 e 5 marzo 1998], ha considerato il riconoscimento dell’associazione dei consumatori a livello regionale (nel caso specifico, da parte della Regione Sicilia) come un indicatore utile alla verifica della “rappresentatività” dell’associazione stessa.

<sup>96</sup> S. VIGNOLO, *Potestà legislativa regionale e diritto privato dei consumatori*, cit., p. 824 ss.

<sup>97</sup> In argomento, v. Tar Campania Napoli, 17 dicembre 2012, n. 5222, e Tar Campania Napoli, sez. I, 30 novembre 2016, n. 5543, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

febbraio 1981, un discreto numero di disegni di legge a ciò dedicati aveva attraversato i vari stadi dell'*iter* parlamentare<sup>98</sup>, senza tuttavia vedere la luce.

I primi riferimenti normativi relativi alle “associazioni dei consumatori e degli utenti” cominciarono a registrarsi, in ambito nazionale, partire dagli anni novanta. Anche se mal coordinati e, spesso, poco accurati sotto l’aspetto definitorio, gli interventi del legislatore miravano a dotare l’ordinamento di adeguati strumenti giuridici per favorire la partecipazione e la consultazione delle organizzazioni consumeristiche e per consentire a queste ultime di agire per la tutela collettiva dei consumatori.

Gli esempi sono molteplici e, quanto meno in una fase iniziale, limitati a ristretti ambiti settoriali. Tra i più risalenti, si segnalano innanzitutto l’art. 2, co. 2, della l. 12 giugno 1990, n. 146<sup>99</sup>, che prevedeva l’obbligo di sentire il parere delle «organizzazioni degli utenti» nella predisposizione delle prestazioni indispensabili durante gli scioperi nei servizi pubblici, e l’art. 28 della l. 6 agosto 1990, n. 223<sup>100</sup>, per mezzo del quale veniva istituito il Consiglio consultivo degli utenti radiotelevisivi<sup>101</sup>, i cui membri erano scelti dal Garante per la radiodiffusione e l’editoria (di cui all’art. 6 della medesima legge) tra gli esperti in materia di tutela degli interessi degli utenti e tra le «associazioni rappresentative delle categorie di utenti televisive».

---

<sup>98</sup> Oltre a quello citato, merita di essere segnalato il d.d.l. n. 5408/C/X, approvato dalla decima commissione permanente del senato il 17 gennaio 1991 e recante “Istituzione del consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti”, che sintetizzava alcune precedenti proposte di legge e che di fatto ha costituito lo schema-base per le successive iniziative parlamentari in materia (fino alla l. 281/1998). In argomento, v. B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse dei consumatori*, in *Foro it.*, 1994, cc. 453-454.

<sup>99</sup> L. 12 giugno 1990, n. 146, recante “norme sull’esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e sulla salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati. Istituzione della Commissione di garanzia dell’attuazione della legge”, in G.U., n. 137, del 14 giugno 1990. L’art. 2 è stato successivamente modificato per mezzo dell’art. 1, co. 1, l. 11 aprile 2000, n. 83, che ha espunto il riferimento alle «organizzazioni degli utenti» (ma ai sensi dell’art. 10, co. 1, della medesima legge, è stato inserito, nel testo dell’art. 13 della l. n. 146 del 1990, il riferimento alle «organizzazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute ai fini dell’elenco di cui alla legge 30 luglio 1998, n. 281»).

<sup>100</sup> L. 6 agosto 1990, n. 223, recante “Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato”, in G.U., n. 185, del 9 agosto 1990.

<sup>101</sup> Successivamente trasformato, per mezzo dell’art. 1, co. 28, l. 31 luglio 1997, n. 249, in “Consiglio nazionale degli utenti”, composto da esperti designati dalle associazioni rappresentative delle varie categorie degli utenti dei servizi di telecomunicazioni e radiotelevisivi.

Successivamente, l'art. 7, co. 1, della l. 27 marzo 1992, n. 257, riconosceva anche alle non meglio identificate «associazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute per legge»<sup>102</sup> (il corsivo è aggiunto) la facoltà di partecipare alla conferenza nazionale sulla sicurezza ambientale e sanitaria delle tecnologie industriali. Inoltre, nell'art. 14 della l. 28 dicembre 1993, n. 549, recante misure a tutela dell'ozono atmosferico e dell'ambiente, si stabiliva che il mancato rispetto delle disposizioni della summenzionata legge poteva essere fatto valere in giudizio «anche su domanda di associazioni di consumatori o di associazioni di protezione ambientale». Come un osservatore ha ben rilevato, questa ultima disposizione poteva essere meglio interpretata se letta in uno con il disposto di cui all'art. 11 della medesima legge, in cui venivano distinte – in modo meno fuorviante – le associazioni di protezione ambientale «riconosciute ai sensi dell'art. 13, l. 8 luglio 1986 n. 349» e le «associazioni dei consumatori, dei produttori e degli utilizzatori delle sostanze lesive *maggiormente rappresentative*» (il corsivo è aggiunto)<sup>103</sup>.

Significativo era poi il riconoscimento, in capo alle organizzazioni consumeristiche, di un potere di “segnalazione” nei confronti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Nella specie, ai sensi dell'art. 12 della l. 10 ottobre 1990, n. 287, era attribuito (anche) alle «associazioni rappresentative dei consumatori» il potere di denunciare all'Agcm eventuali illeciti in materia *antitrust*; mentre ai sensi dell'art. 7, co. 2, della l. 25 gennaio 1992, n. 74<sup>104</sup>, di

---

<sup>102</sup> Come è stato osservato in dottrina, la l. n. 257 del 1992 sembrava presupporre un (al tempo, inesistente) meccanismo di selezione delle associazioni riconosciute come “esponenziali” degli interessi collettivi dei consumatori. In argomento, v. ancora una volta B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, cit., c. 439 ss., spec. cc. 450-451, che descrive il quadro normativo in materia di associazioni consumeristiche, oltre che lacunoso, per via della mancanza di «una legge-quadro in materia, che individui i criteri obiettivi in base ai quali un'associazione possa giudicarsi “esponenziale” o rappresentativa dell'interesse della categoria dei “consumatori”», anche fortemente «contraddittorio», dal momento che diversi testi legislativi sembravano «presupporre come avvenuto tale riconoscimento di ordine generale».

<sup>103</sup> In questo caso, dalla lettura degli artt. 11 e 14 della l. n. 549 del 1993, poteva dedursi la consapevolezza da parte del legislatore circa l'assenza di un meccanismo legale di selezione degli enti “esponenziali”; il che spiega il riferimento al criterio della “maggiore rappresentatività” – la cui verifica doveva essere verosimilmente demandata al prudente apprezzamento del giudice – per individuare gli enti legittimati all'azione. Così B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, cit., c. 439 ss., spec. cc. 450-451.

<sup>104</sup> L. 25 gennaio 1992, n. 74, di attuazione della Direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole, in G.U. del 13 febbraio 1992, n. 36.

attuazione della Direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole<sup>105</sup>, tra i soggetti legittimati a richiedere all’Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>106</sup> l’inibizione degli atti di pubblicità ingannevole e l’eliminazione dei relativi effetti, venivano annoverati anche «i consumatori, le loro associazioni ed organizzazioni».

Con il recepimento della direttiva n. 13 del 1993, avutosi per mezzo dell’art. 25 della l. 6 febbraio 1996, n. 52, nel testo del Codice civile veniva inserito il Capo XIV-*bis* (artt. 1469-*bis* ss. c.c.). In particolare, l’art. 1469-*sexies* c.c.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> Direttiva 84/450/CEE del Consiglio del 10 settembre 1984 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di pubblicità ingannevole, in G.U.C.E., n. L 250, del 19 settembre 1984. Ai sensi dell’art. 4 della Direttiva, gli Stati membri avrebbero dovuto prevedere «mezzi adeguati ed efficaci per lottare contro la pubblicità ingannevole nell’interesse sia dei consumatori che dei concorrenti e del pubblico in generale», in particolare attraverso «disposizioni giuridiche ai sensi delle quali persone od organizzazioni, aventi secondo la legislazione nazionale un diritto o legittimo interesse ad ottenere il divieto della pubblicità ingannevole, possano: a) promuovere un’azione giudiziaria contro tale pubblicità; e/o b) sottoporre tale pubblicità al giudizio di un’autorità amministrativa competente a giudicare in merito ai ricorsi oppure a promuovere un’adeguata azione giudiziaria». Sempre ai sensi del medesimo articolo, la scelta di quale adottare tra le procedure indicate era liberamente lasciata a ciascuno Stato membro. La Direttiva 84/450/CEE è stata abrogata e sostituita dalla Direttiva del 12 dicembre 2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (2006/114/CE), in G.U.U.E., n. L 376, del 27 dicembre 2006 (il cui scopo, ai sensi dell’art. 1 della Direttiva stessa, è di tutelare i professionisti – ma non anche i consumatori – dalla pubblicità ingannevole e dalle sue conseguenze sleali).

<sup>106</sup> Con il medesimo provvedimento, veniva sancita la competenza in materia di pubblicità ingannevole dell’Agcm. Per un commento delle ragioni della scelta effettuata in tal senso dal legislatore italiano (tra le diverse opzioni consentite dalla Direttiva 84/450/CEE), nonché degli specifici poteri conferiti all’Agcm, v. P. AUTIERI, *I poteri dell’Autorità garante in materia di pubblicità ingannevole e comparativa*, in *Riv. dir. ind.*, 2002, p. 266 ss. Sul punto, è appena il caso di evidenziare che la scelta di conferire attribuzioni in materia consumeristica all’Autorità *antitrust* (per altro, a soli due anni dalla sua costituzione, dunque in fase tutt’altro che di stabilità) è stata oggetto di numerose critiche: v., ad es., V. DI CATALDO, *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, in *Giur. comm.*, 2011, I, p. 808 ss., che la definisce una «scelta difficilmente condivisibile» (altresi sostenendo, a p. 825, che «il nostro sistema ha ancora bisogno, più di ieri, ed avrà ancora bisogno in futuro, di una Autorità garante che si occupi a tempo pieno, solo e bene, della concorrenza e del mercato»).

<sup>107</sup> Per un commento all’art. 1469-*sexies* c.c., v. *ex multis*: G.M. ARMONE, *Inibitoria collettiva e clausole vessatorie: prime disavventure applicative dell’art. 1469-*sexies* c.c.*, in *Foro it.*, 1997, c. 290 ss.; ID., *Art. 1469-*sexies* c.c.*, cit., p. 221 ss.; A. BELLELLI, *La tutela inibitoria*, in *Commentario al capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore*, a cura di C.M.

attribuiva alle associazioni «rappresentative dei consumatori» – unitamente alle camere di commercio e alle associazioni professionali – la facoltà di agire in giudizio<sup>108</sup> per richiedere l’inibitoria delle condizioni contrattuali di cui fosse accertata l’abusività.

Sulle caratteristiche del rimedio general-preventivo ivi sancito e sulla individuazione in concreto degli enti legittimati ad esperirlo, si tornerà più avanti. Preliminarmente, il riferimento del legislatore alle «associazioni rappresentative dei consumatori» merita di essere segnalato, da un lato, per il “prestigio” della sede normativa in cui è effettuato, segno del crescente rilievo assunto, in concreto, da dette associazioni e, dall’altro, per la sua indeterminatezza, non essendo chiarito con esattezza quali organizzazioni vi fossero ricomprese. Più precisamente, continuavano a latitare sia una definizione positiva di “associazione dei consumatori”, sia un catalogo di criteri sulla base dei quali

---

Bianca e F.D. Busnelli, Padova, 1999, p. 931 ss.; G. CIAN, *Il nuovo capo XIV bis (titolo II, libro IV) del Codice Civile, sulla disciplina dei contratti con i consumatori*, in *Studium Juris*, 1996, p. 411 ss.; C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 468 ss.; A. DANOVI, *L’azione inibitoria in materia di clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 1046 ss.; C. FERRI, *L’azione inibitoria prevista dall’art. 1496 sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 1996, p. 936 ss.; A. FRIGNANI, *L’azione inibitoria contro le clausole vessatorie (considerazioni «fuori dal coro» di un civilista)*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, p. 999 ss.; A. GIUSSANI, *Considerazioni sull’art. 1469 sexies cod. civ.*, in *Riv. dir. priv.*, 1997, p. 321 ss.; M. GORGONI, *Il traguardo della protezione del consumatore: spunti di riflessione sull’attuazione della direttiva 93/13/Cee del Consiglio concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, in *Resp. civ.*, 1996, p. 505 ss.; M. LIBERTINI, *L’azione inibitoria collettiva in materia di clausole vessatorie (art. 1469-sexies c.c.)*, in *Dir. priv.*, 1996, p. 197 ss.; ID., *Prime riflessioni sull’azione inibitoria dell’uso di clausole vessatorie (art. 1469-sexies c.c.)*, in *Contr. impr. Europa*, 1996, p. 555 ss.; P. MARTINELLO, *Le associazioni dei consumatori e l’azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori ex art. 1469 sexies cod. civ.*, cit., p. 289 ss.; E. MINERVINI, *Tutela del consumatore e clausole vessatorie*, Napoli, 1999; G. ROMAGNOLI, *Clausole vessatorie e contratti d’impresa*, Padova, 1997, p. 101 ss.; G. TARZIA, *La tutela inibitoria contro le clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, p. 668 ss., e in *Studi in onore di Rescigno*, V, Milano, 1998, p. 1137 ss.; F. TOMMASEO, *Art. 1469-sexies*, in AA.VV., *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori. Commentario agli artt. 1469-bis - 1469-sexies del codice civile*, a cura di G. Alpa e S. Patti, Milano, 1997, p. 773 ss.

<sup>108</sup> C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, cit., p. 468 ss., parlano di «legittimazione ad agire allargata». in capo ad enti associativi in ragione della tutela di valori di diritto oggettivo (...) e così non certo in forza di un fenomeno di sostituzione processuale o di “rappresentanza” degli interessi dei singoli consumatori a non trovarsi esposti a clausole vessatorie».

selezionare, nell'ambito di tale categoria, le entità effettivamente «rappresentative».

Al di là delle pur evidenti sbavature, non si può negare l'importanza delle disposizioni testé menzionate, che testimoniano l'accresciuta considerazione del legislatore italiano verso il fenomeno associativo consumerista. Anche se in modo disorganico e ancora incompleto, infatti, veniva in astratto riconosciuta la capacità delle aggregazioni di farsi interpreti degli interessi dei consumatori e degli utenti e di rappresentarli in sedi istituzionali e giurisdizionali.

Al quadro normativo ora delineato deve aggiungersi l'istituzione, nel 1994, della Consulta dei consumatori e utenti<sup>109</sup>. Tale organismo, «privo di un preciso quadro giuridico di riferimento»<sup>110</sup>, riuniva i rappresentanti delle principali associazioni presenti sul territorio (in qualità di «esperti» in materia di consumo) e aveva funzioni consultive e di coordinamento riguardo alle politiche consumeristiche. Pur trattandosi di una iniziativa alquanto modesta, la Consulta va comunque ricordata come «la prima, embrionale, forma di rappresentanza dei consumatori nei confronti degli organi dello Stato»<sup>111</sup>, organismo antesignano del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

##### ***5. La disciplina organica in materia di associazioni dei consumatori sancita nella legge n. 281 del 1998.***

---

<sup>109</sup> Istituito presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato ai sensi del d.m. 11 novembre 1994. La collocazione della Consulta risulterà determinante nella scelta del legislatore di istituire presso il medesimo Ministero anche il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, ai sensi della l. 30 luglio 1998, n. 281. In questo senso, v. S. BENUCCI, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in AA. VV., *Squilibrio e usura nei contratti*, a cura di G. Vettori, Padova, 2002, p. 1055, nota 5; F. BILOTTA, *La «disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti»: prime note*, in AA. VV., *Tendenze evolutive nella tutela dei consumatori. Un ampio commento della nuova legge n. 281/98 ed appendice di giurisprudenza*, Napoli, 1998, p. 56; R. CAMERO - S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, Milano, 1999, p. 214; P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001, p. 74.

<sup>110</sup> In questi termini, P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 69, nota 19. L'A. valorizza comunque il ruolo svolto dalla Consulta, che «ha consentito il maturare di un'esperienza certamente utile nell'ambito del successivo dibattito parlamentare in occasione dell'approvazione della legge» n. 281 del 1998.

<sup>111</sup> Così lo descrive C. VACCÀ, *Il diritto dei consumatori di essere rappresentati*, cit., p. 37.

Il 30 luglio 1998, all'esito di un *iter* parlamentare lungo e «accidentato»<sup>112</sup>, veniva approvata la l. n. 281, recante la “disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti”<sup>113</sup>. L'intervento normativo, da tempo invocato in dottrina, mirava a costituire uno statuto dei diritti (il c.d. “*bill of rights*”<sup>114</sup>) dei consumatori

---

<sup>112</sup> Così G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 997, il quale spiega che il percorso che ha condotto all'approvazione della legge n. 281 del 1998 si è rivelato particolarmente complesso «sia per le opposizioni ad esso manifestate dalle categorie economiche, sia per le divisioni interne che hanno contrapposto le associazioni [dei consumatori] più estese o comunque più forti, alle aggregazioni occasionali o più recenti, sia per il nodo costituito dalla inclusione o meno tra le associazioni dei consumatori delle cooperative di consumo».

<sup>113</sup> L. 30 luglio 1998, n. 281, recante la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, in G.U., n. 189, del 14 agosto 1998. Tra i primi commenti alla legge, v. AA. VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998, n. 281)*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000; AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001; G. ALPA, *La nuova disciplina dei diritti dei consumatori*, in *Studium Iuris*, 1998, p. 1310 ss.; ID., *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 997; R. CAMERO - S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit.; D. CENA, *La nuova legge quadro dei diritti dei consumatori*, in *Contr. impr. Europa*, 1999, p. 977 ss.; R. COLAGRANDE, *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1998, n. 4, p. 700 ss.; G. DE NOVA, *I contratti dei consumatori e la legge sulle associazioni*, in *Contratti*, 1998, p. 545 ss.; ID., *I contratti dei consumatori tra novella al codice civile, legge sulle associazioni dei consumatori e Trattato di Amsterdam*, in AA. VV., *Consumatori, contratti, conflittualità. Diritti individuali, interessi diffusi, mezzi di tutela*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2000, p. 15 ss.; G. DE MARZO, *La disciplina sui diritti dei consumatori e la tutela inibitoria cautelare*, in *Corr. giur.*, 1998, p. 1349 ss.; S. EVANGELISTA, *Le nuove frontiere della tutela dei consumatori e degli utenti: qualche considerazione a margine di un recente provvedimento*, in *Gazz. giur.*, 1998, p. 34 ss.; A. GIUSSANI, *La tutela di interessi collettivi nella nuova disciplina dei diritti dei consumatori*, in *Danno e Resp.*, 1998, p. 1061 ss.; E. MELE, *Lo statuto dei consumatori e degli utenti*, in *Foro Amm.*, 1999, p. 1377 ss.; S. MAZZAMUTO - A. PLAIA, *Provvedimenti inibitori a tutela del consumatore: la legge italiana 30 luglio 1998, n. 281 e la Direttiva 98/27/CE*, in *Europa e dir. priv.*, 1999, p. 669 ss.; E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998 n. 281*, in *Contratti*, 1999, p. 635 ss.; R. PARDOLESI, *Diritto dei consumatori ed eliminazione degli squilibri: verso una riscrittura giudiziale del contenuto dei contratti?*, in *Disciplina Comm.*, 1999, p. 9 ss.; A. PLAIA, *Organizzazioni «piramidali» e interessi del consumatore: il giudice ordinario e la l. n. 281 del 1998*, in *Giust. Civ.*, 2001, I, p. 813 ss.; E. SACCHETTINI, *Azione giudiziaria e legittimazione processuale: ecco le nuove armi delle associazioni di difesa*, in *Guida al diritto*, 1998, p. 63 ss.; C. VACCÀ, *Diritti dei consumatori: la conciliazione nella disciplina «in itinere»*, in *Contratti*, 1998, p. 211 ss.

<sup>114</sup> In questi termini si sono espressi, tra gli altri, G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 1998, n. 9, p. 997; L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei*

nell'ordinamento italiano. Detto intento trovava una lampante manifestazione nel secondo comma dell'art. 1, ove era sancito un catalogo dei diritti "riconosciuti come fondamentali" ai consumatori e agli utenti, ispirato ai principi affermati dal legislatore comunitario nella menzionata Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975<sup>115</sup>. In tale elenco – successivamente inserito nel corpo del cod. cons. – trovavano spazio diritti relativi alla tutela della salute; alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; ad un'adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; all'educazione al consumo; alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali e, infine, alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti<sup>116</sup>.

In argomento, è noto il dibattito relativo alla qualificazione di detti diritti come "fondamentali". Parte degli interpreti ha bollato l'espressione come meramente «enfatica», in quanto di per sé inidonea ad elevare tali diritti al rango costituzionale<sup>117</sup> (eccezion fatta, naturalmente, per quelli che la Carta già

---

*consumatori*, cit., p. 183 ss.; C.M. BIANCA, *Diritto civile*, III, *Il contratto*, Milano, 2000, pp. 394-395.

<sup>115</sup> Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975, riguardante un programma preliminare della CEE per una politica di protezione ed informazione del consumatore, in G.U.C.E., n. C 29/1, del 25 aprile 1975, la quale attinge, a sua volta, ai principi già enunciati nella *Carta europea di protezione dei consumatori*, adottata con Risoluzione del Consiglio n. 543 del 1973, sulla quale si rinvia a G. ALPA - M. BESSONE, *La Carta europea dei consumatori*, in *Riv. soc.*, 1974, p. 827 ss.

<sup>116</sup> Al citato catalogo di diritti riconosciuti come fondamentali ai consumatori e utenti si è aggiunto, ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 23 ottobre 2007, n. 221, il diritto «all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà», di cui alla lett. c-bis) del secondo comma dell'art. 2 cod. cons.

<sup>117</sup> F. CAMILLETI, *L'art. 2 del Codice del consumo e i diritti fondamentali del consumatore nei rapporti contrattuali*, cit., p. 907 ss. La formula utilizzata dal legislatore sarebbe quindi intendersi «in modo meno aulico», ovvero «in senso traslato, non pregnante» (così G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 999). *Contra*, sostiene l'equiparabilità di tali diritti a quelli costituzionalmente sanciti, sulla base del riferimento al diritto comunitario, F. MODUGNO, *I diritti del consumatore*, cit., p. 14 ss. Discusso è inoltre il tenore programmatico e di principio di taluni dei "diritti" ricompresi nell'elenco, come da ultimo sostenuto da G. VETTORI, *I diritti dei consumatori (art. 2)*, in *Contratto e responsabilità*, a cura di G. Vettori, Padova, 2017, 3° ed., Tomo I, p. 49 ss., il quale distingue «fra diritti soggettivi e principi non direttamente applicabili», ravvisando in particolare nelle lett. e) ed f), dedicate alla promozione e lo sviluppo dell'associazionismo e al all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza, una mera enunciazione di «principi e non diritti», rispetto ai quali «sarà necessario rendere operativo il precetto con regole tratte dalla disciplina sostanziale e processuale».

garantisce «a ciascuno come persona»<sup>118</sup>), ma che lascia senz'altro intendere come quelli ora ricordati costituiscano un nucleo di diritti «essenziali» dei consumatori<sup>119</sup> che, in ragione dell'importanza dei bisogni a essi sottesi, non possono essere lesi neanche nell'ipotesi di una eventuale assenza di una specifica e adeguata tutela rimediabile positivamente sancita<sup>120</sup>. In questa sede, merita di essere sottolineata soprattutto l'inclusione, tra tali diritti, di quello alla «promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra consumatori», in virtù del quale il legislatore attestava la volontà di non arrestarsi, dinanzi ai fenomeni di aggregazione in ambito consumerista, sulla soglia della libertà di associazione sancita nell'art. 18 Cost., bensì di impegnarsi positivamente a supportarne la crescita<sup>121</sup>.

La legge n. 281 del 1998 ha introdotto nell'ordinamento italiano una disciplina organica (e “originale”) in materia di associazioni dei consumatori e

---

Diversamente, G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 999, afferma che «il loro [dei diritti fondamentali] riconoscimento esplicito e compiuto implica che tali disposizioni non possano essere considerate meramente programmatiche».

<sup>118</sup> Ci si riferisce, in particolare, al diritto alla salute (art. 32 Cost.), al diritto alla sicurezza (art. 41, co. 2, Cost.) e al diritto di azione (art. 24 Cost.). Sul punto, v. G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 999.

<sup>119</sup> Così G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 999; P.M. PUTTI, *Il diritto dei consumi tra memoria storica e prospettive*, in Aa. Vv., *Manuale di diritto del consumo*, a cura di G. Villanacci, Napoli, 2007, p. 60 ss.; A.M. MANCALEONI, Sub art. 2, in Aa. Vv., *Commentario breve al diritto dei consumatori*, a cura di G. De Cristofaro e A. Zaccaria, 2a ed., Padova, 2013, p. 55. Similmente, L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei consumatori*, cit., p. 183 ss. parla di «zoccolo duro» dei diritti dei consumatori.

<sup>120</sup> G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 999. Similmente L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei consumatori*, cit., p. 183 ss., secondo cui «proprio l'ampiezza della elencazione (...) consente di cogliere la portata innovativa di una disposizione che, quanto meno, si pone come norma di chiusura dell'intero sistema, consentendo, pertanto, una tutela aggiuntiva qualora i rimedi già riconosciuti da altre norme risultino inadeguati o non sufficienti a tutelare la situazione in concreto».

<sup>121</sup> Richiamando le parole di A. GENTILI, *Sull'accesso alla giustizia dei consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2000, n. 3, pp. 682-683, nel campo del diritto dei consumatori «lo Stato da mero garante delle libertà negative proprie del liberismo puro, e dei diritti individuali fondamentali, si è fatto, con lo sviluppo del moderno sistema di democrazia sociale, promotore di libertà positive e di diritti sociali, aventi sia una dimensione individuale che collettiva, data la natura seriale, o diffusa, dei bisogni sottostanti». Più in generale, sulla libertà di associazione v. *ex multis* P. RIDOLA, voce *Associazione. 1) Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, vol. III, 1987, p. 484 ss.; P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Scritti in onore di L. Elia*, tomo II, Milano, 1999, p. 1383 ss.

degli utenti, che le è valso l'appellativo, spesso usato in dottrina, di «legge generale sulle associazioni dei consumatori e degli utenti»<sup>122</sup>. E dunque, essa si segnala per aver posto l'accento sulla dimensione collettiva della tutela dei consumatori<sup>123</sup>, affidata principalmente alle associazioni consumeristiche «rappresentative a livello nazionale» e iscritte nell'elenco ministeriale all'uopo istituito<sup>124</sup>. Nel sistema architettato dal legislatore, queste ultime risultavano determinanti nella tutela preventiva dei consumatori<sup>125</sup>, attraverso la

---

<sup>122</sup> Così S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, in *Giust. civ.*, 2007, n. 3, p. 764 ss., nota a Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, la quale spiega che «il principale merito della legge è stato proprio quello di aver finalmente riconosciuto e disciplinato, a livello legislativo, le diverse organizzazioni sorte spontaneamente per denunciare e contrastare gli abusi più rilevanti a danno delle fasce più deboli (il c.d. fenomeno del “consumerism”), riconoscendo e garantendo “i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti”, e promuovendone “la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa”». Cfr. i contributi di G. DE NOVA, *I contratti dei consumatori e la legge sulle associazioni*, cit., p. 545 s.; ID., *I contratti dei consumatori tra novella al codice civile, legge sulle associazioni dei consumatori e Trattato di Amsterdam*, cit., p. 15 ss., i cui titoli sembrano alludere all'idea che la l. 30 luglio 1998, n. 281, sia inquadrabile come una “legge sulle associazioni dei consumatori”. In proposito, infine, è emblematico il refuso contenuto in AA. VV., *Codice dei contratti commentato*, a cura di G. Alpa e V. Mariconda, Mirafiori Assago, 2017, p. 2808, in cui la legge n. 281 del 1998 viene erroneamente denominata, appunto, «Legge generale sulle associazioni dei consumatori e degli utenti».

<sup>123</sup> G. ALPA, *Il codice del consumo*, in *Contratti*, 2005, 11, p. 1017 ss., sottolinea che l'attenzione della legge n. 281 del 1998 è posta «non tanto sulla diffusione della consapevolezza dei propri diritti da parte dei consumatori individualmente considerati, ma piuttosto sulla emersione della dimensione collettiva». Naturalmente, nel disegno della l. n. 281, la tutela collettiva dei consumatori si affiancava, senza sostituirla, a quella individuale: in proposito, era chiarissimo l'art. 3, co. 7, che sanciva che «le disposizioni di cui al presente articolo non precludono il diritto ad azioni individuali dei consumatori che siano danneggiate dalle medesime violazioni».

<sup>124</sup> Come evidenziato da M. GORGONI, *Recesso e disciplina del credito al consumo: tutela rafforzata del contraente “extra moenia”*, cit., p. 834, detto provvedimento normativo era «volto a conferire riconoscimento normativo e concreti strumenti giuridici alle “formazioni sociali” che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti».

<sup>125</sup> In argomento, v. L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei consumatori*, cit., p. 183 ss., la quale parla di sistema di tutela del consumatore che «valorizza sempre più l'ottica preventiva, volta a creare un mercato inteso a tutelare (...) le libertà del consumatore». Pertanto, al di là della tutela giurisdizionale, «la norma, proprio in questa prospettiva, impone di tener conto anche della attività partecipativa che compete alle associazioni dei consumatori quali enti esponenziali degli interessi dei consumatori stessi».

partecipazione ai processi di produzione normativa, la cooperazione con le pubbliche amministrazioni, lo svolgimento di attività finalizzate all'informazione e all'educazione dei consumatori, il monitoraggio delle condotte imprenditoriali lesive per gli interessi collettivi dei consumatori e l'esercizio dell'azione inibitoria volta a ottenere la cessazione delle stesse.

In particolare, la citata legge, ponendo fine a un'anomalia dell'ordinamento italiano<sup>126</sup>, istituiva un organismo istituzionale di natura consultiva, il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu)<sup>127</sup>, che riuniva i membri delle principali associazioni consumeristiche nazionali<sup>128</sup>; attribuiva a queste ultime la legittimazione ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e sosteneva le loro attività editoriali (dal carattere informativo-educativo) mediante l'estensione delle agevolazioni e i contributi per l'editoria previsti dalla l. 5 agosto 1981, n. 416<sup>129</sup>.

La legge n. 281 del 1998 è stata abrogata per effetto dell'introduzione del cod. cons.<sup>130</sup>, che ne ha assorbito la disciplina.

## ***6. Il riordino della disciplina delle associazioni dei consumatori nel Codice del consumo (e il quadro normativo attuale).***

---

<sup>126</sup> P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 61, ha parlato di «vistosa lacuna normativa» dell'ordinamento italiano, colmata con l'introduzione del Cncu. Più recentemente, v. AA. VV., *Codice dei contratti commentato*, a cura di G. Alpa e V. Mariconda, cit., p. 2808.

<sup>127</sup> In argomento, v. S. GATTAMELATA, *Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti: un primo significativo passo verso una nozione di «reciprocità» tra fornitori ed utenti*, in AA. VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, cit., p. 105 ss., il quale sottolinea la «centralità» del Cncu nell'impianto della l. n. 281 del 1998.

<sup>128</sup> Il «ruolo di interlocutore istituzionale» assunto dalle associazioni dei consumatori e degli utenti sulla scorta delle previsioni dettate nella l. n. 281 del 1998, è sottolineato, tra gli altri, da L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, cit., p. 264.

<sup>129</sup> In argomento, si possono ricordare le osservazioni relative all'impianto normativo della l. n. 281 del 1998 formulate da G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 997, il quale distingueva «il livello definitorio della nozione di consumatore e di associazione di consumatori, il livello codificatorio dei diritti fondamentali dei consumatori, il livello istituzionale riguardante il ruolo delle associazioni in giudizio e nell'attività istituzionale, il livello rappresentativo degli interessi dei consumatori ottenuto sia attraverso la registrazione e la legittimazione ad agire delle associazioni, sia attraverso la rappresentanza di secondo grado mediante il Consiglio, il livello finanziario mediante la previsione di agevolazioni e finanziamenti alle organizzazioni dei consumatori».

<sup>130</sup> V., in particolare, art. 146, co. 1, lett. f), cod. cons.

Ai sensi dell'art. 7 della c.d. legge di semplificazione del 2001<sup>131</sup>, rubricato “riassetto in materia di tutela dei consumatori”, veniva conferita delega al Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi, per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori»<sup>132</sup>. In attuazione di detta delega, veniva emanato il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206<sup>133</sup>, recante appunto il c.d. Codice del consumo<sup>134</sup>, con cui il legislatore nazionale procedeva all'armonizzazione e al riordino delle normative concernenti i processi di

---

<sup>131</sup> L. 29 luglio 2003, n. 229, recante “interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione”, in G.U., n. 196, del 25 agosto 2003.

<sup>132</sup> La legge delega sanciva altresì i principi e i criteri direttivi ai quali il legislatore delegato avrebbe dovuto attenersi, ovvero: «a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie e agli accordi internazionali e articolazione della stessa allo scopo di armonizzarla e riordinarla, nonché di renderla strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di tutela del consumatore previsti in sede internazionale; b) omogeneizzazione delle procedure relative al diritto di recesso del consumatore nelle diverse tipologie di contratto; c) conclusione, in materia di contratti a distanza, del regime di vigenza transitoria delle disposizioni più favorevoli per i consumatori, previste dall'articolo 15 del decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 185, di attuazione della direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 1997, e rafforzamento della tutela del consumatore in materia di televendite; d) coordinamento, nelle procedure di composizione extragiudiziale delle controversie, dell'intervento delle associazioni dei consumatori, nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione delle Comunità europee».

<sup>133</sup> D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206, recante il “Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229”, in G.U., n. 235, del 8 ottobre 2005. In argomento, v. anche il parere reso dalla sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato sullo schema di decreto (Cons. Stato, sez. consultiva, 20 dicembre 2004, n. 11602, in *Foro it.*, 2005, c. 348 ss., con commento di A. PALMIERI).

<sup>134</sup> Sull'introduzione del Codice del consumo, v. *ex multis*: G. ALPA, *Il codice del consumo*, cit., p. 1017 ss.; E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, in *Contr. impr.*, 2006, n. 3, p. 635 ss.; ID., *Codice del consumo*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., I agg., Torino, 2007; L. ROSSI CARLEO, *La codificazione di settore: il Codice del consumo*, in *Rass. dir. civ.*, 2005, p. 879 ss.; ID., *Il Codice del consumo: prime impressioni fra critiche e consensi*, in *Contr. impr./Europa*, 2006, p. 33 ss.; G. DE CRISTOFARO, *Il “Codice del consumo”*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2006, n. 4-5, p. 755 ss. R. CALVO, *Il Codice del consumo tra «consolidazione» di leggi e autonomia privata*, ivi, 2006, p. 159; R. CONTI, *Codice del consumo. Una pagina nuova nella tutela consumeristica. Prime riflessioni sulla tutela in materia di clausole abusive*, in *Corr. giur.*, 2005, n. 12, p. 1749 ss.; A. GENTILI, *Codice del consumo ed esprit de géométrie*, in *Contratti*, 2006, p. 159 ss.; A. PALMIERI, *Arriva il codice del consumo: riorganizzazione (tendenzialmente) completa tra addii ed innovazioni*, in *Foro it.*, 2006, c. 77 ss.; M. DONA, *Il codice del consumo. Regole e significati*, Torino, 2005, *passim*.

acquisto e consumo, «al fine di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti»<sup>135</sup>.

Obiettivo prioritario del provvedimento era, dunque, la riorganizzazione delle disposizioni – per lo più già esistenti, ma “sparse” nell’ordinamento – in tema di protezione dei consumatori, in un testo normativo unitario e tendenzialmente completo<sup>136</sup>. Con riferimento alla disciplina delle associazioni dei consumatori, sono ben poche le novità introdotte nel cod. cons. rispetto a quanto sancito nella l. n. 281 del 1998. Infatti, l’impianto normativo da questa predisposto è stato mantenuto sostanzialmente intatto, ricollocato tra le disposizioni generali (di cui agli artt. 1-3) e la Parte V del cod. cons., appunto intitolata “associazioni dei consumatori e accesso alla giustizia”. In particolare, nel Titolo I della Parte V, dedicato alle “associazioni rappresentative a livello nazionale”, veniva riprodotta la disciplina relativa al Cncu (art. 136), all’elenco ministeriale delle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti (art. 137) e all’applicazione delle agevolazioni e contributi previsti per l’editoria (art. 138). Nel titolo II (“le azioni inibitorie e l’accesso alla giustizia”), invece, erano previsti gli artt. 139, 140 e 141, concernenti rispettivamente la legittimazione ad agire delle associazioni di cui all’art. 137 cod. cons. per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti<sup>137</sup>, la disciplina dell’azione collettiva e la composizione extragiudiziale delle controversie tra consumatori e professionisti.

---

<sup>135</sup> Art. 1, cod. cons., rubricato “finalità ed oggetto”.

<sup>136</sup> L’evoluzione normativa in materia consumeristica è stata in un certo senso “profetizzata” (o, più concretamente, suggerita) da E. MINERVINI, *La tutela collettiva dei consumatori in materia di contratti a distanza*, in *Contratti*, 2000, n. 12, p. 1165 ss., spec. p. 1167; ID., *I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998 n. 281*, ivi, 1999, p. 939, secondo cui l. n. 281 del 1998 costituiva «in realtà soltanto un piccolo passo verso l’istituzione di un sistema organico di tutela del consumatore».

<sup>137</sup> Ai sensi dell’art. 139 cod. cons., «oltre a quanto disposto dall’art. 2 del codice stesso», le associazioni rappresentative a livello nazionale sono legittimate ad agire nelle ipotesi di «violazioni degli interessi contemplati nelle materie disciplinate dal codice del consumo», nonché da altre disposizioni legislative, indicate alle lett. a), b), b-bis) e b-ter) del co. 1. Secondo E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, cit., p. 635 ss., l’inciso «oltre a quanto disposto dall’art. 2» del codice del consumo presente nel secondo periodo del co. 1 dell’art. 139 cod. cons. sarebbe «alquanto misterioso», in quanto «le violazioni degli interessi collettivi tutelati dall’art. 2 del codice sembrano rientrare nel novero delle violazioni degli interessi collettivi contemplati nelle materie disciplinate dal codice medesimo». L’A., dunque, ipotizza che «il legislatore con tale inciso intende statuire che ogni atto o comportamento lesivo degli interessi collettivi tutelati dall’art. 2 del codice del consumo è comunque passibile di azione inibitoria, quand’anche tale atto o comportamento non contrasti con nessuna (altra)

Nel tempo intercorso tra l'emanazione del d.lgs. n. 206 del 2005 e oggi, il *corpus* normativo ora delineato è stato oggetto di numerose modifiche, che hanno fatto del cod. cons. «un cantiere sempre aperto»<sup>138</sup>. Limitando l'analisi a quelle che hanno maggiormente inciso sulla disciplina delle associazioni dei consumatori e degli utenti, possono essere ricordate: l'introduzione dell'art. 140-*bis* cod. cons., dedicato alla disciplina dell'azione collettiva risarcitoria in ambito consumeristico, e la sua successiva riformulazione e abrogazione – a far data dal 19 aprile 2020, unitamente agli artt. 139 e 140 cod. cons. – per effetto della l. 12 aprile 2019, n. 31; il recepimento della Direttiva 2013/11/UE sull'ADR per i consumatori, per mezzo del d.lgs. 6 agosto 2015, n. 130<sup>139</sup>; l'abrogazione, a partire dal 1° gennaio 2019, dell'art. 138 cod. cons., in materia di agevolazioni e contributi per le associazioni consumeristiche<sup>140</sup>.

### **7. La definizione di associazione dei consumatori e degli utenti.**

Uno degli indubbi pregi della l. n. 281 del 1998 è quella di aver offerto, per la prima volta, la definizione positiva di associazioni dei consumatori e degli utenti, poi confluita, senza modifiche, nell'art. 3 del cod. cons.<sup>141</sup>. Ai sensi di

---

previsione del codice stesso». In tal senso, l'inciso “misterioso” andrebbe a rappresentare «una sorta di norma di chiusura, con finalità anti-elusiva».

<sup>138</sup> L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, in *Obbl. e contr.*, 2012, n. 7, p. 492 ss.

<sup>139</sup> D.lgs. 6 agosto 2015, n. 130, recante attuazione della direttiva 2013/11/UE sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE, in G.U., n. 191, del 19 agosto 2015.

<sup>140</sup> Ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. m), d. lgs. 15 maggio 2017, n. 70, recante “Ridefinizione della disciplina dei contributi diretti alle imprese editrici di quotidiani e periodici, in attuazione dell'articolo 2, commi 1 e 2, della legge 26 ottobre 2016, n. 198”, in G.U., n.123, del 29 maggio 2017. Attualmente, ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. f), del d.lgs. n. 70/2017 (in vigore dal 1 gennaio 2019), le associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 cod. cons. «che editano periodici in materia di tutela del consumatore» possono beneficiare dei contributi all'editoria previsti dal medesimo decreto. Nella specie, ai sensi dell'art. 1, co. 2, del decreto, tali contributi vengono stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «con il quale viene ripartita, ai sensi dell'articolo 1, comma 6, della legge 26 ottobre 2016, n. 198, la quota del Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione spettante alla Presidenza del Consiglio dei ministri».

<sup>141</sup> Si tratterebbe, per altro, di una definizione avente portata generale. Al riguardo, v. le osservazioni di G. DE CRISTOFARO, *Il “Codice del consumo”*, cit., p. 755 ss., in cui l'A. afferma che «delle sei definizioni contenute nell'art. 3 [del Codice del consumo], almeno quattro (segnatamente, quelle contenute nelle lett. a), c), d) ed e)), (...) non possono considerarsi vevolevoli per tutte le discipline inserite nelle parti II-V del codice del consumo». Da ciò pare dedursi, a

detto articolo, sono così denominate «le formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori o degli utenti»<sup>142</sup>.

La definizione riportata si caratterizza, innanzitutto, per l'apprezzabile collegamento al dato costituzionale, e in particolare all'art. 2 Cost.<sup>143</sup>. Richiamando la nozione di «formazioni sociali», il legislatore sceglie di inserire esplicitamente le associazioni dei consumatori nel novero delle formazioni intermedie cc.dd. «atipiche»<sup>144</sup>, che l'ordinamento riconosce e protegge anche in assenza di una specifica menzione nella Carta fondamentale. Il che conferma la volontà di valorizzare il ruolo delle realtà associative consumeristiche, già affermato con la previsione del diritto allo sviluppo e alla promozione dell'associazionismo tra consumatori e utenti. Inoltre, il richiamo alle formazioni intermedie rende la definizione di associazione consumeristica ampia e flessibile<sup>145</sup>, in quanto non vincolata all'assunzione da parte del gruppo di una

---

*contrario*, che la definizione di «associazione dei consumatori e degli utenti» di cui alla lett. b) dell'art. 3 del cod. cons. (perfettamente riproductiva di quella contenuta nell'art. 2, l. 281/1998) abbia invece portata generale.

<sup>142</sup> A seguito dell'introduzione del Codice del consumo, la definizione di associazione dei consumatori e degli utenti è confluita senza modifiche nell'art. 3, co. 1, lett. b), cod. cons.

<sup>143</sup> L'utilizzo da parte del legislatore dell'espressione «formazioni sociali» nella definizione delle associazioni dei consumatori e degli utenti evidenzerebbe, secondo A. LISI, *La tutela collettiva: le associazioni dei consumatori*, cit., p. 245, una «tecnica redazionale di rafforzamento dei principi costituzionali». In generale, il richiamo legislativo alla formula costituzionale delle «formazioni sociali» è così commentato da M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, n. 6, p. 791 ss.: «l'espressione ha assunto una tonalità sempre più positiva e rassicurante e le formazioni sociali sono divenute celebrate figure della Carta costituzionale, così spesso richiamate da assumere il valore di una formula prestigiosa cui ricorrere quando la norma giuridica sembra erigere insuperabili e a volte ingiusti divieti».

<sup>144</sup> Laddove, invece, come affermato da P. RESCIGNO, *Formazioni sociali e terzi*, in ID., *Persona e comunità*, II, Padova, 1988, p. 406, per formazioni sociali «tipiche» si intendono «i fenomeni di organizzazione d'interessi che furono presenti al legislatore costituente», ovvero «la famiglia, la chiesa, il partito politico, il sindacato, le associazioni economiche con scopo di cooperazione o mutualistico». In generale, sulla distinzione tra formazioni (costituzionalmente) «tipiche» e «atipiche», v. ID., *Persona e comunità*, I, Bologna, 1967, *passim*; più di recente, il tema è stato riproposto da M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, cit., p. 791 ss., e da E. BATTELLI, *Il ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista*, in *Pol. dir.*, 2018, n. 2, p. 259 ss., spec. p. 266.

<sup>145</sup> In generale, sull'ampiezza della nozione di «associazione», v. M. SANTARONI, *voce Associazione*, cit., p. 362 ss., nonché, più di recente, M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!»,

determinata veste giuridica<sup>146</sup>, ma “aperta” a qualsiasi raggruppamento, comunque costituito e organizzato, il cui fine è costituito dalla protezione dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti<sup>147</sup>.

Tale obiettivo – che dunque «assurge ad elemento caratterizzante» della fattispecie<sup>148</sup> – deve, però, costituire lo scopo statutario (nemmeno prevalente, ma addirittura) *esclusivo* dell’associazione. La *ratio* di questa scelta restrittiva<sup>149</sup> – di segno opposto rispetto al riferimento alle formazioni sociali – va individuata nell’intenzione di marcare il confine tra le associazioni consumeristiche e le svariate tipologie di organizzazioni private (si pensi, ad esempio, ai partiti politici) dedite al perseguimento di finalità di natura generale, tra le quali sarebbe stato possibile riconoscere, in senso lato, anche la protezione degli interessi dei consumatori<sup>150</sup>. Tuttavia, la rigidità dell’opzione prescelta ha comunque fatto sorgere qualche perplessità<sup>151</sup> – espressa per lo più in sede di commento dei

---

in *Nuova giur. civ.*, 2016, n. 10, p. 1337 ss., la quale sottolinea che «nell’indifferenziato lemma associazione “c’è di tutto”».

<sup>146</sup> Così F. BILOTTA, *La «disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti»: prime note*, cit., p. 72. Sul punto, è inevitabile il riferimento alle parole di P. RESCIGNO, *Personalità giuridica e gruppi organizzati*, in ID., *Persona e comunità*, II, cit., p. 111: «la garanzia costituzionale apprestata alle formazioni sociali esplicative dell’individuo prescinde dalla personalità giuridica di quelle; ed è anzi significativo che nel novero delle c.d. società intermedie, superate le tentazioni organicistiche, siano riportate realtà sociali nelle quali manca assolutamente o è meramente eventuale il rivestimento dell’abito formale della persona giuridica».

<sup>147</sup> Nella circolare ministeriale (Ministero dello sviluppo economico) del 5 marzo 2013, n. 38226, avente ad oggetto *Istruzioni operative e modulistica per l’iscrizione nell’elenco di cui all’art. 137 del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, alla luce del nuovo regolamento ministeriale di cui al DM 21 dicembre 2012, n. 260*, p. 9, si specifica che il riferimento allo scopo di tutela dei consumatori e degli utenti deve intendersi rivolto all’elenco di diritti sancito nell’art. 2 cod. cons. In argomento, v. A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 101, il quale ravvisa nell’elenco dei diritti riconosciuti come fondamentali ai consumatori e agli utenti di cui all’art. 2 cod. cons. una ricognizione minima di “interessi collettivi” dei consumatori.

<sup>148</sup> E. GRAZIUSO, *La tutela del consumatore contro le clausole abusive*, 2a ed., Milano, 2010, p. 182.

<sup>149</sup> Cfr. F. LUCCHESI, *Le definizioni rilevanti ai fini del Codice del consumo (art. 3)*, in AA. VV., *Contratto e responsabilità*, a cura di G. Vettori, cit., p. 68.

<sup>150</sup> Così Cons. Stato, sez. III, 29 agosto 2000, n. 1333. In dottrina, si esprime in questo senso anche G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 998.

<sup>151</sup> G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, in AA. VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, cit., p. 61, nota 5, ritiene la scelta «tanto irragionevole da rendere auspicabile l’intervento di operazioni di

requisiti fissati per l'iscrizione nell'elenco ministeriale delle associazioni "rappresentative a livello nazionale" –, dovuta al fatto che, specie al tempo dell'entrata in vigore della l. 281 del 1998, alcune delle più conosciute e attive associazioni consumeristiche italiane annoveravano tra i propri fini statutari anche la protezione dell'ambiente e dei lavoratori<sup>152</sup>.

#### **8. Le associazioni «rappresentative a livello nazionale» e l'iscrizione nell'elenco ex art. 137 cod. cons.**

Con la legge n. 281 del 1998 è stata istituzionalizzata la *summa divisio* tra associazioni dei consumatori e degli utenti cc.dd. «rappresentative a livello nazionale» e altre organizzazioni consumeristiche. Prima dell'introduzione di tale provvedimento, la verifica della rappresentatività delle aggregazioni dei consumatori veniva rimessa, laddove richiesta, all'apprezzamento del giudice o dell'amministrazione di volta in volta competente, in modo "occasionale" e sulla base di indici non preventivamente determinati dal legislatore. Al contrario, ai sensi della legge del 1998, potevano qualificarsi come «associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale» soltanto le organizzazioni incluse nell'apposito elenco di cui all'art. 5 della citata legge<sup>153</sup>,

---

“ortopedia interpretativa” (...) atte ad attenuare il cieco rigore della *littera legis*». In argomento, v. anche E. MINERVINI, *Commento all'art. 137*, in AA. VV., *Codice del consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005, p. 813; S. BENUCCI, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 1065; G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 998.

<sup>152</sup> Si ricordino, tra le altre, le associazioni “Codacons” (“Coordinamento delle associazioni per la difesa dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori”) e “Adiconsum” (“Associazione difesa consumatori e ambiente”). Peraltro, esaminando gli statuti delle associazioni dei consumatori ed utenti rappresentative a livello nazionale, si può osservare che lo scopo della tutela ambientale non è stato del tutto accantonato, bensì “declinato” – non senza forzature – in funzione della protezione del consumatore-utente. Per esempio, v. l'art. 2, co. 7, dello statuto dell'associazione “Casa del Consumatore”, ove è indicato che «l'associazione, per l'esclusiva tutela dell'utente-consumatore, opera (...) come associazione di protezione ambientale, per la tutela e valorizzazione della natura e dell'ambiente».

<sup>153</sup> In argomento, v. G. GENOVESI, *Brevi note sul problema (non risolto) della legittimazione all'azione inibitoria a tutela dei consumatori*, nota a Trib. Palermo, sez. I, 19 febbraio 2005, in *Corr. merito*, 2005, n. 8-9, p. 885 ss., che sottolinea «la parziale diversità di *ratio*, che caratterizza i requisiti della rappresentatività ex art. 1469-*sexies* c.c., da un lato, e dell'iscrizione ex art. 5 l. n. 281 del 1998, dall'altro». In particolare, continua l'A., la “rappresentatività” di cui all'art. 1469-*sexies* c.c. «funge pressoché esclusivamente da requisito di legittimazione processuale, finalizzato a garantire la particolare funzione general-preventiva del rimedio inibitorio,

tenuto presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato<sup>154</sup>; detta iscrizione era a sua volta subordinata alla verifica amministrativa del possesso dei requisiti previsti *ex ante* dal legislatore, ritenuti idonei a comprovare il livello di (sufficiente) rappresentatività dell'ente<sup>155</sup>. Il *discrimen* era dunque costituito, evidentemente, dalla «rappresentatività a livello nazionale», caratteristica dell'ente della quale il legislatore, pur continuando a non offrire alcuna definizione<sup>156</sup>, forniva un ampio catalogo di indicatori<sup>157</sup>.

Detta classificazione è stata mantenuta anche in seguito all'introduzione del cod. cons., che ha confermato l'applicazione di una disciplina differenziata alle sole associazioni accreditate<sup>158</sup>. Segnatamente, la tenuta dell'elenco ministeriale delle associazioni rappresentative a livello nazionale e le condizioni per l'iscrizione sono attualmente disciplinati nell'art. 137 cod. cons.

---

incompatibile con l'accesso indiscriminato tipico della azione individuale», mentre invece l'iscrizione *ex art. 5 della l. n. 281 del 1998*, «oltre a legittimare l'associazione ai rimedi previsti dall'art. 3, attribuisce alla stessa il diritto ad essere rappresentata nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti ai sensi dell'art. 4 comma 2, il diritto alle agevolazioni ed ai contributi di cui all'art. 6 e la legittimazione attiva dinanzi al giudice straniero nelle azioni transfrontaliere relative a violazioni intracomunitarie».

<sup>154</sup> E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori*, in AA. VV., *Trattato dei contratti*, diretto da P. Rescigno e E. Gabrielli, I, Torino, 2005, p. 601, descrive l'iscrizione nell'elenco come «una sorta di patente di rappresentatività» dell'associazione consumeristica.

<sup>155</sup> Sull'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale, nel vigore della l. n. 281 del 1998, v. F. TORIELLO, *Le procedure per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori*, in *Contratti*, 1999, n. 4, p. 393 ss., spec. p. 395 ss.; G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 59 ss.; L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, in *Corr. giur.*, 2002, n. 2, p. 261 ss., spec. p. 266 ss.; V. LEVI, *Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (Art. 5)*, cit., p. 148 ss.

<sup>156</sup> Cfr. G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 75, nota 67, il quale precisa che «la necessità di interrogarsi sulla nozione di rappresentatività non è venuta meno con la fissazione *ex lege* dei requisiti per l'iscrizione» nell'elenco ministeriale delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, dal momento che – continua l'A. – «“quando è?” e “che cosa è?” non sono quesiti equivalenti».

<sup>157</sup> E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, cit., p. 640, evidenzia che, nell'art. 137 cod. cons., sono annoverati gli indicatori che il legislatore ritiene «sintomatici dell'effettiva capacità rappresentativa» dell'associazione consumeristica.

<sup>158</sup> V. in proposito le osservazioni di G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 88, il quale definisce la disciplina dettata per le sole associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti a livello nazionale e iscritte nell'elenco ministeriale come «un *quid* che si aggiunge senza nulla togliere alle associazioni non iscritte».

Eccezion fatta per la diversa “collocazione” dell’elenco, oggi tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, e per poche ulteriori differenze, per lo più formali<sup>159</sup>, la normativa vigente ricalca in larga parte quella del 1998. Coerentemente, anche nelle fonti secondarie può essere rilevata una parziale continuità, tant’è vero che il vigente regolamento ministeriale che contiene le norme per l’iscrizione delle associazioni nell’elenco<sup>160</sup> (di seguito: regolamento ministeriale) è stato emanato – in attuazione dell’art. 137, co. 2, cod. cons.<sup>161</sup> – soltanto nel 2012, circa sette anni dopo l’entrata in vigore del cod. cons.; nel periodo intercorrente, era rimasto in vigore il precedente regolamento, adottato nel 1999 dal Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato, ai sensi della l. n. 281 del 1998<sup>162</sup>. Questa inerzia normativa, in un arco temporale caratterizzato da novità legislative così significative, costituisce un valido indizio circa l’omogeneità di fondo tra le due fonti secondarie<sup>163</sup>. Nondimeno, il quadro normativo vigente si mostra complessivamente più dettagliato, ben potendo beneficiare dei non pochi rilievi giunti, nel tempo, dalla dottrina e dalla

---

<sup>159</sup> Rispetto alla formulazione originale dell’art. 5 della l. 281/1998, l’art. 137 cod. cons. consta di un comma in più, il sesto, recentemente modificato dall’art. 1, co. 5, del d.lgs. 6 agosto 2015, n. 130, in cui è stabilito che «il Ministero dello sviluppo economico comunica alla Commissione europea l’elenco di cui al comma 1, comprensivo anche degli enti di cui all’articolo 139, comma 2, nonché i relativi aggiornamenti al fine dell’iscrizione nell’elenco degli enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori istituito presso la stessa Commissione europea».

<sup>160</sup> Decreto ministeriale (Ministero dello sviluppo economico) 21 dicembre 2012, n. 260, *Regolamento recante norme per l’iscrizione nell’elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale ai sensi dell’articolo 137, comma 2, del Codice del Consumo*, in G.U., 19 febbraio 2013, n. 42, e vigente dal 6 marzo 2013.

<sup>161</sup> Giova ricordare che, ai sensi dell’art. 137, co. 2, cod. cons., il possesso dei requisiti per l’iscrizione all’elenco deve essere comprovato dall’associazione richiedente «con la presentazione di documentazione conforme alle prescrizioni e alle procedure stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico».

<sup>162</sup> Decreto ministeriale (Ministero dell’industria, del commercio e dell’artigianato) 19 gennaio 1999, n. 20, *Regolamento recante norme per l’iscrizione nell’elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale*, in G.U., 5 febbraio 1999, n. 29, e abrogato ai sensi dell’art. 8, co. 1, del d.m. 21 dicembre 2012, n. 260. Il decreto è puntualmente commentato da F. TORIELLO, *Le procedure per l’iscrizione nell’elenco delle associazioni dei consumatori*, cit., p. 395 ss.

<sup>163</sup> Difatti, l’introduzione del regolamento vigente successiva si è resa necessaria prevalentemente al fine di aggiornare i riferimenti all’abrogata normativa primaria e alla mutata organizzazione amministrativa dello Stato.

giurisprudenza<sup>164</sup>. Nella specie, il nuovo regolamento ministeriale non si è limitato a intervenire su aspetti della normativa meramente formali, ma ha apportato novità anche sostanziali, volte a «migliorare le procedure e le prescrizioni relative alla dimostrazione dei requisiti di iscrizione, al fine di risolvere talune problematiche applicative evidenziate nel corso di questi anni e, soprattutto, per rendere più efficaci le verifiche di rappresentatività relative alle organizzazioni iscritte nell'elenco»<sup>165</sup>. Pur senza poter incidere nel merito sui requisiti imposti dalla legge<sup>166</sup>, il regolamento ministeriale si può collocare nel generale contesto del rafforzamento della tutela dei consumatori e degli utenti, essendo in particolare finalizzato alla creazione di un *corpus* di norme e procedure che sia idoneo a eliminare «perplexità e dubbi circa l'effettiva rappresentatività delle associazioni iscritte», scongiurando il pericolo di una «complessiva perdita di credibilità del sistema e perdita di valore di tale fondamentale strumento di tutela dei consumatori» e migliorando, di

---

<sup>164</sup> Ci si riferisce, in particolare, a Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, in *Foro amm.*, 2006, p. 549 ss., e in *Giust. civ.*, 2007, n. 3, p. 764 ss., con nota di S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*. Nella citata pronuncia, il Consiglio di Stato sottolinea «la necessità di un controllo più approfondito e non limitato ad una verifica in astratto compiuta sui soli statuti delle associazioni, come finora fatto dal Ministero».

<sup>165</sup> L'aggiornamento della normativa secondaria è giustificato – si legge nella circolare ministeriale n. 38226 del 2013 – «anche dall'urgenza di coordinare tali disposizioni con quelle previste, ai medesimi fini di garanzia della rappresentatività, dal decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 agosto 2011, n. 156, relativo alla designazione e nomina in ciascuna circoscrizione provinciale dei componenti del consiglio delle camere di commercio, ivi comprese le associazioni dei consumatori e degli utenti e i dati da fornire al fine dell'individuazione del consigliere in rappresentanza dei consumatori», collegati fra l'altro anche all'elenco nazionale di cui all'art. 137 cod. cons. In particolare, come si vedrà più avanti, il regolamento ministeriale vigente prevede la tenuta, da parte delle associazioni richiedenti l'iscrizione o il rinnovo, di un elenco degli iscritti dal quale emerga la distribuzione territoriale degli stessi, con specifico riferimento alla circoscrizione provinciale, ai fini della verifica dei requisiti stabiliti dall'art. 3, co. 5, del citato d.m. n. 156 del 2011.

<sup>166</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, in *Foro amm. CDS*, 2012, n. 11, p. 3075 ss., spec. p. 3078 (par. 10, 4° periodo), ove si afferma che il «potere regolamentare attribuito al Ministero (...) riguarda unicamente le procedure per l'iscrizione e la documentazione da produrre per dimostrare i suddetti requisiti, e non si estende alla fissazione o alla delimitazione (anche in negativo) dei requisiti necessari per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, che sono direttamente stabiliti dalla legge». L'orientamento del Consiglio di Stato è riportato anche nella circolare ministeriale n. 38226 del 2013, p. 2.

conseguenza, la reputazione di tali associazioni. Anche le recenti circolari ministeriali recanti le istruzioni operative e la modulistica per l'iscrizione nell'elenco<sup>167</sup> – la cui analisi, ai fini dello studio che si intende portare avanti, è di grande utilità, pur non essendo queste ultime qualificabili come fonti normative in senso stretto – risultano sensibilmente più analitiche, a testimonianza dell'accresciuta consapevolezza del legislatore rispetto alla delicatezza del processo di verifica amministrativa dei requisiti di rappresentatività individuati dalla legge.

Venendo ai caratteri della fase di accertamento della rappresentatività dell'organizzazione consumeristica ai fini dell'inclusione nell'elenco *ex art.* 137 cod. cons., tra i commentatori della norma vi è unanime consenso circa l'assenza di un potere discrezionale in capo al Ministero dello sviluppo economico<sup>168</sup>. In altri termini, per l'amministrazione, l'iscrizione dell'associazione richiedente che dimostri di soddisfare tutti i requisiti fissati dalla legge rappresenta un «atto dovuto»<sup>169</sup>; specularmente, in capo alla stessa sorge un diritto soggettivo, tutelabile dinanzi al giudice ordinario in caso di illegittimo provvedimento di diniego dell'inclusione nel succitato elenco<sup>170</sup>.

L'iscrizione dell'associazione consumeristica avviene su istanza di quest'ultima (e mai d'ufficio) e non ha durata predeterminata. La permanenza nell'elenco è però subordinata al mantenimento dei requisiti previsti dalla

---

<sup>167</sup> Circolare ministeriale del 5 marzo 2013, n. 38226, avente ad oggetto *Istruzioni operative e modulistica per l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 137 del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo) delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, alla luce del nuovo regolamento ministeriale di cui al DM 21 dicembre 2012, n. 260*. Le istruzioni ivi contenute sono state integrate con le successive circolari n. 176970, del 29 ottobre 2013, recante istruzioni operative dettagliate per la predisposizione dell'elenco nazionale degli iscritti, e n. 38172, del 5 marzo 2014, relativa alla dimostrazione del possesso dei requisiti per l'iscrizione da parte delle associazioni a carattere federale o di secondo livello, alla crittografia del file contenente l'elenco dei soci da presentare in caso di controllo, nonché alle procedure di controllo dell'elenco degli associati da parte dell'amministrazione.

<sup>168</sup> R. COLAGRANDE, *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998, n. 281)*, cit., p. 733; S. EVANGELISTA, *Le nuove frontiere della tutela dei consumatori e degli utenti: qualche considerazione a margine di un recente provvedimento*, cit., p. 36; G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 71, nota 50.

<sup>169</sup> L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, in *Corr. giur.*, 2002, n. 2, p. 267; G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 71, nota 50, parla di «atto vincolato».

<sup>170</sup> E. MINERVINI, *Commento all'art. 137*, cit., p. 812; G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 71, nota 50.

legge<sup>171</sup>, sottoposti a verifica annuale<sup>172</sup>; qualora l'amministrazione competente dovesse riscontrare la sopravvenuta perdita anche solo di uno dei citati requisiti, l'associazione verrebbe cancellata dall'elenco oppure, in caso di «carenze lievi»<sup>173</sup>, sospesa dallo stesso per un tempo massimo di un anno. La sospensione (in luogo della cancellazione) può essere concessa – sembrerebbe, discrezionalmente – qualora l'associazione iscritta manifesti «in modo concreto l'intendimento di recuperare i requisiti perduti» entro l'anno successivo.

Nonostante la notevole rigidità dei requisiti fissati per l'inclusione nell'elenco ministeriale, quest'ultimo ha contato sin dalla sua istituzione, e conta tutt'ora, un numero piuttosto elevato di associazioni consumeristiche rappresentative a livello nazionale<sup>174</sup>, superiore, per altro, a quanto registrato in

---

<sup>171</sup> La dottrina ha mostrato apprezzamento per tale soluzione. In particolare, G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 89, ne ha evidenziato la legittimità costituzionale, anche in ossequio al consolidato orientamento della Corte costituzionale che, pur se in ambito sindacale, da tempo ha affermato che la valutazione circa la rappresentatività di un'associazione «deve rimanere fluida, atteso che la 'rappresentatività' è per sua natura soggetta a variazioni sia in aumento che in diminuzione; per cui non pare consentito perpetuare una situazione che deve invece essere considerata contingente». Così, Corte Cost., 4 dicembre 1995, n. 492, in *Foro it.*, 1996, c. 5 ss., con nota di G. AMOROSO, *Nuovo intervento della Corte costituzionale sulla nozione di «maggiore rappresentatività» delle associazioni sindacali e possibili riflessi sull'art. 19 dello statuto dei lavoratori*.

<sup>172</sup> Ai sensi dell'art. 6 del regolamento ministeriale, entro il 30 giugno di ogni anno le associazioni iscritte fanno pervenire al Ministero dello sviluppo economico la documentazione richiesta dal medesimo articolo, comprovante il mantenimento dei requisiti sanciti dall'art. 137 cod. cons.

<sup>173</sup> Ai sensi dell'art. 7, co. 1, del regolamento ministeriale, per carenza lieve si intende «la carenza temporanea e parziale di un singolo requisito, quale, la temporanea perdita di iscritti in misura tale da determinare una carenza non superiore al 5% rispetto al numero minimo prescritto, ovvero casi isolati, non rilevanti e non reiterati di connessioni di interesse con imprese, ovvero inadempienze parziali nella tenuta dell'elenco degli iscritti, ovvero limitati ritardi nella sostituzione del legale rappresentante che ha perduto i requisiti, ovvero interruzioni o riduzioni dell'attività tali da farne venir meno temporaneamente la continuità». La puntuale specificazione del concetto di «carenze lievi» all'interno del regolamento, originariamente non prevista nel primo schema di regolamento – ha fatto séguito all'accoglimento delle osservazioni formulate dal Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, in *Foro amm. CDS*, 2012, n. 11, p. 3075 ss., spec. p. 3079, che ne aveva appunto criticato l'indeterminatezza nel punto in cui non era specificato quali fossero «i requisiti essenziali, la cui assenza comporta la cancellazione immediata dall'elenco e altri requisiti, sanabili con la procedura di sospensione».

<sup>174</sup> Ai sensi del D.P.C.M. del 12 luglio 2018, risultano iscritte nell'elenco ex art. 137 cod. cons. le seguenti associazioni dei consumatori e degli utenti: “Associazione Consumatori e Utenti” (ACU); “Associazione Difesa Consumatori e Ambiente” (ADICONSUM);

altri Paesi europei che adottano il medesimo sistema di accreditamento. In Francia, per citare un esempio, sebbene i requisiti sanciti negli artt. L. 881-1 e R. 811-1 ss. del *Code de la consommation* siano meno stringenti di quelli italiani (specialmente per quanto concerne il valore-soglia di iscritti all'associazione, fissati in diecimila associati, a fronte dei quasi trentamila di fatto richiesti dalla legge italiana), risultano attualmente riconosciute soltanto quindici associazioni dei consumatori operanti a livello nazionale<sup>175</sup>.

### ***9. I requisiti per l'iscrizione nell'elenco ex art. 137 cod. cons.***

Al fine dell'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 137 cod. cons., le associazioni dei consumatori devono provare il soddisfacimento dei requisiti sanciti dalla legge, che consistono, in particolare, nell'avvenuta costituzione da almeno un triennio; nello svolgimento, nel corso del medesimo periodo, di attività continuativa in favore dei consumatori e degli utenti; nel possesso di uno statuto che sancisca un «ordinamento a base democratica» e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro; nell'aver un numero di iscritti almeno pari allo 0,5 per mille della popolazione nazionale, risultante da un elenco degli iscritti aggiornato annualmente; nella 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; nella redazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con specifica indicazione delle quote versate dagli associati; nel 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

---

“Associazione per la Difesa e l'Orientamento dei Consumatori” (ADOC); “Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari, Finanziari, Postali, Assicurativi” (ADUSBEP); “Associazione indipendente di consumatori” (ALTROCONSUMO); “Associazione Utenti dei Servizi Radiotelevisivi”; “Associazione dei Consumatori al servizio dei Cittadini” (ASSO-CONSUM); “Associazione Nazionale Utenti di Servizi Pubblici” (ASSOUTENTI); “Cittadinanzattiva”; “Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti dei consumatori e degli utenti” (CODACONS); “Centro per i diritti del cittadino” (CO.DI.CI.); “Confederazione generale dei consumatori” (CONFCONSUMATORI); “Centro Tutela Consumatori e Utenti Verbraucherzentrale Sudtirol” (CTCU); “Federazione Nazionale Consumatori e Utenti” (FEDERCONSUMATORI); “Casa del consumatore”; “Lega consumatori”; “Movimento consumatori”; “Movimento difesa del cittadino”; “Unione per la Difesa dei Consumatori” (U.DI.CON.); “Unione Nazionale Consumatori”.

<sup>175</sup> L'elenco completo è disponibile al link <https://www.inc-conso.fr/content/les-associations-de-consommateurs>.

o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione. Orbene, conviene dedicare un'analisi più approfondita ad alcuni tra questi requisiti.

**9.1. Costituzione da almeno tre anni e continuato esercizio dell'attività di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti: la "professionalità" delle associazioni consumeristiche rappresentative a livello nazionale.**

Ai sensi della lett. a) dell'art. 137 cod. cons., è richiesto che l'associazione sia costituita, «per atto pubblico o per scrittura privata autenticata», da almeno tre anni. *Ex littera legis*, la possibilità di essere iscritti nell'elenco ministeriale non è limitata agli enti aventi personalità giuridica ai sensi degli artt. 14 ss. c.c., ma è estesa anche alle associazioni non riconosciute, regolate dalle disposizioni di cui agli artt. 36 – 38 c.c. In questa scelta, qualche autore ha potuto ravvisare una manifestazione della tendenza, già riscontrata nella giurisprudenza dominante, ad «abbandonare la forma giuridica quale indice di solidità e stabilità organizzativa dei soggetti portatori di interessi collettivi»<sup>176</sup>. L'imposizione della forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata si deve allora alla necessità di avere certezza in ordine alla data di costituzione dell'ente<sup>177</sup>. Il regolamento ministeriale prevede infatti che l'associazione richiedente l'iscrizione depositi le copie autentiche dell'atto costitutivo dell'associazione, «comprovante che la costituzione dell'associazione (...) sia avvenuta almeno tre anni prima della data di presentazione della domanda»<sup>178</sup>.

---

<sup>176</sup> In questi termini, G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 63. Sul punto, si rinvia a quanto già detto *supra*, cap. I, par. 7, con riferimento alla nozione di associazioni dei consumatori e degli utenti.

<sup>177</sup> Così R. CAMERO - S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., p. 231, nota 17.

<sup>178</sup> In proposito, va rilevato il superamento, nel sistema vigente, di quella «incongruenza logica» che qualche autore aveva rilevato nel vigore del d.m. 19 gennaio 1999, n. 20, laddove veniva richiesta l'allegazione, oltre che di copia autentica dell'atto costitutivo dell'associazione, di «idonea documentazione comprovante che la costituzione sia avvenuta almeno tre anni prima della data di presentazione della domanda» (art. 2, co. 2, lett. a), del decreto), lasciando intendere che fosse rimesso alla discrezionalità dell'associazione richiedente l'iscrizione la scelta di quali documenti allegare per dimostrare l'esistenza da un triennio. Ancor più decisiva, a dire il vero, era la lettera della circolare ministeriale del 9 marzo 1999, n. 1251100, nella quale veniva specificato che «il comma 2 dell'art. 2 del regolamento, pur prevedendo l'esistenza al momento dell'iscrizione di un atto costitutivo nelle forme prescritte, consente la prova dell'esistenza dell'associazione da almeno un triennio anche con altra documentazione, sempre che da questa sia ricavabile una data certa», a tal fine indicando, esemplificativamente, la documentazione

Ed ancora ai sensi dell'art. 137, co. 2, lett. a), cod. cons., l'ente deve possedere «da almeno tre anni» uno statuto da cui si evinca l'assenza dello scopo di lucro, l'esclusività dello scopo di tutela dei consumatori e degli utenti e la sussistenza di un ordinamento interno a base democratica, da provare mediante il deposito non soltanto dello statuto vigente, ma anche delle eventuali modifiche statutarie intervenute nell'ultimo triennio, comprovanti la sussistenza dei requisiti richiesti dalla legge «per l'intero triennio»<sup>179</sup>. In altre parole, per poter ottenere l'iscrizione nell'elenco ministeriale, l'associazione non soltanto deve essere qualificabile da un triennio come “associazione dei consumatori e degli utenti” ai sensi della definizione offerta dal cod. cons., ma deve altresì dimostrare di aver posseduto per il medesimo periodo (e di continuare a possedere) i caratteri essenziali stabiliti dalla legge<sup>180</sup>. E ciò deve essere verificato da un punto di vista anche sostanziale, come confermato dalla circostanza che il regolamento ministeriale impone all'associazione richiedente l'onere di depositare, con riferimento al medesimo periodo, copia autentica «dei verbali delle assemblee degli iscritti, dei regolamenti che disciplinano le elezioni e degli atti relativi alle elezioni dei rappresentanti e degli organi direttivi dell'associazione»<sup>181</sup>. Tuttavia,

---

concernente «la richiesta del numero di codice fiscale o di partita Iva» o «l'eventuale contratto di locazione regolarmente registrato». Questa interpretazione si poneva però in contrasto con il testo dell'art. 5, co. 2, lett. a), della legge n. 281 del 1998, confluito senza alcuna variazione nell'art. 137, co. 2, lett. a), cod. cons. In argomento, v. F. TORIELLO, *Le procedure per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori*, cit., p. 395; G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 63, nota 15.

<sup>179</sup> Art. 3, co. 2, lett. a), d.m. 21 dicembre 2012, n. 260.

<sup>180</sup> Nelle istruzioni operative di cui alla circolare ministeriale del 5 marzo 2013, n. 38226 (p. 4), è infatti chiarito che «per evitare strumentali modifiche statutarie dell'ultimo minuto, il requisito della triennalità della costituzione va naturalmente documentato con riferimento alla costituzione come associazione dei consumatori con tale scopo esclusivo e con il prescritto ordinamento democratico». Ne consegue – si legge ancora nelle citate istruzioni operative, a p. 7 – che «non potrà mai avere titolo all'iscrizione nell'elenco ministeriale, l'associazione che sia stata costituita da oltre tre anni, ma come associazione diversa, e non possieda, all'atto dell'iscrizione, da almeno tre anni, uno statuto con i requisiti prescritti dall'art. 137, comma 2, lett. a), del Codice del Consumo». In argomento, G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 62, nota 9, sottolinea come la valutazione della rappresentatività dell'associazione ai fini dell'iscrizione nell'elenco ministeriale presupponga «anche un giudizio “storico” sull'attività svolta».

<sup>181</sup> Art. 3, co. 2, lett. b), d.m. 21 dicembre 2012, n. 260. Detta previsione accoglie l'opinione espressa dal Consiglio di Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, cit., p. 3075 ss., secondo cui «tra la documentazione che deve essere allegata alla domanda di iscrizione (...), occorre inserire anche la produzione dei verbali delle ultime assemblee degli iscritti, dei

l'eventuale carenza del dato formale non può mai essere superata dalla dimostrazione "fattuale" del rispetto dei principi sanciti nell'art. 137 cod. cons.: è infatti lo statuto «il primo elemento in base a cui verificare la sussistenza» dei requisiti previsti per l'iscrizione nell'elenco ministeriale, mentre l'accertamento in concreto ha il solo scopo di verificare l'effettiva attuazione dei principi in esso sanciti. In altre parole, entrambe le fasi della valutazione – formale e sostanziale – devono avere esito positivo, posto che «l'una cosa non comprende – e non è dunque sufficiente a implicare – l'altra»<sup>182</sup>. Così, ad esempio, non può ritenersi sussistere un «ordinamento a base democratica», qualora il *corpus* di norme sancito dallo statuto e dai regolamenti interni dell'associazione attribuisca astrattamente ad alcuni soggetti poteri contrari ai principi di democraticità, nemmeno se si prova empiricamente che i suddetti poteri non sono stati mai esercitati. Allo stesso modo, la previsione statutaria dell'esclusività dello scopo della tutela dei consumatori e degli utenti costituisce un «requisito formale che si pone come pregiudiziale rispetto a quello, pure stabilito dalla legge, della dimostrazione dell'esercizio continuativo dell'attività di tutela dei consumatori e degli utenti» nel triennio antecedente la data in cui è richiesta l'iscrizione<sup>183</sup>.

A proposito di detta dimostrazione, il regolamento ministeriale impone all'associazione il deposito di una relazione sull'attività svolta nel corso del triennio, in cui viene "reso il conto" delle iniziative pubbliche svolte in favore dei consumatori (quali convegni, seminari, manifestazioni), dei pareri e delle consulenze fornite a questi ultimi, dei reclami presentati per loro conto, dell'attività di assistenza connessa alla tutela giurisdizionale e stragiudiziale degli stessi, nonché degli accordi e dei protocolli di intesa stipulati nel loro interesse con imprese e pubblica amministrazione<sup>184</sup>. Non si comprende bene, però, in che misura l'amministrazione competente debba tener conto, in sede di accertamento dei presupposti per l'iscrizione dell'associazione nell'elenco, dei

---

regolamenti che disciplinano le elezioni e degli atti delle ultime elezioni dei rappresentati e degli organi direttivi dell'associazione».

<sup>182</sup> F. TORIELLO, *Le procedure per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori*, cit., p. 395.

<sup>183</sup> Il che significa che «mentre lo svolgimento in concreto di attività contrastanti con le finalità statutarie fa venir meno il requisito dell'esclusività dello scopo, viceversa, il mancato rinvenimento nello statuto di uno scopo esclusivo di tutela dei consumatori e degli utenti non può essere sanato dal mero elemento fattuale dell'attività svolta». Così si legge nelle istruzioni operative di cui alla circolare ministeriale 5 marzo 2013, n. 38226, p. 7.

<sup>184</sup> V. art. 3, co. 2, lett. e), regolamento ministeriale.

dati ricavabili da tale relazione. L'analiticità delle informazioni richieste sembra prefigurare la possibilità di una valutazione di merito, in ordine alla effettiva rilevanza (quantitativa e qualitativa) dell'attività svolta; tuttavia, ciò si pone in contraddizione con la norma primaria, che richiede unicamente lo «svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti», e non anche che questa abbia raggiunto uno specifico livello di "rilevanza". Si deve ritenere, allora, che l'esame effettuato dal Ministero debba limitarsi alla sola verifica della sussistenza di tale ultimo presupposto (ovvero l'esercizio continuativo dell'attività), il quale si attegga, dunque, alla stregua di requisito di "professionalità" dell'associazione, da intendersi nel senso di esercizio «*abituale* e non *occasionale*»<sup>185</sup> dell'attività di protezione dei consumatori: il che trova giustificazione nella necessità di assicurare che le associazioni consumeristiche iscritte nell'elenco ministeriale siano effettivamente in grado di far fronte alle ampie e rilevanti facoltà che la legge attribuisce loro.

### **9.2. Assenza dello scopo di lucro.**

Quanto all'assenza della finalità lucrativa, la circolare ministeriale recante le istruzioni operative per l'iscrizione nell'elenco *ex art.* 137 cod. cons. specifica che «la formulazione adottata dal legislatore non è suscettibile di alcuna interpretazione estensiva»; essa deve essere espressamente prevista nello statuto dell'associazione, nel quale non devono invece risultare clausole che prevedano, ad esempio, la possibilità di: effettuare distribuzioni indirette di utili, impiegare gli utili per scopi diversi dalla tutela dei consumatori e degli utenti oppure devolvere l'eventuale residuo attivo in caso di scioglimento dell'associazione a soggetti diversi dalle associazioni dei consumatori o da altri enti con finalità simili<sup>186</sup>.

Nelle medesime istruzioni operative rilasciate dal Ministero dello sviluppo economico, si legge che «l'assenza di scopo di lucro è altresì collegata alla natura non commerciale dell'associazione», nel senso che «lo scopo di lucro è ritenuto sussistere laddove, in base alla normativa vigente, la natura dell'associazione sia

---

<sup>185</sup> Così G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale*, vol. 1, Milano, 2013, p. 32, in riferimento al requisito di professionalità previsto nell'art. 2082 c.c., ai fini dell'attribuzione della qualifica di imprenditore.

<sup>186</sup> Cfr. istruzioni operative di cui alla circolare ministeriale 5 marzo 2013, n. 38226, pp. 10-11.

qualificabile come “commerciale”<sup>187</sup>». Orbene, il riferimento alla «normativa vigente» è espressamente rivolto alle disposizioni di natura tributaria contenute nel Testo unico delle imposte sui redditi<sup>188</sup> (e, segnatamente, nell’art. 73 Tuir), secondo cui l’associazione può definirsi di natura “non commerciale” quando «non ha per oggetto esclusivo o principale lo svolgimento di attività di natura commerciale». In altre parole, l’associazione potrebbe – senza perdere la qualifica di ente “non commerciale” – svolgere attività remunerate, sempre che queste siano conformi alle finalità istituzionali e svolte «senza specifica organizzazione» ovvero, si legge ancora nella circolare, purché non siano «svolte in forma di impresa» e abbiano «carattere eventuale», verso corrispettivi «che non eccedono i costi di diretta imputazione»<sup>189</sup>.

Su questo aspetto, sorprende che il legislatore secondario sovrapponga, in qualche modo, lo scopo lucrativo allo svolgimento dell’attività in forma d’impresa<sup>190</sup>. Invero, la non lucratività dell’associazione è richiesta al fine di accertare la serietà dell’iniziativa, che deve essere rivolta alla tutela dei consumatori e degli utenti e non a scopi di natura egoistica<sup>191</sup>. Ciò consente di evitare che le risorse disponibili siano “distratte” dal perseguimento delle finalità

---

<sup>187</sup> In questo punto, il testo della circolare contiene un refuso (che è stato corretto nella citazione sopra riportata): viene infatti indicato «non commerciale» in luogo di «commerciale».

<sup>188</sup> D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

<sup>189</sup> Cfr. istruzioni operative di cui alla circolare ministeriale 5 marzo 2013, n. 38226, pp. 10-11.

<sup>190</sup> In argomento, v. le osservazioni della dottrina in merito alla non essenzialità dello scopo di lucro per la qualificazione dell’attività d’impresa, offerte tra gli altri da: R. FRANCESCHELLI, *Imprese e imprenditori*, Milano, 1972, p. 103 ss.; F. GALGANO, *Diritto commerciale*, I, Bologna, 2013, p. 23 ss.; G. OPPO, *Realtà giuridica globale dell’impresa nell’ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976, p. 595; E. LOFFREDO, *Economicità e impresa*, Torino, 1999, p. 80 ss.; C. ANGELICI, *Diritto commerciale*, I, Roma-Bari, 2002, p. 33; V. BUONOCORE, *Impresa (dir. priv.)*, in *Enc. dir. Annali*, Milano, 2007, p. 785 ss.; B. LIBONATI, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 2009, p. 15; G. PRESTI – M. RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale*, I, Bologna, 2011, p. 18 s.; G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. I. Diritto dell’impresa*, Milano, 2013, p. 33 ss.; V. BUONOCORE – G. CAPO, *L’imprenditore in generale*, in AA. VV., *Manuale di diritto commerciale*, ideato da V. Buonocore, Torino, 2016, p. 15 ss.

<sup>191</sup> P. FIORIO, *Deterrenza e riparazione: la tutela degli interessi collettivi e dei diritti individuali omogenei dei risparmiatori negli Stati Uniti, in Francia ed in Italia.*, in AA. VV., *Consumatori e processo*, a cura di B. Capponi, M. Gasparinetti e C.M. Verardi, Napoli, 1995, p. 192.

istituzionali<sup>192</sup> e che la veste associativa sia utilizzata in modo strumentale. Non sembra, invece, che la previsione contenuta nella lett. a) del secondo comma dell'art. 137 cod. cons. possa essere interpretata nel senso di escludere l'iscrivibilità dell'associazione qualora questa, pur priva dello scopo di lucro, eserciti un'attività organizzata caratterizzata da economicità e professionalità, rivolta alla tutela dei consumatori e degli utenti. È ormai pacifico che l'attività economica possa costituire «lo strumento diretto, o anche indiretto, per la realizzazione di una finalità altruistica»<sup>193</sup>, e in ambito consumeristico non è infrequente, ad esempio, che le associazioni promuovano l'educazione e l'informazione dei consumatori mediante l'esercizio di un'attività editoriale in forma d'impresa<sup>194</sup>. Il limite previsto nelle istruzioni operative, espressamente ispirato a interpretazioni e metodologie di matrice tributaria<sup>195</sup>, dovrebbe considerarsi distinto ed ulteriore rispetto a quello sancito nell'art. 137 cod.

---

<sup>192</sup> In argomento, può essere utile richiamare le osservazioni di G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli Enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, n. 3, p. 671 ss., in materia di rapporto tra assenza del fine di lucro e finalità istituzionali (civiche, solidaristiche e di utilità sociale) degli ETS. L'A., infatti, spiega che l'assenza del fine di lucro c.d. soggettivo consiste, tra l'altro, «nell'impiego di ogni risorsa per lo svolgimento dell'attività di interesse generale». Ciononostante, a differenza di quanto sancito nel Codice del Terzo settore (v., in part., art. 8, co. 1, d.lgs. n. 117 del 2017), ai fini dell'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, non è espressamente previsto il vincolo della integrale destinazione del patrimonio dell'ente per lo svolgimento dell'attività statutaria. Il medesimo principio può essere allora ricavato dalla combinazione del *non distribution constraint* e dell'esclusività dello scopo della tutela dei consumatori e degli utenti.

<sup>193</sup> Così F. DI SABATO, *Diritto delle società*, 3a ed. (aggiornata da A. Blandini), Milano, 2011, p. 36, che fa leva sulla «costatazione che anche una finalità di carattere culturale o altruistica è conseguibile attraverso un'attività economica».

<sup>194</sup> Come rilevato da M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 20128, n. 1, p. 1 ss., «il fenomeno risulta ancora più chiaro distinguendo il fine mediato dal fine ultimo», nel senso che nulla impedisce che lo scopo dell'ente *non profit* (nel caso di specie, la tutela dei consumatori e degli utenti) possa «essere perseguito anche per mezzo dell'esercizio collettivo di un'attività economica», essendo questa «strumentale – e quindi uno scopo intermedio – alla realizzazione dello scopo ultimo di tipo ideale».

<sup>195</sup> Sul punto, v. A. FUSARO, *La riforma del diritto delle associazioni*, in *Giur. it.*, 2000, n. 12, p. 2427 ss., il quale considera “diabolica” la «spirale viziosa che avviluppa la matrice civilistica di queste prescrizioni con la loro interpretazione di estrazione tributaria, quindi non solo improntata a metodologie diverse, ma pure rivolta al perseguimento di obiettivi divaricati».

cons.<sup>196</sup> e, pertanto, non vincolante in sede di verifica amministrativa del possesso dei requisiti per l'iscrizione, posto che questi ultimi sono (e devono essere) «direttamente stabiliti dalla legge»<sup>197</sup>.

### **9.3. Consistenza e diffusione della base associativa.**

Ai sensi dell'art. 137, co. 2, lett. c), cod. cons., la consistenza della base associativa deve essere valutata sotto un duplice profilo, nazionale e locale<sup>198</sup>. È richiesto, infatti, che l'associazione consumeristica abbia un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale – il che si traduce, in concreto, in un valore di poco inferiore alle 30.000 unità<sup>199</sup> – e allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna delle (almeno cinque) regioni o province autonome in cui essa è presente con proprie articolazioni territoriali<sup>200</sup>. Tuttavia, ai sensi del quinto comma del medesimo articolo, l'iscrizione all'elenco è consentita anche alle associazioni dei consumatori e degli utenti in possesso di tutti i requisiti previsti dalla legge, ma «operanti esclusivamente nei territori ove risiedono minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute», purché dotate di un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille degli abitanti della regione o provincia autonoma di riferimento. Per queste ultime, in sostanza, è sufficiente provare la diffusione a livello locale, posto che l'esigenza di rappresentare gli interessi dei consumatori appartenenti a specifiche minoranze linguistiche non renderebbe possibile una così ampia diffusione a livello nazionale (in termini sia

---

<sup>196</sup> L'art. 137 cod. cons., infatti, impone soltanto il *non distribution constraint* e l'esclusività dello scopo della tutela dei consumatori e degli utenti, senza incidere sulle modalità organizzative attraverso cui perseguire detta finalità.

<sup>197</sup> Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, cit., p. 3078.

<sup>198</sup> Cfr. S. EVANGELISTA, *Le nuove frontiere della tutela dei consumatori e degli utenti: qualche considerazione a margine di un recente provvedimento*, cit., p. 36; G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 66, il quale sottolinea che «la consistenza locale e quella nazionale si presentano come requisiti concorrenti e non alternativi».

<sup>199</sup> Ai sensi dell'art. 3, co. 6, regolamento ministeriale, la base di calcolo dell'aliquota di iscritti dell'associazione rispetto alla popolazione presente sul territorio nazionale, regionale o provinciale, di cui all'art. 137, co. 5 e co. 2, lett. c), cod. cons., viene individuata sulla base dell'ultimo censimento ISTAT disponibile.

<sup>200</sup> Ai fini della verifica della sussistenza dei succitati requisiti, l'associazione è tenuta, ai sensi dell'art. 3, co. 2, lett. b), del regolamento ministeriale adottato con d.m. 21 dicembre 2012, n. 260, a depositare una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione, concernente «il numero totale degli iscritti alla data di presentazione della domanda» nonché «la loro ripartizione per regioni e province autonome».

di numero complessivo di associati, sia di presenza sul territorio di cinque regioni o province autonome). Ebbene, il trattamento differenziato riconosciuto a siffatte organizzazioni non ha convinto pienamente la dottrina; va segnalata, in particolare, l'opinione di uno studioso, il quale ne ha messo in discussione sia la ragionevolezza – e, conseguentemente, la legalità costituzionale –, sia l'opportunità<sup>201</sup>. Nella specie, si è dubitato della sussistenza di «particolari esigenze di tutela», tali da giustificare la disciplina di favore, che gli appartenenti a minoranze alloglotte presenterebbero (non in astratto, ma) «in quanto consumatori ed utenti», rispetto, ad esempio, a coloro i quali fanno parte di altre comunità locali<sup>202</sup>.

Ad ogni modo, fatta salva l'ipotesi eccezionale contemplata dalla legge, per le associazioni dei consumatori e degli utenti l'ampiezza del numero di associati «diviene qualcosa di più che un indice soltanto quantitativo»<sup>203</sup>, sia perché riflette il livello di consenso che l'organizzazione riscuote su base nazionale (e locale)<sup>204</sup>, e dunque la sua «effettiva forza»<sup>205</sup>, sia perché impone un effettivo radicamento sul territorio, che la mera istituzione di filiali – magari non operative, istituite al solo fine di soddisfare il requisito della «presenza sul territorio di almeno cinque

---

<sup>201</sup> G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., pp. 66-68. In particolare, a p. 67, l'A. ricorda che «l'art. 6 della Costituzione consente certamente un trattamento differenziato, anche in deroga al principio di uguaglianza, ma tale differenziazione dovrebbe comunque rispondere a ragioni di salvaguardia delle specificità culturali e linguistiche di questi gruppi minoritari», non riscontrabili – secondo l'opinione dell'A. – nel caso *de quo*.

<sup>202</sup> V. *supra*, nota precedente.

<sup>203</sup> R. CAMERO - S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., p. 239.

<sup>204</sup> A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 51, ravvisa, nei requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, un processo di «legittimazione democratica» dell'ente. In proposito, giova ricordare quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa in relazione alla valutazione di rappresentatività delle organizzazioni sindacali. Nella specie, è stato sostenuto che il criterio della consistenza numerica degli associati costituisca «l'elemento che più di ogni altro è in grado di esprimere il consenso della categoria all'azione svolta dal singolo sindacato» (così Tar Lazio, sez. I, 23 aprile 1980, n. 454), e che «in un regime di democrazia il numero degli iscritti non è solo un dato quantitativo, ma è soprattutto un elemento di qualità, giacché esprime la misura dell'adesione e consenso delle categorie sociali interessate nei confronti delle diverse oo.ss.» (così Tar Lazio, 16 dicembre 1981, n. 1017).

<sup>205</sup> V., in ambito sindacale, Pret. Aosta, 1 marzo 1986, in *Dir. Lav.*, 1987, II, p. 145 ss., ove si affermava che «i criteri di identificazione della maggiore rappresentatività (...) devono fondarsi su un complesso di elementi dai quali sia possibile evincere la effettiva forza della confederazione in campo nazionale».

regioni» di cui all'art. 137 cod. cons.<sup>206</sup> – non sarebbe di per sé idonea a garantire<sup>207</sup>.

Ai sensi del regolamento ministeriale, «per iscritti all'associazione si intendono coloro che hanno espressamente manifestato la volontà di aderirvi»<sup>208</sup>, confermata dalla sottoscrizione, almeno una volta nel corso del biennio precedente alla domanda di iscrizione, di un «modulo di adesione o di conferma espressa dell'adesione»<sup>209</sup>; inoltre, «ai soli fini del raggiungimento e del

---

<sup>206</sup> La presenza sul territorio di almeno cinque regioni è sufficiente a provare, *ex lege*, la rappresentatività «a livello nazionale» dell'associazione.

<sup>207</sup> Secondo il Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, cit., «è da ritenersi sufficiente un minimo di organizzazione periferica» (come, ad esempio, l'aver propri recapiti telefonici presso le sedi periferiche), purchè non meramente fittizia, affinché sia rispettato il requisito della «presenza» dell'associazione sul territorio di almeno cinque regioni. In proposito, però, si è espressa in senso critico S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, cit., p. 764 ss., la quale ha sottolineato che un'interpretazione così estensiva può comportare «l'estrema conseguenza di consentire ad associazioni non realmente operanti sul territorio di partecipare ai finanziamenti diretti a sostenere le associazioni dei consumatori e degli utenti». Sul punto, giova ricordare le riflessioni che la più attenta dottrina giuslavorista ha formulato, con riferimento alla definizione del carattere nazionale dell'associazione sindacale, ai fini dell'individuazione degli enti collettivi legittimati ad egire ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori. In particolare, v. R. SANDUCCI, *Il procedimento per la repressione della condotta antisindacale: "vecchie" criticità e "nuove" conformazioni della legittimazione attiva*, in *Argomenti dir. lav.*, 2014, n. 3, p. 592 ss., il quale ha evidenziato che «i dati meramente formali non sono sufficienti (ad esempio la previsione dell'articolazione nazionale nell'ambito dello statuto associativo) ma serve una effettiva attività diffusa a livello nazionale».

<sup>208</sup> La citata fonte secondaria riproduce, sul punto, l'orientamento unanime della dottrina civilistica, che ravvisa nell'elemento volontaristico un requisito essenziale ai fini del perfezionamento dell'adesione del soggetto al contratto associativo. In argomento, v., per tutti, F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna, 1967, p. 136, il quale afferma che «il vincolo contrattuale si perfeziona – e le parti assumono la qualità di associati – per effetto dell'accordo tra esse intercorso», laddove tale «accordo» contrattuale non consiste che nell'«incontro di volontà» (così C.M. BIANCA, *Diritto civile. 3. Il contratto*, Milano, 2a ed., 2000, p. 207) tra i soci fondatori, nel momento della costituzione dell'associazione, o tra l'associazione già costituita e l'aderente, in un momento successivo. Sul punto, non possono non essere ricordate le parole di P. FERRO LUZZI, *I contratti associativi*, Milano, 1971, p. 78, il quale autorevolmente affermava che la natura contrattuale dell'atto costitutivo dell'associazione rappresenta più «un dato da cui prendere le mosse, che non un risultato cui occorra pervenire».

<sup>209</sup> Per altro, è da rilevare che, in alcune ipotesi, l'iscrizione all'associazione da parte di chi ne faccia richiesta pare configurare un vero e proprio automatismo. Sul punto, si tornerà più avanti: v. *infra*, cap. III, par. 3.1.

mantenimento dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco (...) sono computate esclusivamente le iscrizioni comprovate dal pagamento di una quota associativa di importo non meramente simbolico»<sup>210</sup>. Sul punto, giova ricordare le considerazioni espresse dalla giurisprudenza amministrativa, che ha escluso che l'iscrizione potesse derivare «in via automatica da altri comportamenti in assenza di una consapevolezza del socio»<sup>211</sup>. Pertanto, l'inclusione del socio (nell'associazione e) nel succitato conteggio è subordinata alla manifestazione della volontà di quest'ultimo di aderire al contratto associativo, che deve altresì essere «distinta da ogni altra volontà di ottenere dall'associazione singoli beni e servizi»<sup>212</sup> (come, ad esempio, la sottoscrizione dell'abbonamento ad una rivista edita dall'associazione consumeristica<sup>213</sup>). La necessità di adottare, in sede di elaborazione della normativa secondaria, l'interpretazione più «restrittiva di "iscrizione" (per l'appunto, *all'associazione*, non a sue eventuali ed episodiche manifestazioni o attività)» è stata condivisa anche dalla dottrina, che ha ritenuto quello indicato come «l'unico criterio legittimo» – cioè, conforme alla lettera dell'art. 137 cod. cons. – di computazione degli «iscritti»<sup>214</sup>.

---

<sup>210</sup> Art. 3, co. 4, regolamento ministeriale. In sede di approvazione del regolamento, l'espressione «importo non meramente simbolico» è stata preferita a quella di «importo non irrisorio», in accoglimento del parere espresso in tal senso dal Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, cit. Sempre ai sensi dell'art. 3, co. 4, del regolamento ministeriale, il pagamento della quota associativa deve essere «effettivamente corrisposto in forma tracciabile almeno una volta nel biennio anteriore alla relativa dichiarazione ovvero, nel caso tale pagamento sia effettuato in contanti, confermato dalla corrispondenza con gli importi iscritti in bilancio».

<sup>211</sup> Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, cit.

<sup>212</sup> Così la circolare ministeriale n. 38226 del 2013, p. 13, in cui si precisa che «tale espressa manifestazione di volontà deve risultare inequivocabilmente al momento della sottoscrizione, quale atto libero, volontario ed univoco di adesione all'associazione di consumatori».

<sup>213</sup> Il che, comunque, non vale ad escludere in astratto l'ammissibilità (ai fini del conteggio del numero di associati) della contestuale manifestazione, da parte dell'aspirante socio, della volontà di aderire all'associazione e di ottenere beni o servizi offerti da quest'ultima. In questo senso, v. Tar Lazio, sez. III-ter, 23 aprile 2004, n. 3501.

<sup>214</sup> F. TORIELLO, *Le procedure per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori*, cit., p. 396, secondo cui, all'opposto, «un computo allargato ai simpatizzanti, che tali siano per aver partecipato ad un convegno o per essersi abbonati occasionalmente a pubblicazioni, non sarebbe legittimo». Dello stesso orientamento anche S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, cit., p. 764 ss., la quale evidenzia che «ragionare diversamente potrebbe portare all'estreme conseguenze di legittimare forme di adesione finalizzate al solo reclutamento dei soci, altrimenti non interessati, e conseguentemente, una modalità di iscrizione tale da consentire di aggirare la norma di riferimento».

Meno chiara, invece, è la *ratio* sottesa alla scelta di tenere in considerazione, tra gli iscritti dell'associazione, soltanto coloro i quali abbiano effettivamente versato alla stessa una quota associativa di importo non meramente simbolico<sup>215</sup>. Il regolamento ministeriale si poggia sulla disposizione di cui alla lett. d) dell'art. 137 cod. cons., in cui è richiesta la separata indicazione, nel bilancio delle entrate e delle uscite elaborato dall'associazione, delle «quote *versate* dagli associati» (il corsivo è aggiunto). A ben vedere, maggiori perplessità sorgono in relazione alla previsione di un *quantum* minimo relativo all'apporto che gli associati sono tenuti a corrispondere, ai fini (non già, naturalmente, del perfezionamento dell'iscrizione all'associazione consumeristica, ma soltanto) del calcolo degli stessi ai fini del raggiungimento del requisito per l'accreditamento ministeriale. Non si ritiene decisivo quanto sostenuto nelle istruzioni operative, in cui, dopo aver specificato che «in analogia con quanto avviene per alcuni aspetti anche in campo fiscale» si considerano meramente simboliche eventuali quote annuali di adesione inferiori ad un euro, si afferma che «tale importo, moltiplicato per il numero di associati prescritto, può determinare il livello minimo accettabile come elemento sintomatico (...) giustificativo di un'attività significativa svolta su base nazionale dall'associazione richiedente»<sup>216</sup>. L'adeguatezza del patrimonio dell'associazione al perseguimento della tutela dei consumatori e degli utenti a livello nazionale non rientra, infatti, tra i requisiti sanciti dalla legge; d'altro canto, se pure così fosse, è quantomeno inverosimile pensare che l'attività associativa di un ente accreditato presso il Ministero dello sviluppo economico possa efficacemente essere svolta con entrate così modeste. Apparentemente, allora, si tratta di una prescrizione volta a garantire la “serietà” dell'adesione, una sorta di “correttivo” finalizzato ad escludere la possibilità di conteggiare eventuali iscrizioni fasulle<sup>217</sup>: il che nemmeno convince, dal

---

<sup>215</sup> In proposito, va ricordato che l'avvenuto pagamento della quota associativa «di importo non meramente simbolico», per altro in forma tracciabile o comunque comprovata dall'esame delle scritture contabili, è elemento che rileva «ai soli fini del raggiungimento e del mantenimento dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco», non anche ai fini della validità dell'adesione all'associazione. Sul punto, v. una volta di più le osservazioni di F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., p. 136 ss., secondo cui, in ragione della natura consensuale del contratto di associazione, l'assunzione della qualità di associato si perfeziona «indipendentemente dall'avvenuta esecuzione dei conferimenti».

<sup>216</sup> V. circolare ministeriale n. 38226 del 2013, p. 15.

<sup>217</sup> In argomento, v. le preoccupazioni manifestate da U. MORERA, *Postilla. Consumatori associati: tutti davvero iscritti o anche qualche fantasma?*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1, p. 81 s. Anche sulla stampa quotidiana non hanno mancato di manifestarsi simili perplessità: v.,

momento che, come si è visto, non mancano specifiche (e sufficienti) cautele in tal senso.

Infine, sempre ai fini del conteggio degli associati, a nulla rileva la circostanza che questi ultimi risultino iscritti a più associazioni consumeristiche. Nel regolamento ministeriale è infatti espressamente sancita la possibilità che questi ultimi siano considerati per il raggiungimento dei requisiti «da parte di ciascuna delle associazioni cui aderiscono»<sup>218</sup>. Ciononostante, allo scopo di «evitare duplicazioni di rappresentanza ed elusione dei requisiti per l'iscrizione», laddove sia riscontrata la sostanziale coincidenza di una significativa percentuale di iscritti tra diverse associazioni, l'amministrazione pubblica procederà a più accurati controlli in ordine alle adesioni da queste ultime dichiarate. Vieppiù, l'esigenza di evitare l'iscrizione nell'elenco di più associazioni grossomodo riferibili alla medesima base associativa – finalizzata alla moltiplicazione dei benefici derivanti dall'accreditamento ministeriale – e la conseguente frammentazione artificiosa dell'associazionismo consumerista, è perseguita anche attraverso la facilitazione dei processi di fusione e di aggregazione degli enti esistenti in federazioni<sup>219</sup>.

#### **9.4. Indipendenza.**

---

ad esempio, l'articolo di R. Querzé, dal titolo *Consumatori fantasma*, apparso sul *Corriere della Sera*, 29 dicembre 2007, p. 8, nel quale venivano riportate le dichiarazioni di esponenti delle associazioni "Altroconsumo" e "Codacons", i quali definivano il sistema di controlli amministrativi, soltanto «in apparenza rigoroso», come un «colabrodo», puntando il dito sul sistema di autocertificazione del numero degli iscritti i quali – per citare le parole usate nell'articolo – «non muoiono mai», nel senso che «le adesioni degli anni passati si rinnovano d'ufficio».

<sup>218</sup> Art. 3, co. 5, regolamento ministeriale. Invero, anche su questo punto è risultato decisivo l'intervento del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9042, cit.). Nel testo dello schema di decreto ministeriale, l'iscrizione dei consumatori a più di un'associazione incontrava dei limiti, essendo ammessa solo quando «si tratti di casi limitati ed episodici». Il Consiglio di Stato, nell'esprimere un parere sul decreto, ha ritenuto tale previsione «eccessivamente e ingiustificatamente limitativa della libertà di associazione e del pluralismo associativo», spiegando invece che «qualora si intendesse contrastare condotte delle associazioni elusive dell'effettiva sussistenza di un numero minimo di iscritti, il rimedio proporzionato non è il sostanziale divieto di una doppia iscrizione (o meglio la eccezionale valutabilità degli iscritti a più associazioni), ma consiste nel verificare l'effettiva adesione degli iscritti alle diverse associazioni».

<sup>219</sup> V. art. 3, co. 7 e co. 8, regolamento ministeriale.

Tra gli altri presupposti dettati nell'art. 137 cod. cons., merita un ultimo approfondimento quello di cui al co. 3, relativo alla preclusione di «ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi»<sup>220</sup> e alla insussistenza di «ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione»<sup>221</sup>. In passato, il Ministero aveva adottato un'interpretazione piuttosto stringente di tale requisito: e infatti, una siffatta connessione di interessi si presumeva esistere «per qualsiasi contributo finanziario rilasciato da un'impresa commerciale a favore di un'associazione di tutela dei consumatori a titolo di liberalità gratuita o non motivata o comunque volto a promuovere l'attività dell'associazione stessa o a sostenere la sua organizzazione»<sup>222</sup>. La rigidità di tale posizione era stata oggetto di critiche, anche da parte delle associazioni consumeristiche, in quanto ritenuta controproducente<sup>223</sup>. E infatti, è stato giustamente osservato che, in accordo con una simile interpretazione, «basterebbe dunque accettare un dono per perdere la legittimazione a restare nell'elenco, e basterebbe all'impresa erogare liberalità e finanziamenti (magari attraverso enti controllati ma apparentemente neutrali e disinteressati) per compromettere tutte le associazioni consumeristiche più agguerrite, mettendole in cattiva luce, e sbarazzandosene»<sup>224</sup>. Alla luce di queste

---

<sup>220</sup> In argomento, v. Tar Lazio, Sez. III *ter*, 22 febbraio 2007, n. 1560, in *Giornale dir. amm.*, 2007, n. 4, p. 408 s., con nota di G. FERRARI, *Iscrizione negli elenchi delle associazioni dei consumatori*, che ha annullato il d.m. 6 novembre 2003, nella parte in cui il Ministero dello sviluppo economico aveva confermato, per gli anni 2002 e 2003, l'inclusione dell'associazione "Cittadinanzattiva" nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, avendo quest'ultima realizzato, dietro pagamento, campagne promozionali per conto di alcune case farmaceutiche (spacciate per campagne informative relative a specifiche patologie).

<sup>221</sup> La centralità di questo requisito – idoneo a garantire «l'assenza di legami suscettibili di generare rapporti di compiacenza con le imprese» – nella valutazione della effettiva rappresentatività dell'associazione dei consumatori è evidenziata da G. UCCIARDELLO, *La tutela dei risparmiatori*, in AA. VV., *Manuale di diritto del mercato finanziario*, a cura di S. Amoroso, Milano, 2014, p. 37.

<sup>222</sup> Così si leggeva nella circolare ministeriale del 9 marzo 1999, n. 1251100.

<sup>223</sup> Ancora oggi, in un clima sostanzialmente più permissivo, le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale continuano a segnalare la – a parer loro – eccessiva rigidità della preclusione esistente nell'ordinamento italiano. Sul punto, v. l'intervento di L. CRISIGIOVANNI (Segretario generale dell'associazione "Altroconsumo"), all'incontro organizzato per il ventennale del Cncu.

<sup>224</sup> F. TORIELLO, *Le procedure per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori*, cit., p. 397. Cfr., però, F. CAPRIGLIONE, *L'accesso alla giustizia dei consumatori*

considerazioni, nell'adozione del nuovo regolamento ministeriale si è preferito un atteggiamento più permissivo: alle associazioni dei consumatori richiedenti l'iscrizione nell'elenco non è fatto divieto di ricevere contributi da parte di imprese o associazioni di imprese, né di stipulare accordi e convenzioni con le stesse; tuttavia, nella dichiarazione resa dal legale rappresentante attestante il rispetto del requisito in commento (e l'impegno a rispettarlo in futuro<sup>225</sup>), tali contributi, accordi e convenzioni devono essere espressamente indicati, e deve essere altresì fornito ogni elemento utile a dimostrare che essi non determinano connessioni di interessi incompatibili e sono finalizzati esclusivamente a esigenze di tutela dei consumatori e a favore degli iscritti<sup>226</sup>. In questo modo, è stato rimosso un ingiustificato vincolo all'accettazione di liberalità e contributi da parte delle associazioni (che notoriamente già dispongono di risorse finanziarie scarse), consentendo a queste ultime di intrattenere rapporti di collaborazione con imprese e istituzioni, purché ovviamente finalizzati al miglioramento delle condizioni dei consumatori e degli utenti e inidonei a compromettere l'indipendenza e l'imparzialità dell'associazione.

Sul punto, è appena il caso di sottolineare che, volgendo lo sguardo verso il panorama internazionale, la cooperazione tra associazioni dei consumatori e imprese rappresenta tutt'altro che un'anomalia; all'opposto, si tratta di un carattere normale, quasi una costante, della loro attività, che la legge non scoraggia in quanto non ritenuto, in assoluto, elemento idoneo a compromettere la fiducia di cui le stesse godono presso il pubblico dei consumatori. Noti esempi, in tal senso, si possono ritrovare nell'attività delle associazioni consumeristiche

---

*dei servizi finanziari nella normativa del d.lgs. n. 58/1998 (testo unico della finanza)*, in *Banca borsa*, 1999, p. 281 ss., spec. p. 295, il quale ritiene che «la formulazione normativa in parola non consente di cogliere l'esatta portata dell'espressione "connessione di interessi" in essa contenuta»; in particolare, «l'uso improprio, o quanto meno generico, del riferimento ad interessi particolari nelle fattispecie di cui trattasi non può, quindi, legittimare il convincimento che l'ipotesi normativa in parola debba intendersi realizzata laddove si rinvenga una qualsivoglia forma di coinvolgimento delle associazioni con imprese di produzione o di distribuzione».

<sup>225</sup> Con riferimento all'impegno del rappresentante legale a non violare le prescrizioni *ex art.* 137 cod. cons., cfr. F. TORIELLO, *Le procedure per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori*, cit., p. 397, nota 4: «al di là del significato simbolico e morale» di tale impegno, «il senso "giuridico" di questa aggiunta sfugge: anche senza l'impegno a "mantenere le preclusioni" queste sono destinate ad operare vincolando l'associazione anche per l'avvenire».

<sup>226</sup> Art. 3, co. 2, lett. g), regolamento ministeriale.

operanti negli Stati Uniti<sup>227</sup>, nonché, per citare ipotesi geograficamente e giuridicamente più vicine, nelle previsioni del *Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios* (TRLGDCU) spagnolo che, dopo aver sancito il requisito generale di indipendenza delle *asociaciones de consumidores y usuarios* accreditate a livello nazionale, espressamente prevede la facoltà per queste ultime di stipulare accordi di collaborazione con imprese e associazioni di imprese, purché nel rispetto di determinate condizioni relative alla trasparenza, all'oggetto e agli scopi perseguiti mediante l'accordo stesso<sup>228</sup>.

### **10. Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.**

Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu) è il principale organismo attraverso cui si dà attuazione istituzionale al diritto di partecipazione dei consumatori, per il tramite delle loro associazioni<sup>229</sup>. Esso riunisce i rappresentanti delle organizzazioni consumeristiche più rilevanti a livello nazionale, che hanno così la possibilità di confrontarsi, conoscere e comprendere a fondo le molteplici istanze di protezione diffuse nella collettività, coordinare la propria attività e, soprattutto, influenzare i processi di produzione normativa in

---

<sup>227</sup> Si consideri il caso dell'associazione statunitense *Consumer Report*, la quale – stando a quanto riportato nel sito web della stessa associazione – «operates free of influence from outside organizations or companies», sebbene possa avviare *partnership* con imprese al fine di garantire «additional services» ai propri membri. Nella specie, l'organizzazione si impegna a effettuare «a careful, rigorous, and thorough analysis and screening of all potential partners» e assicurare «that the nature of any relationship with another organization is based on: full transparency; trusted information; honorable marketplace practices; a unique set of services for consumers».

<sup>228</sup> In particolare, ai sensi dell'art. 30 del TRLGDCU, tali accordi sono consentiti a condizione che abbiano come scopo esclusivo «*el desarrollo de proyectos específicos de información, formación y defensa de los consumidores y usuarios, mejorando su posición en el mercado*», non compromettano «*los principios de independencia y transparencia*» dell'associazione consumeristica, si sostanzino nella «*realización de actuaciones, trabajos, estudios o publicaciones de interés general para los consumidores y usuarios*» e siano «*depositados, así como sus modificaciones, prórrogas o denuncias, en el Instituto Nacional del Consumo y en la Secretaría del Consejo de Consumidores y Usuarios*». In argomento, v. J.G. RUIZ GONZÁLEZ, *Las asociaciones de consumidores*, Valencia, 2010, p. 296 ss., spec. p. 299.

<sup>229</sup> G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., p. 997, parla di «rappresentanza di secondo grado» dei consumatori mediante il Cncu. Cfr. A. LISI, *La tutela collettiva: le associazioni dei consumatori*, cit., p. 248, la quale afferma che, con l'introduzione del Cncu, è stato realizzato un «potenziamento dei momenti di consultazione e di rappresentanza delle associazioni che adesso vengono interpellate su più fronti».

senso *consumer-oriented*, con l'obiettivo finale «di contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore/utente nel mercato»<sup>230</sup>.

Con l'introduzione del Cncu, il legislatore ha colmato una lacuna dell'ordinamento italiano, fino al 1998 privo di una riconosciuta sede istituzionale finalizzata alla rappresentanza degli interessi dei consumatori e degli utenti<sup>231</sup>. Difatti, sia a livello comunitario – in cui un siffatto organismo esiste sin dal 1973 –, sia in molti ordinamenti nazionali degli altri Stati membri

---

<sup>230</sup> Così si legge nella sezione del sito web del Ministero dello sviluppo economico dedicata al Cncu: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/associazioni-dei-consumatori/cncu>. Sul punto, però, v. le osservazioni di A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 97, secondo cui «l'illusione rappresentativa che accompagna la disciplina del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (artt. 136 cod. cons.) – quella resa evidente nel “raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali in materia di tutela dei consumatori e degli utenti” dalle iniziative che il Consiglio può assumere per promuovere “la più ampia rappresentanza degli interessi dei consumatori e degli utenti” (art. 136, comma 2, lett. f) (...) – è destinata a dissolversi nella concreta esperienza».

<sup>231</sup> Così P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 61.

– tra cui si ricordano Francia<sup>232</sup>, Spagna<sup>233</sup>, Portogallo<sup>234</sup>, Belgio<sup>235</sup>, Regno Unito<sup>236</sup> e i Paesi scandinavi<sup>237</sup> – erano già previsti organismi consultivi rappresentativi delle istanze dei consumatori e degli utenti.

---

<sup>232</sup> In Francia, con il decreto del 12 luglio 1983, n. 83-642, è stato istituito (in sostituzione del precedente *Comité National de la Consommation*, operativo a partire al 1960) il *Conseil National de la Consommation*, organismo con funzioni consultive e di concertazione, composto da un eguale numero di rappresentanti dei consumatori – nominati dalle associazioni dei consumatori accreditate a livello nazionale – e di rappresentanti dei professionisti e presieduto dal Ministro competente in materia di consumo. Attribuzioni, composizione e funzionamento del *Conseil National de la Consommation* sono attualmente disciplinati negli artt. da D 821-1 a D 821-17 del *Code de la consommation*. In argomento, v. J. CALAIS-AULOY, *Droit de la consommation*, cit., pp. 13-14.

<sup>233</sup> In Spagna, con il *Real Decreto* del 22 giugno 1990, n. 825, è stato istituito il *Consejo de Consumidores y Usuarios* (oggi disciplinato ai sensi dell'art. 38 del *Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*), organismo consultivo composto dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti più rappresentative a livello nazionale. In argomento, v. J.G. RUIZ GONZÁLEZ, *Las asociaciones de consumidores*, cit., p. 92 ss., spec. pp. 96-98; AA. VV., *GPS Consumo*, coordinato da P. Pajín Echevarría, 2a ed., Valencia, 2018, p. 141 ss.

<sup>234</sup> In Portogallo, con il *Decreto-Lei* del 31 luglio 1996, n. 24, è stato istituito il *Conselho Nacional do Consumo*, organismo indipendente «*de consulta e acção pedagógica e preventiva que exerce a sua acção nas matérias relacionadas com o interesse dos consumidores*» (ai sensi dell'art. 13, *Decreto-Lei* del 29 dicembre 2011, n. 126-C/2011), al quale partecipano, tra gli altri, rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti e delle cooperative di consumo.

<sup>235</sup> In Belgio è presente sin dal 1964 il *Conseil de la Consommation / Raad Voor het Verbruik*, istituito con Decreto Reale del 20 febbraio 1964, composto da rappresentanti dei consumatori e dei professionisti. Ai sensi del Regio decreto del 13 dicembre 2017, dal 1 gennaio 2018 detto organismo ha cambiato denominazione in *Bijzondere raadgevende commissie Verbruik* (Comitato consultivo speciale dei consumatori) ed è stato integrato nel *Centrale Raad voor het Bedrijfsleven* (Consiglio centrale delle imprese). Attualmente si compone di ventisei membri, tredici dei quali rappresentativi delle organizzazioni dei consumatori, a cui si aggiungono otto rappresentanti delle organizzazioni di produzione e due rappresentanti delle organizzazioni di distribuzione, due rappresentanti delle organizzazioni della classe media e, infine, un rappresentante delle organizzazioni agricole.

<sup>236</sup> Ove nel 1975 è stato istituito il *National Consumer Council*, un'organizzazione di ricerca in campo consumeristico, finanziato dal Governo. A partire dal 1 ottobre 2008, il *National Consumer Council* è stato sostituito – a seguito della fusione con altre due organizzazioni consumeristiche britanniche, Energywatch e Postwatch, e dei *Consumer councils* operanti in Scozia e Galles – dall'organizzazione *Consumer Focus* (poi rinominata *Consumer Features*), a sua volta soppressa il 1 aprile 2014. Le sue funzioni sono oggi svolte da tre organizzazioni diverse, operanti nelle regioni dell'Inghilterra, del Galles, della Scozia e dell'Irlanda del Nord,

Le funzioni istituzionali del Consiglio – che risultano, per altro, ampliate nel vigore dell’art. 136 cod. cons., rispetto a quanto originariamente previsto dal quarto comma dell’art. 4 della l. 281/1998<sup>238</sup> – sono abitualmente suddivise in: consultive, propositive, di studio e di ricerca, di raccordo istituzionale e di segnalazione<sup>239</sup>. Precisamente, il Cncu ha il compito di «a) esprimere pareri, ove richiesto, sugli schemi di atti normativi che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti<sup>240</sup>; b) formulare proposte in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, anche in riferimento ai programmi e alle politiche comunitarie; 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

---

ovvero *Citizens Advice*, *Citizens Advice Scotland* e *General Consumer Council for Northern Ireland*.

<sup>237</sup> In cui era previsto un *ombudsman* dei consumatori e un *Konsumentverket* (o *Consumer council*), ossia un ente centrale di natura governativa interessato alle questioni concernenti i consumatori.

<sup>238</sup> Sul punto, v. E. MINERVINI, *Commento all’art. 136*, in AA. VV., *Codice del consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, cit., p. 804 ss.; A. LISI, *La tutela collettiva: le associazioni dei consumatori*, in AA. VV., *Contratti e tutela dei consumatori*, a cura di F. Tommasi, Torino, 2007, p. 248. Cfr. G. DE CRISTOFARO, *Il “Codice del consumo”*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2006, n. 4-5, p. 800, che descrive la disciplina dedicata al Cncu nel cod. cons. come «sostanzialmente identica» a quella già prevista nella l. n. 281 del 1998.

<sup>239</sup> Così, recentemente, AA. VV., *Codice dei contratti commentato*, a cura di G. Alpa e V. Mariconda, cit., p. 2809. Una classificazione simile veniva già proposta da E. CAPOBIANCO - G. PERLINGIERI, *Codice del consumo annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, 1a ed., Napoli, 2009, p. 731.

<sup>240</sup> Nel vigore della l. 281/1998, l’art. 4, co. 4, lett. a), era così formulato: «esprimere pareri, ove richiesto, sugli schemi di disegni di legge del Governo, nonché sui disegni di legge di iniziativa parlamentare e sugli schemi di regolamenti che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti». In dottrina, la scelta del legislatore di prevedere che i pareri del Consiglio potessero essere offerti solo “su richiesta” da parte delle istituzioni è stata criticata, tra gli altri, da P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 82, il quale l’ha ritenuta «eccessivamente prudente» e suscettibile di sminuire la funzione del Consiglio. In particolare, secondo l’A. sarebbe stato preferibile (giacché «più coerente con gli obiettivi della legge») prevedere – per lo meno su alcune materie, di maggior impatto nei confronti dei consumatori e degli utenti – l’espressione di un parere obbligatorio, anche se non vincolante, da parte del Consiglio; ad ogni modo, tale defezione sarebbe in parte “compensata” dall’attribuzione allo stesso di funzioni propositive.

di giustizia previsti per la soluzione delle controversie; f) favorire ogni forma di raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali in materia 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; h), segnalare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, eventuali difficoltà, impedimenti od ostacoli, relativi all'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione procedimentale e documentale nelle pubbliche amministrazioni<sup>241</sup>». A ciò si aggiunge il potere del Consiglio di designare i componenti “rappresentativi” delle associazioni dei consumatori e degli utenti nei collegi giudicanti di alcuni importanti organismi di ADR, tra cui si segnalano, in particolare, l'Arbitro bancario finanziario<sup>242</sup> e l'Arbitro per le controversie finanziarie<sup>243</sup>.

Come anticipato, il Cncu è stato istituito, ai sensi dell'art. 4, co. 1, della l. 281 del 1998, presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e poteva avvalersi della struttura e del personale di quest'ultimo. La collocazione ministeriale del Consiglio – analoga a quella della precedente Consulta delle associazioni dei consumatori –, pur oggetto di qualche (appena accennata) perplessità, dovuta alla non esauribilità degli interessi dei consumatori e degli utenti nei soli ambiti di competenza e di interesse del Ministero dell'industria e

---

<sup>241</sup> La funzione di segnalazione di cui alla lett. h), originariamente non prevista, è stata introdotta in seguito alla trasfusione della disciplina dettata dalla l. n. 281/1998 nel cod. cons.

<sup>242</sup> Ai sensi della sez. III, par. 2, delle disposizioni della Banca d'Italia del 18 giugno 2009 (“Disposizioni sui sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari”), modificate nel novembre 2016, spetta al Cncu designare il «membro designato dalle associazioni rappresentative dei clienti» (nel caso questi siano qualificabili come consumatori). In argomento, v. E. MINERVINI, *L'Arbitro bancario finanziario. Una nuova «forma» di ADR*, Napoli, 2014, p. 34 ss.; E. CAPOBIANCO, voce *Arbitro bancario finanziario*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., Torino, 2012, p. 35 ss.; F. CAPRIGLIONE, *La giustizia nei rapporti bancari e finanziari*, in *Banca borsa*, 2010, n. 3, p. 261 ss., spec. par. 6; E. QUADRI, *L'«arbitrato bancario finanziario» nel quadro dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie*, nota a Cons. Stato, Sez. VI, 8 settembre 2009, n. 5266, in *Nuova giur. civ.*, 2010, n. 6, p. 305 ss. Più recentemente, v. G. LIACE, *L'arbitro bancario finanziario*, Torino, 2018, p. 60 s.

<sup>243</sup> Istituito dalla Consob con delibera del 4 maggio 2016, n. 19602, ai sensi del quale un membro effettivo e due supplenti sono designati dal Cncu. In argomento, v. G. LIACE, voce *Arbitro per le controversie finanziarie*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2018; N. SOLDATI, *L'Arbitro per le controversie finanziarie presso la Consob*, in *Contratti*, 2016, n. 11, p. 1056 ss.

del commercio<sup>244</sup>, è stata ritenuta dalla dottrina prevalente perfettamente adeguata alle funzioni dell'organismo e idonea ad assicurare il giusto coordinamento tra questo e il Governo<sup>245</sup>.

Attualmente, il Ministero dello sviluppo economico ospita il Consiglio<sup>246</sup>, presso la "Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica"<sup>247</sup>. Inoltre, proprio al Ministro dello sviluppo economico – o, come più frequentemente accade, a un suo delegato<sup>248</sup> – è affidata la presidenza del Cncu<sup>249</sup>.

Orbene, le scelte del legislatore in punto di collocazione e presidenza dell'organismo attestano la volontà di attribuire allo stesso una connotazione «istituzionale», non meramente intra-associativa, ma di raccordo tra le istanze provenienti dal "mondo dei consumatori" e il potere esecutivo<sup>250</sup>. In particolare,

---

<sup>244</sup> P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 72, il quale segnala altresì le diverse soluzioni adottate in altri Paesi europei (v. spec. nota 30). In particolare, l'A. pone in evidenza la scelta del legislatore francese di collocare il *Conseil National de la Consommation* presso il Ministero incaricato del consumo, nonché quella del legislatore spagnolo, che non ricollega il *Consejo de Consumidores y Usuarios* a uno specifico ministero o altra struttura governativa.

<sup>245</sup> Così, in particolare, R. CAMERO - S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., p. 215.

<sup>246</sup> Ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 23 ottobre 2007, n. 221, recante "Disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo, a norma dell'articolo 7, della legge 29 luglio 2003, n. 229", in G.U., n. 278, del 29 novembre 2007, «ogni riferimento nel Codice del consumo al Ministero o Ministro delle attività produttive deve intendersi riferito al Ministero o al Ministro dello sviluppo economico».

<sup>247</sup> In particolare, l'ufficio ministeriale competente (ai sensi del d.m. di riorganizzazione del 5 dicembre 2013) è la "Divisione XII – Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti". Questa si occupa di: attività di supporto e segreteria tecnico-organizzativa del Cncu e del Comitato permanente; attività relative all'esecuzione delle decisioni e delle iniziative promozionali del Cncu; gestione amministrativa e contabile; rapporti con le associazioni dei consumatori; rapporti con organi istituzionali, amministrazioni centrali, Regioni ed enti locali, e associazioni imprenditoriali; organizzazione dell'annuale sessione programmatica. V. <https://www.mise.gov.it/index.php/it/component/organigram/?view=structure&id=545>.

<sup>248</sup> V., ad esempio, il d.m. 17 luglio 2018, reperibile su <https://www.mise.gov.it/>.

<sup>249</sup> Art. 136, co. 2, cod. cons. Sul punto, P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 76, ha evidenziato come «tale presidenza rivesta natura prettamente tecnica e non certo di "rappresentanza politica"».

<sup>250</sup> Così C. BELLÌ, *Commento (artt. 136-138)*, in AA. VV., *Codice del consumo. Commentario al D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206*, 2a ed., a cura di E.M. Tripodi e C. Belli, Rimini, 2008, p. 595 ss.; A. LISI, *La tutela collettiva: le associazioni dei consumatori*, cit., p. 247. Invero, nelle prime versioni del testo normativo poi confluito nella l. n. 281 del 1998, sembrava profilarsi una diversa

il Consiglio si presenta come un «organo consultivo di settore»<sup>251</sup>, non autonomo né indipendente rispetto al Ministero, anzi espressamente rientrante nell'ambito delle attività di quest'ultimo<sup>252</sup>.

Oltre al Presidente, il Consiglio è composto prevalentemente dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale e iscritte nell'elenco *ex art.* 137 cod. cons.<sup>253</sup>, a cui si aggiunge un rappresentante designato dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Una siffatta composizione, «estremamente omogenea» in quanto di fatto rappresentativa dei soli interessi dei consumatori e degli utenti (e non anche di quelli delle imprese, come in analoghi organismi previsti in altri Paesi europei<sup>254</sup>), è stata ritenuta in dottrina «coerente con le funzioni del Consiglio, ed in particolare con la sua natura di organismo “di parte”, al quale

---

connotazione dell'organismo, caratterizzata da una forma di «autogoverno delle associazioni» che si manifestava, tra l'altro, nella nomina elettiva del Presidente. Viceversa, proprio l'attribuzione della presidenza al Ministro (al tempo, dell'industria, del commercio e dell'artigianato; oggi, dello sviluppo economico) ha contribuito a dotare il Consiglio della attuale dimensione istituzionale. In proposito, occorre evidenziare la circostanza che «a tale configurazione non vi è stata opposizione da parte delle associazioni dei consumatori e degli utenti, che anzi per una lunga fase hanno chiesto (proprio) questa sovrintendenza da parte del Governo che, a loro giudizio, conferirebbe maggior autorevolezza all'organo». Così, Atti del Senato della Repubblica della XII Legislatura, X Commissione permanente, 413esima seduta pubblica, del 1 luglio 1998; in dottrina, v. S. GATTAMELATA, *Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti: un passo significativo verso una nozione di reciprocità tra fornitori ed utenti*, cit., p. 112.

<sup>251</sup> Così S. GATTAMELATA, *Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti: un passo significativo verso una nozione di reciprocità tra fornitori ed utenti*, cit., p. 111, il quale privilegia così la funzione consultiva del Consiglio.

<sup>252</sup> V. l'art. 8 del d.p.r. 14 maggio 2007, n. 78, recante il regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il Ministero dello sviluppo economico, a norma dell'articolo 29 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

<sup>253</sup> Il che, come affermato dal Consiglio di Stato (sez. VI, 17 gennaio 2014, n. 221), risulterebbe «sintomatico dell'importanza delle associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti». In dottrina, A. LISI, *La tutela collettiva: le associazioni dei consumatori*, cit., p. 247, ha evidenziato che «quest'organismo rappresenta certamente un punto di riferimento dell'importanza e rilevanza data alle associazioni consumeristiche alle quali, tramite il Cncu, viene garantita una presenza istituzionale».

<sup>254</sup> Specialmente in Francia, ove, come si è detto, il *Conseil National de la Consommation* risulta composto da rappresentanti dei consumatori e dei professionisti. Sul punto, v. *supra*, nota n. xxx.

sono conferite innanzitutto funzioni consultive e di partecipazione a processi decisionali nei quali è opportuno che il Consiglio possa esprimere chiaramente, e senza preve mediazioni o condizionamenti al proprio interno, gli interessi dei consumatori e degli utenti»<sup>255</sup>.

Formalmente, la nomina dei membri compete al Presidente del Consiglio dei Ministri, che vi provvede con decreto su proposta del Ministro dello sviluppo economico; tuttavia, come è stato evidenziato, questi ultimi non avrebbero alcun potere discrezionale, essendo i rappresentanti delle organizzazioni consumeristiche rappresentative a livello nazionale da queste direttamente indicati<sup>256</sup>. Sul punto, per altro, non si può non esprimere un certo disappunto relativo alla totale assenza di indicazioni normative relative alla modalità di selezione di tali soggetti da parte delle associazioni, che dunque non sono soggette ad alcun dovere di trasparenza e di coinvolgimento democratico degli iscritti<sup>257</sup>.

Il Consiglio così nominato dura in carica tre anni<sup>258</sup>. In proposito, non vi è chi non veda un difetto di coordinamento tra questa previsione e quanto disposto nel quarto comma dell'art. 137 cod. cons., che impone al Ministero dello sviluppo economico di aggiornare annualmente la lista delle associazioni rappresentative a livello nazionale. Così, non è chiarito se l'eventuale cancellazione dell'ente dall'elenco ministeriale comporti automaticamente anche la cessazione dalla carica del rappresentante della stessa in seno al Cncu<sup>259</sup>, ovvero se, al contrario, tale carica debba ritenersi insensibile alle vicende modificative del catalogo<sup>260</sup>.

---

<sup>255</sup> P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (art. 4)*, cit., p. 74 s.

<sup>256</sup> E. MINERVINI, *Commento all'art. 136*, cit., p. 805. P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 76, parla di un «sostanziale “automatismo” che caratterizza la composizione del Consiglio».

<sup>257</sup> Ma si ricorda che, ai fini dell'iscrizione nell'elenco ministeriale ex art. 137 cod. cons. (e quindi della designazione di un proprio rappresentante in seno al Cncu), le associazioni dei consumatori e degli utenti devono dare prova del possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica. Il requisito di democraticità interna previsto per le associazioni rappresentative a livello nazionale sarà oggetto di analisi più avanti, v. *infra*, cap. III, par. 3.

<sup>258</sup> Art. 136, co. 3, cod. cons.

<sup>259</sup> Propendono per questo orientamento E. MINERVINI, *Commento all'art. 136*, cit., p. 806; P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 78; S. BENUCCI, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 1055, nota 8.

<sup>260</sup> In questo senso R. CAMERO - S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., p. 215. Questa interpretazione, che sembrerebbe meglio aderire al dato letterale del terzo comma dell'art. 136 cod. cons., è in parte sconfessata dall'art. 4 del D.P.C.M. 10 luglio 2015 che, pur non regolando le conseguenze della cancellazione di un'associazione dall'elenco

Invero, come l'esperienza insegna, si tratta di un problema più teorico che effettivo, vista la (per certi versi, allarmante) "staticità" dell'elenco<sup>261</sup>.

Alle riunioni del Cncu possono partecipare anche altri soggetti, su richiesta da parte dell'organismo stesso<sup>262</sup>. In argomento, la dottrina ha distinto le ipotesi in cui l'invito configurerebbe un atto dovuto per il Consiglio, da quelle nelle quali, invece, costituirebbe una mera facoltà<sup>263</sup>. Così, potrebbe identificarsi un vero e proprio *obbligo* di invito verso i rappresentanti delle associazioni di tutela ambientale riconosciute e delle associazioni nazionali delle cooperative dei consumatori, e, di contro, una semplice *facoltà*, nei confronti dei rappresentanti «di enti ed organismi che svolgono funzioni di regolamentazione o di normazione del mercato, delle categorie economiche e sociali interessate, delle pubbliche amministrazioni competenti, nonché esperti delle materie trattate». La *ratio* di detta contrapposizione, desumibile dal tenore letterale della norma<sup>264</sup>, risulta invero poco comprensibile, tanto da indurre qualche autore a negarne la rilevanza<sup>265</sup>.

---

ministeriale, disciplina l'ipotesi inversa, ovvero l'inclusione nel corso del triennio di una nuova associazione dei consumatori e degli utenti nell'elenco di cui all'art. 137 cod. cons., prevedendo l'obbligo per il Ministero di integrare il Consiglio con il rappresentante nominato dall'associazione neo-iscritta.

<sup>261</sup> S. BENUCCI, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 1055. In proposito, recentemente, in occasione dell'evento celebrativo per il ventennale del Cncu tenutosi presso il Mise il 5 febbraio 2019, è stato denunciato l'affermarsi e il cristallizzarsi di «posizioni di rendita» delle associazioni all'interno del Consiglio: v. L. CRISIGIOVANNI, *Bilancio dei primi vent'anni del consumerismo in Italia*, in *Mercato e consumatori*, 2019, pp. 61-65, disponibile al link: [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/MSE\\_Ventennale\\_CNCU\\_Web.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/MSE_Ventennale_CNCU_Web.pdf).

<sup>262</sup> Art. 136, co. 3, cod. cons.

<sup>263</sup> Cfr. R. CAMERO - S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., p. 216; P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 79.

<sup>264</sup> In particolare, v. la diversa formulazione dei due periodi che compongono il terzo comma dell'art. 136 cod. cons. Infatti, mentre nel primo periodo è utilizzata l'espressione perentoria «il Consiglio invita», nel secondo viene impiegata la più blanda «possono altresì essere invitati».

<sup>265</sup> Così, E. MINERVINI, *Commento all'art. 136*, cit., p. 807. Piuttosto, dalla lettura congiunta del terzo comma dell'art. 136 cod. cons. e dell'art. 2 del D.P.C.M. 10 luglio 2015, recante il rinnovo del Consiglio nazionale dei consumatori e utenti, sembra potersi desumere che (soltanto) i rappresentanti delle associazioni nazionali delle cooperative dei consumatori e delle associazioni di tutela ambientale riconosciute, scelti dal Consiglio stesso tra i candidati designati dalle associazioni più rappresentative a livello nazionale, partecipino a tutte le sedute del Consiglio, in qualità di "inviati permanenti": in quest'ultimo senso, v. ancora P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, cit., p. 79.

Più problematica, invece, è la mancata previsione di limiti quantitativi alla possibilità per il Consiglio di invitare soggetti “esterni”. La scelta legislativa rispecchia, evidentemente, la volontà di garantire flessibilità all’organismo, evitando di irrigidire la struttura<sup>266</sup>; tuttavia, la (neanche tanto remota) eventualità che alle sedute del Consiglio prenda parte un numero elevato di membri occasionali<sup>267</sup>, magari anche superiore a quello dei membri effettivi, potrebbe penalizzare l’attività<sup>268</sup>. L’apporto offerto dai soggetti esterni – si pensi, ad esempio, agli «esperti della materia trattata», cui fa riferimento l’art. 136 cod. cons.<sup>269</sup> – sicuramente permette al Consiglio di avere una visione più ampia e completa degli argomenti oggetto di discussione; tuttavia, rimane opportuno tenerne in considerazione l’impatto sul buon funzionamento dell’organismo, in termini sia di un possibile ingolfamento dello stesso, sia della “diluizione” della rappresentanza delle associazioni consumeristiche.

Il Cncu può correttamente assolvere ai (sempre più vasti) compiti istituzionali che la legge gli riconosce solo a condizione che la sua composizione interna risulti effettivamente rappresentativa delle istanze dei consumatori e degli utenti a livello nazionale<sup>270</sup>; per questa ragione, è indispensabile che i suoi

---

<sup>266</sup> Così si legge negli Atti del Senato della Repubblica della XII Legislatura, X Commissione permanente, 413esima seduta pubblica, del 1 luglio 1998, rel. Sen. Caponi.

<sup>267</sup> Solo alcuni dei membri “invitati” a partecipare al Cncu vi prendono parte occasionalmente.

<sup>268</sup> Specialmente nella sessione annuale a carattere programmatico alla quale, ai sensi dell’art. 136, co. 4, lett. f), «partecipano di diritto i presidenti degli organismi rappresentativi dei consumatori e degli utenti previsti dagli ordinamenti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

<sup>269</sup> Art. 136, co. 3, secondo periodo, cod. cons. La valutazione in merito alle competenze dell’«esperto» è effettuata direttamente e discrezionalmente dal Cncu.

<sup>270</sup> In proposito, sono state ipotizzate modalità per attribuire alle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentate nel Cncu un diverso peso, ponderato in ragione del livello di rappresentatività (in termini quantitativi). Ad esempio, nell’art. 2, co. 8, dello schema di decreto del Ministero dello sviluppo economico di adozione del regolamento recante norme per l’iscrizione nell’elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale ai sensi dell’art. 137, co. 2, del Codice del consumo, era originariamente previsto che «per favorire tali accorpamenti e per scoraggiare invece frammentazioni strumentali della rappresentanza, ferme restando le prerogative riconosciute dal codice del Consumo a tutte le associazioni iscritte nell’elenco, il regolamento di funzionamento del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti individua le modalità ed i casi in cui per la validità delle proprie deliberazioni si tiene conto oltre che della maggioranza dei votanti anche della maggioranza degli *iscritti rappresentati*» (il corsivo è aggiunto). Tuttavia, in sede di approvazione del decreto ministeriale, l’inciso ora richiamato è stato espunto, accogliendo il parere reso sul punto dal

membri siano espressione di raggruppamenti stabili, affidabili, radicati sul territorio e attivi nella tutela dei consumatori<sup>271</sup>. Anche in questo – ancor più che in funzione della selezione degli enti esponenziali, legittimati *ope legis* ad agire per la tutela collettiva dei consumatori – si spiega la rigidità di taluni dei requisiti fissati dalla legge ai fini dell’inclusione delle associazioni consumeristiche nell’elenco ministeriale<sup>272</sup>.

---

Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, cit.), che, pur condividendo la «preoccupazione di evitare frammentazioni di associazioni strumentali alla rappresentanza in senso al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti», aveva spiegato che quella individuata (il regolamento recante le istruzioni per l’iscrizione nell’elenco *ex art.* 137 cod. cons.) non era la sede idonea a risolvere tale problema.

<sup>271</sup> In particolare, l’importanza della diffusione dell’associazione sul territorio nazionale (o, meglio, della presenza dell’associazione, con proprie articolazioni, in almeno cinque regioni), che costituisce presupposto per l’iscrizione nell’elenco di cui all’art. 137 cod. cons., è messa in evidenza da S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l’iscrizione nell’elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, cit., p. 764 ss., secondo la quale tale requisito «non può essere sottovalutato soprattutto viste le funzioni riconosciute dalla legge al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Cncu) presso il quale siedono i rappresentanti delle associazioni maggiormente rappresentative». Sul punto, v. anche Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, cit.

<sup>272</sup> V. A. LISI, *La tutela collettiva: le associazioni dei consumatori*, cit., p. 247, secondo la quale, vista l’importanza dei compiti istituzionali affidati al Cncu, «ben si comprende l’attenzione posta dal legislatore sulla effettività dell’attività svolta dall’associazione e sul suo radicamento sul territorio» (ai fini dell’inclusione dell’associazione nell’elenco *ex art.* 137 cod. cons. e della conseguente facoltà di nominare un proprio rappresentante nel Cncu). Cfr. S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l’iscrizione nell’elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, cit., p. 764 ss., la quale ritiene «apprezzabile» la predisposizione di «un più effettivo controllo dell’accesso delle associazioni all’elenco di cui all’art. 137 del codice del consumo, proprio per evitare una crescita “incontrollata” delle associazioni iscritte che porterebbe a una paralisi del Consiglio nazionale e, pertanto, al difficile espletamento delle funzioni istituzionali allo stesso riconosciute».

## **CAPITOLO II – Rappresentatività e tutela dei consumatori «in forma associativa»: il dato normativo e i profili applicativi, tra forma (molta) e sostanza (poca).**

### ***1. Interessi superindividuali dei consumatori e legittimazione ad agire degli enti esponenziali.***

Nella regolamentazione dell'attività di tutela giurisdizionale esercitata dalle associazioni dei consumatori e degli utenti, il legislatore italiano ha potuto avvalersi della copiosa elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sviluppatasi nella seconda metà del secolo scorso, sia in tema di interessi superindividuali, sia in tema di protezione del contraente debole<sup>273</sup>. In particolare, non è da sottovalutare l'influenza delle considerazioni maturate nell'intenso e noto – nonché, per molti aspetti, ancora attuale<sup>274</sup> – dibattito che, a partire dagli anni settanta, si è instaurato sul tema degli allora emergenti interessi diffusi e collettivi (anche) dei consumatori e della loro problematica tutela giurisdizionale<sup>275</sup>. Detto

---

<sup>273</sup> R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 755, ravvisa nei due filoni di analisi giuridica l'esistenza di un rapporto di tipo *genus-species*.

<sup>274</sup> Così A. NICOLUSSI, *I consumatori*, cit., p. 398, il quale afferma che «ciò che emergeva allora, dal punto di vista del problema giuridico relativo alla tutela dei consumatori, continua ora ispessito, irrobustito, forse più definito».

<sup>275</sup> Per una bibliografia essenziale in materia, v.: M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di fondo e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987, c. 7 ss.; U. RUFFOLO, *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, Milano, 1985; E. GABRIELLI, *Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, p. 969 ss.; M. SENSALE, *La tutela degli interessi diffusi. Un problema ancora aperto*, in *Giust. civ.*, 1983, p. 140 ss.; M. CAPPELLETTI, *Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero*, in *Riv. dir. proc.*, 1982, p. 233 ss.; V. DENTI, *Profili civilistici della tutela degli interessi diffusi*, in AA. VV., *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività. Atti del Convegno nazionale promosso da Italia Nostra tenutosi a Bologna il 5 dicembre 1981*, Rimini, 1982, p. 41 ss.; C. RAPISARDA, *Bilancio e prospettive di tutela degli interessi diffusi negli anni ottanta*, in *Foro it.*, 1982, p. 85 ss.; AA. VV., *Gli indirizzi giurisprudenziali in materia di interessi collettivi*, in *Pol. Dir.*, 1981, p. 155 ss.; M. BESSONE, *La tutela civilistica dei consumatori e gli strumenti del controllo giurisdizionale*, in *Rass. dir. civ.*, 1981, p. 983 ss.; S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980, p. 859 ss.; P. PATRONI GRIFFI, *Note in tema di tutela giudiziaria degli interessi diffusi*, in *Giust. civ.*, 1980, p. 294 ss.; G. ALPA, *Interessi diffusi e localizzazioni delle centrali nucleari. In margine di una recente pronuncia della Corte di Cassazione*, in *Riv. circ. trasp.*, 1979, p. 562 ss.; V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979; A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, p. 180 ss.; V. DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*,

dibattito prendeva le mosse dall'inedita e diffusa domanda di giustizia contro violazioni che coinvolgevano non più soltanto individui, ma intere «categorie, classi, collettività»<sup>276</sup>; segnatamente, il discorso ruotava intorno ai settori maggiormente coinvolti dalle trasformazioni socio-economiche che in quel periodo cominciavano a manifestarsi, ovvero quello della tutela ambientale<sup>277</sup> e della protezione dei consumatori<sup>278</sup>.

Come si ricorderà, gli sforzi degli interpreti erano indirizzati, da un lato, all'inquadramento giuridico di interessi che, pur non coincidenti con l'interesse "generale" propriamente detto, si caratterizzavano per la loro dimensione superindividuale<sup>279</sup>; dall'altro, all'individuazione delle modalità concrete

---

Atti del Convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974, Padova, 1976, p. 3 ss.; R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, ivi, p. 241 ss.; S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, ivi, p. 81 ss.; M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela di interessi collettivi o diffusi*, ivi, p. 191 ss.; V. ROPPO, *Tutela degli interessi diffusi e modelli di controllo sociale dei contratti «standard»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 307 ss.; AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Atti del Convegno di Salerno, 22-25 maggio 1975, a cura di A. Gambaro, Milano, 1976; M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. 361 ss.; L. ZANUTTIGH, *La tutela degli interessi collettivi (a proposito di un recente convegno)*, in *Foro it.*, 1975, c. 71 ss.; G. COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, in *Dir. giur.*, 1974, p. 817 ss., e in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., p. 223 ss.; A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in *Dir. giur.*, 1974, p. 801 ss., e in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., p. 263 ss.; N. TROCKER, *Processo civile e Costituzione*, Milano, 1974.

<sup>276</sup> M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 191 ss. Il passo è ripreso da P. FIORIO, *L'oggetto dell'azione collettiva risarcitoria e la tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, cit., p. 1445 ss.

<sup>277</sup> In proposito, v. per tutti S. PATTI, voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto civile, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., Torino, 1987, p. 285 ss. il quale spiega che «l'intervento e la legittimazione ad agire dei gruppi sono subito sembrati alla dottrina strumenti indispensabili per la salute dell'ambiente e più in generale dei cosiddetti interessi diffusi». Più di recente, v. U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, p. 246 ss.

<sup>278</sup> R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 754, parla di «perfetta sincronia cronologica» tra «l'emersione della problematica della tutela del consumatore» e «l'avviarsi della riflessione scientifica sugli interessi collettivi e diffusi».

<sup>279</sup> Cfr. A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, cit., p. 496 ss., il quale definirà gli interessi diffusi e collettivi dei consumatori come interessi che «se da un lato richiedono di essere considerati in

attraverso cui garantire la “giudiziabilità” di siffatti interessi<sup>280</sup>. Questioni, queste, tra loro intimamente collegate, come la più avveduta dottrina non ha mancato di evidenziare<sup>281</sup>, e rispetto alle quali l’ordinamento italiano risultava sostanzialmente impreparato<sup>282</sup>.

La comparsa delle nuove istanze sociali meta-individuali segnava la crisi della tradizionale impostazione sistemica fondata sulla rigida contrapposizione tra interesse pubblico-generale e privato-individuale<sup>283</sup>. In tale contesto, in cui

---

dimensione superindividuale, dall’altro non coincidono con gli interessi generali in senso proprio».

<sup>280</sup> Secondo G. BOLOGNA, *Gli interessi collettivi nelle pronunce della giurisprudenza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1988, p. 403, la vicenda degli interessi superindividuali rappresenta una questione giurisprudenziale, prima che dottrinale.

<sup>281</sup> Vedi P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 94-95, il quale affermava che «il tema della tutela degli interessi collettivi e diffusi si risolve nella tutela giudiziaria della partecipazione», per cui «due sono i versanti sui quali occorre lavorare in questo campo: il versante dei concetti (...) e il versante della tutela giurisdizionale». Il pensiero è riportato anche da N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990, p. 193.

<sup>282</sup> Così S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, cit., p. 87 ss.: «gli strumenti civilistici sono conformati in modo da servire alla tutela di interessi esclusivamente individualistici e, di conseguenza, inadatti a risolvere conflitti non integralmente interprivati, a dar rilievo ad interessi non riconducibili alla sfera del singolo»; M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975, p. p. 372: «l’antico ideale dell’iniziativa processuale monopolisticamente accentrata nelle mani del solo soggetto a cui il diritto soggettivo “appartiene”, si rivela impotente di fronte a diritti che appartengono, allo stesso tempo, a tutti e a nessuno»; V. VIGORITI, *Relazione*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., p. 329, il quale parla di «un ordinamento processuale nato in un ambiente ideologico antitetico a quello attuale e incapace pertanto di nascondere la sua avversione e incomprensione sia nei confronti dei problemi della tutela di interessi superindividuali sia verso i gruppi, le società intermedie, i corpi locali, le associazioni di vario genere». Non diversamente, E. GABRIELLI, *Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi collettivi*, cit., p. 993, sostiene che «di fronte ai conflitti che superano la dimensione strettamente individuale si present[a]no insufficienti gli attuali modelli processuali ispirati al liberismo ottocentesco», fondati su una «configurazione unicamente e strettamente individualistica della tutela giurisdizionale degli interessi che si vogliono far valere nel processo». In argomento, v. anche A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, cit., p. 180, il quale rileva 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 non una minore carica di effettività e quindi di valenza».

<sup>283</sup> In merito alla qualificazione giuridica della nozione di interessi diffusi e collettivi, M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 191, parla

risultava chiara «la debolezza dell'azione individuale e l'incapacità degli apparati pubblici tradizionali di farsi essi stessi gestori dei nuovi interessi affioranti nella società», cominciava a palesarsi la funzione delle formazioni sociali intermedie, comprese le associazioni dei consumatori<sup>284</sup>. Queste ultime sembravano infatti idonee a fungere, anche in giudizio, da «cassa di risonanza di una domanda di giustizia sin lì rimasta inevasa»<sup>285</sup>, da «paladini» collettivi<sup>286</sup> di esigenze che né i singoli, né gli organismi statali erano in grado di fronteggiare.

Nel silenzio del legislatore, però, non era agevole rintracciare la base giuridica sulla quale fondare la legittimazione ad agire di dette associazioni. Parte della dottrina si è focalizzata sulla distinzione tra interessi diffusi e collettivi<sup>287</sup>,

---

di «irrealtà» e di «chiara insufficienza della tradizionale dicotomia *pubblico-privato*»; similmente si esprimono anche S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, cit., p. 82, e P. PERLINGIERI, *Profili istituzionali di diritto civile*, Napoli, 1979, p. 55, il quale mette in evidenza la circostanza che le «difficoltà d'individuare confini tra diritto pubblico e privato aumentano anche per la sempre maggiore presenza che assume l'elaborazione dell'interesse collettivo come categoria intermedia». Il tema è stato ripreso, di recente, da A. GAMBARO, *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, n. 3, p. 779 ss., spec. p. 789, il quale ha messo in evidenza come «il disfarsi della funzione ordinante della dicotomia pubblico/privato si coglie nella sua incapacità di dare collocazione a quelli che si sono chiamati interessi diffusi, o collettivi».

<sup>284</sup> S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, cit., p. 82, il quale vedeva nell'aggregazione lo strumento attraverso cui costruire «forme più articolate e incisive di azione e di controllo sociale».

<sup>285</sup> R. PARDOLESI, voce *Associazionismo*, cit., p. 487 ss.

<sup>286</sup> Così M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 374, il quale per altro sosteneva che «gli eroi di oggi non sono più, ahimè, i cavalieri erranti dell'età di mezzo, pronti a battersi in singolar tenzone contro il prepotente in favore del debole e dell'innocente; ma sono piuttosto i Ralph Nader, sono i Martin Luther King: sono coloro, cioè, che sanno organizzare sul piano della lotta di gruppo la difesa di interessi diffusi, collettivi, meta-individuali, riuscendo a piegare le tradizionali strutture individualistiche di tutela – tra cui quelle giudiziarie – a bisogni nuovi, tipici delle moderne società “di massa”».

<sup>287</sup> Dopo una prima fase in cui i due concetti sono stati utilizzati in modo pressoché indifferente, la ricerca delle specificità degli uni rispetto agli altri si è fatta molto serrata, fino quasi a “monopolizzare” per qualche tempo l'attenzione dei commentatori. In particolare, alcuni autori distinguevano gli interessi diffusi da quelli collettivi sulla base di caratteristiche del gruppo di riferimento (appartenendo i primi a una pluralità indefinita e non individuabile a priori di soggetti; i secondi a una collettività dai contorni definiti): così, *ex multis*, C.M. BIANCA, *Note sugli interessi diffusi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. Lanfranchi, Torino, 2003, p. 67; R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., p. 244. Altri, invece, individuavano il *discrimen* tra le due tipologie di interessi nell'esistenza o meno di un ente esponenziale che se ne facesse portatore: questa tesi è stata originariamente sostenuta da

per giustificare il riconoscimento del potere d'agire in giudizio dei gruppi organizzati. Nella specie, è stato sostenuto che gli interessi "diffusi" dei consumatori, in una prima fase adespoti e presenti «allo stato fluido e magmatico» all'interno della società<sup>288</sup>, troverebbero un adeguato portatore nelle organizzazioni consumeristiche, in quanto istituzionalmente finalizzate alla protezione di tali interessi<sup>289</sup>; detto processo di «soggettivazione o corporativizzazione» degli interessi superindividuali in capo all'ente esponenziale<sup>290</sup> – talvolta descritto come una vera e propria «mutazione

---

M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 551 ss.; successivamente, essa è stata ripresa, tra gli altri, da G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, (I agg.), in *Dig. disc. priv.* (sez. civ.), Torino, 2014, p. 351 ss.; C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, p. 647 ss.; C. VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA. VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, II, Padova, 1982, p. 1879 ss. Invero, non vi era consenso circa la sussistenza di concrete differenze tra interessi "diffusi" e interessi "collettivi". N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, cit., p. 194, sosteneva che «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». Per questo ultimo orientamento, v. anche V. DENTI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 16; A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, cit., p. 263; M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 192; ID., *Formazioni sociali e interessi di gruppo*, cit., p. 361 ss.; A. CARRATA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 90 ss.; L. LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, ivi, p. XVI ss.

<sup>288</sup> Così R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 481 ss.

<sup>289</sup> La tesi che individua il *discrimen* tra le due tipologie di interessi nell'esistenza o meno di un ente esponenziale che se ne faccia portatore è stata originariamente sostenuta da M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, p. 551 ss.; C. VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in *Studi in memoria di Salvatore Satta*, II, Padova, 1982, p. 1879 ss. Successivamente, tale orientamento è stato espressamente ripreso, tra gli altri, da G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, (I agg.), in *Dig. disc. priv.* (sez. civ.), Torino, 2014, p. 351 ss.; C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002, p. 647 ss. Cfr. inoltre V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, Milano, 1979, p. 36, secondo cui «la relazione fra gli interessi per poter arrivare alla dignità del collettivo deve anche prevedere una qualche organizzazione, e cioè una disciplina delle volontà e delle iniziative dirette al conseguimento dello scopo comune».

<sup>290</sup> G. ALPA, voce *Interessi diffusi* (I agg.), in *Dig. disc. priv.* (sez. civ.), Torino, 2014, p. 351 ss.

genetica»<sup>291</sup> – renderebbe gli stessi (non più diffusi, ma) “collettivi”<sup>292</sup> e, quindi, suscettibili di tutela giurisdizionale<sup>293</sup>. Altri autori hanno invece negato la validità di tale distinzione, sostenendo che la stessa corra «non sotto il profilo ontologico, bensì sotto il profilo estrinseco del grado di aggregazione e delimitazione del gruppo» e non sia pertanto idonea ad «enucleare una ‘specificità’ giuridica» in senso stretto<sup>294</sup>. Invero, la disputa assumeva una portata più descrittiva che concreta, nel senso che, a prescindere dall’orientamento accolto, sembrava esserci consenso intorno all’idea che la tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali comunque denominati venisse preferibilmente demandata a enti esponenziali<sup>295</sup>. Rimaneva piuttosto da chiarire quali caratteristiche dovesse

---

<sup>291</sup> L’espressione è utilizzata, in senso critico, da M. NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, cit., c. 7 ss, spec. c. 10.

<sup>292</sup> Vedi L. BIGLIAZZI GERI - U. BRECCIA - F.D. BUSNELLI - U. NATOLI, *Diritto civile*, I, Torino, 1986, p. 263 s., secondo cui «l’interesse, da diffuso, diverrebbe collettivo nel momento in cui farà capo non più alla collettività o ad una formazione sociale allo stato fluido, (...) 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 giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, p. 31 ss.; ID., *Interessi diffusi e collettivi*, in *Diritto e società*, 1982, p. 167 ss.

<sup>293</sup> In giurisprudenza, v. Cass., SS.UU., 28 marzo 2006, n. 7036, in *Corr. giur.*, 2006, p. 784 ss., con nota di A. DI MAJO, *I diritti soggettivi (collettivi) delle associazioni dei consumatori*: «gli interessi diffusi, in quanto pertinenti la sfera soggettiva di più individui in relazione alla loro qualificazione o in quanto considerati nella loro particolare dimensione, sono “adespoti” e possono ricevere tutela in sede giudiziale solo in quanto il legislatore attribuisca a un ente esponenziale la tutela degli interessi dei singoli componenti di una collettività, che così appunto assurgono al rango di “interessi collettivi”».

<sup>294</sup> N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, cit., p. 194, sosteneva che «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». Per questo ultimo orientamento, v. anche V. DENTI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 16; A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari*, cit., p. 263; M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 192; ID., *Formazioni sociali e interessi di gruppo*, cit., p. 361 ss.; A. CARRATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, cit., p. 90 ss.; L. LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l’altra faccia della luna*, ivi, p. XVI ss.

<sup>295</sup> Di recente, A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 97, ha descritto le associazioni consumeristiche come «una forma giuridica della sussidiarietà orizzontale che soggettivizza (imputazione) la libertà sociale di consumo e, quindi, ne rende possibile ed effettiva la tutela (legittimazione) attraverso l’esercizio collettivo dei diritti riconosciuti ai consumatori come fondamentali», ovvero come «tecnica giuridica necessaria, sia in termini di imputazione

possedere l'organizzazione collettiva al fine di essere utilmente considerata "esponenziale" degli interessi in gioco<sup>296</sup>: così, mentre vi era ampio consenso circa la necessità che «il conferimento della legittimazione ad un'ampia cerchia di soggetti» fosse accompagnato da «accorgimenti e correttivi, capaci di arginare il pericolo di sfruttamento del processo come strumento ricattatorio o di disturbo»<sup>297</sup>, non era altrettanto condivisa la gamma dei requisiti in base ai quali selezionare gli enti idonei a «portare fino in fondo la battaglia per la collettività»<sup>298</sup>. A tal proposito, qualche autore sottolineava l'importanza di fattori quali «continuità (e serietà) nella tutela degli interessi perseguiti e competenza tecnica nella loro individuazione»<sup>299</sup>; altri ponevano in rilievo altresì

---

che di legittimazione, per assicurare l'esistenza e la protezione dell'interesse pubblico non statale, dunque collettivo», dei consumatori. Similmente si esprime R. DONZELLI, *Azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011, p. 341, secondo cui «l'interesse collettivo è interesse di tutti e di nessuno al contempo, necessitando, per poter accedere alla tutela giuridica, di essere imputato ad un ente esponenziale affidabile». In giurisprudenza, v. Tar Lazio, sez. I, 9 ottobre 2006, n. 10013, in *Foro it.*, 2006, n. 12, c. 667 ss.; Tar Lazio, sez. I, 6 dicembre 2005, n. 13160, secondo cui la legittimazione *ex lege* delle associazioni dei consumatori e utenti iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 della l. n. 281 del 1998 rappresenterebbe una «soddisfacente tecnica di protezione degli interessi diffusi in un contesto processuale tuttora retto dal principio personalistico».

<sup>296</sup> Tra gli altri, M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 399, anticipando le scelte lessicali successivamente fatte proprie dal legislatore nazionale, si domandava quali fossero «i requisiti necessari perché un soggetto – individuo o gruppo – sia adeguatamente rappresentativo di una collettività» (il corsivo è aggiunto). Qualche anno più tardi – ma prima dell'introduzione della l. 30 luglio 1998, n. 281 –, B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, cit., c. 450, ha descritto il quadro offerto dalla normativa italiana in tema di legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori come «fortemente lacunoso» per via della mancanza di «una legge-quadro in materia, che individui i criteri obiettivi in base ai quali un'associazione possa giudicarsi "esponenziale" o rappresentativa dell'interesse della categoria dei "consumatori"».

<sup>297</sup> N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, cit., p. 194. Cfr. M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 399, il quale parla di «salvaguardie (...) necessarie per prevenire dannose negligenze, abusi, ricatti».

<sup>298</sup> Così M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 220, secondo il quale «il pericolo più reale c'è invero quando il soggetto, persona fisica o no, che sta in giudizio a tutela, o in rappresentanza, di un interesse collettivo, non è adeguatamente rappresentativo del gruppo a cui fa capo quell'interesse collettivo».

<sup>299</sup> N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, cit., p. 211. Similmente, Cass., S.U., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, c. 959 ss., con note di S. PATTI e C. SALVI, e in *Foro it.*, 1979, I, c. 2301 ss., con nota di A. LENER.

«la rilevanza sociale, il significato politico»<sup>300</sup> dell'organizzazione; altri ancora segnalavano la necessità che l'ente fosse onesto, sufficientemente informato e motivato<sup>301</sup>. Tra le altre, merita di essere ricordata – soprattutto alla luce degli sviluppi normativi successivi – l'opinione di uno studioso, il quale suggeriva di tenere in considerazione elementi «vari e complessi, che possono andare dal passato di una certa associazione, alla sua organizzazione, finanziamento, scopi sociali, ampiezza numerica o spaziale», prestando altresì particolare attenzione alla sua democraticità interna<sup>302</sup>.

La varietà delle linee di pensiero ora ricordate ha trovato manifestazione anche in giurisprudenza. Quest'ultima, in assenza di un dato normativo certo cui far riferimento, si è mostrata titubante almeno quanto la dottrina<sup>303</sup>.

Sulla scia delle elaborazioni del *Conseil d'Etat* francese<sup>304</sup>, il Consiglio di Stato ha per la prima volta riconosciuto la *legitimitio ad causam* per la tutela di interessi superindividuali – nel caso di specie, relativi alla salvaguardia dell'ambiente – a un'associazione ritenuta “esponenziale” degli stessi, con la storica decisione del 9 marzo 1973, n. 253<sup>305</sup>. Detta pronuncia, per molti «clamorosa»<sup>306</sup>, giungeva nel mezzo di una fase storica in cui la tutela degli

---

<sup>300</sup> L. ZANUTTIGH, *Relazione*, in AA.VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., p. 317.

<sup>301</sup> M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 220; ID., *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 399, ove si domanda «quali garanzie dovranno richiedersi, affinché sia validamente accertato che una “parte ideologica” è sufficientemente seria, onesta, preparata, aggressiva nella difesa dell'interesse collettivo?».

<sup>302</sup> Tra gli altri, M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 400. La verifica della democraticità interna, in particolare, è ritenuta dall'A. funzionale al «raggiungimento di un giusto equilibrio tra l'autonomia dell'associazione, ed un minimo di pubblici e privati controlli sufficiente a garantire contro abusi» (v. p. 400, nota 117).

<sup>303</sup> Così si sono espressi N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, cit., p. 194; U. ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, in *Trib. amm. reg.*, 1995, n. 5-6, p. 185 ss. e n. 7-8, p. 217 ss.; M. ZUCCOLINI, *Interessi diffusi e interessi collettivi: una questione aperta*, in *Giur. mer.*, 1983, p. 254 ss.

<sup>304</sup> In argomento, si rinvia a M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo*, cit., p. 393.

<sup>305</sup> Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, 1974, III, c. 34 ss., con note di A. ROMANO e L. ZANUTTIGH, «Italia Nostra» davanti al Consiglio di Stato.

<sup>306</sup> M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, cit., p. 393. L. ZANUTTIGH, «Italia Nostra» davanti alla Corte di cassazione, nota a Cass., SS. UU., 8 maggio 1978, n. 2207, in *Foro it.*, 1978, c. 168, ne ha parlato come di «un episodio di

interessi collettivi era negata sia ai singoli, sia ai gruppi organizzati, per difetto della titolarità di un interesse differenziato<sup>307</sup>; e anche la giurisprudenza successiva – al netto dell’adesione da parte di alcuni tribunali di primo grado<sup>308</sup> – non ha condiviso nell’immediato l’orientamento in essa assunto<sup>309</sup>, tanto che un osservatore ne ha parlato, non molto tempo più tardi, come di «un episodio quasi del tutto isolato e casuale, una felice combinazione di umori assai difficilmente ripetibile»<sup>310</sup>. Ciò posto, non può negarsi che essa abbia rappresentato un momento certamente significativo nella vicenda (non solo) processuale degli interessi diffusi, tanto da incidere su alcune delle scelte successivamente compiute dal legislatore<sup>311</sup>.

Nella specie, come già rilevato dai commentatori dell’epoca, sembra opportuno evidenziare il fatto che il sorprendente risultato ottenuto dall’associazione “Italia Nostra”, pur essendo formalmente fondato sull’identificazione in capo alla stessa della titolarità di una posizione di interesse differenziato rispetto alla collettività – derivante dall’avere finalità statutaria di tutela del patrimonio storico, artistico e naturale del Paese –, risultava nella sostanza dovuto al possesso di due ulteriori requisiti, ovvero «la continuità nella tutela degli interessi collettivi perseguiti e la competenza tecnica nella loro individuazione»<sup>312</sup>. In altre parole, il riconoscimento della legittimazione ad in capo al ricorrente originava non tanto dalla titolarità di un interesse “personale”,

---

rilevante significato nella vicenda processuale degli interessi diffusi, un autentico *arrêt de principe*».

<sup>307</sup> Cons. Stato, sez. V, 9 giugno 1970, n. 523, in *Foro it.*, 1970, III, c. 278 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 29 febbraio 1972, n. 108, *ivi*, 1972, III, c. 113 ss.

<sup>308</sup> Ci si riferisce, ad esempio, a Tar Marche, 22 dicembre 1976 e Tar Campania, 8 marzo 1977; nonché, più tardi, a Tar Lazio, 22 dicembre 1981; Tar Lombardia, 16 luglio 1982; Tar Lazio, 16 dicembre 1985.

<sup>309</sup> V. infatti Corte cass., SS.UU., 9 maggio 1978, n. 2207, in *Foro it.*, 1978, c. 1090 ss., con nota di C.M. BARONE, e in *Cons. Stato*, 1978, p. 402 ss., con nota di A. POSTIGLIONE, *L’iniziativa dei cittadini per la difesa degli interessi collettivi*. Per un ulteriore commento alla sentenza, v. inoltre L. ZANUTTIGH, «*Italia Nostra*» di fronte alla Corte di cassazione, *cit.*, c. 167 ss.

<sup>310</sup> V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, *cit.*, p. 212.

<sup>311</sup> Così A. CARRATTA, *L’abilitazione all’esercizio dell’azione collettiva*, *cit.*, p. 315 ss., spec. p. 318. Sul punto, v. anche M. NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di fondo e mediazioni della giurisprudenza*, *cit.*, c. 12, il quale sottolinea che «l’impostazione data dalla giurisprudenza al problema della tutela degli interessi diffusi» e, in particolare, l’identificazione di strutture “portanti” degli interessi, qualificazione di essi come interessi collettivi, «ha influito sul legislatore».

<sup>312</sup> In questi termini, V. DENTI, *Relazione introduttiva*, *cit.*, p. 4.

quanto dalla sua adeguatezza a tutelare in giudizio interessi superindividuali in campo ambientale<sup>313</sup>. Non a caso, qualche autore ha enfatizzato l'incidenza, tra le motivazioni della decisione, della circostanza che l'associazione "Italia Nostra" fosse notoriamente affidabile e già impegnata in «nobili e disinteressate battaglie» in materia di protezione dell'ambiente<sup>314</sup>. Su questo aspetto, per altro, va registrato un diffuso consenso tra i commentatori della sentenza, i quali in più occasioni hanno affermato che l'attribuzione della legittimazione ad agire per la tutela di interessi diffusi o collettivi ad associazioni esponenziali presupponesse necessariamente una «valutazione di merito in ordine alle garanzie di serietà» offerte da queste ultime. Tale accertamento – da affidare al prudente apprezzamento del giudice, meglio se effettuato sulla base di requisiti indicati in via generale dalla legge<sup>315</sup> – era infatti ritenuto indispensabile per selezionare gli enti legittimati ed evitare il verificarsi di «carenze e abusi» derivanti dall'azione di soggetti non adeguatamente informati, seri e competenti<sup>316</sup>.

Meno condivisibile, invece, è stata scelta di attribuire decisiva rilevanza al fatto che l'associazione ricorrente fosse dotata di personalità giuridica<sup>317</sup>. In particolare, è stato ritenuto «poco cauto» l'accostamento con le sopra citate caratteristiche di serietà e stabilità dell'ente associativo<sup>318</sup>, anche alla luce dell'opposto orientamento giurisprudenziale e dottrinale che tendeva ad attribuire a

---

<sup>313</sup> Così V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, cit., p. 215.

<sup>314</sup> Così V. DENTI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 5, il quale sottolinea appunto che «il Consiglio di Stato si è mostrato sempre molto sensibile ai pericoli di sfruttamento a scopi ricattatori di azioni pubbliche, pericolo che nel caso di "Italia Nostra" sicuramente non sussisteva, essendone garante il passato di nobili e disinteressate battaglie combattute dall'Associazione».

<sup>315</sup> A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, cit., p. 263 ss. Similmente, L. ZANUTTIGH, *Relazione*, cit., p. 317.

<sup>316</sup> M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., pp. 200-201, secondo cui, tra tutti i possibili "difensori della categoria" tutelata, «è inevitabile quindi una selezione, sotto forma di richiesta di determinati requisiti di legittimazione».

<sup>317</sup> Così, tra gli altri, V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, cit., pp. 212-215; M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 202. Secondo quest'ultimo, in particolare, il requisito della personalità giuridica, esauendosi in una «mera exteriorità», non avrebbe potuto rappresentare altro che un ostacolo formale e paralizzante alla tutela di bisogni e interessi al tempo emergenti nella società.

<sup>318</sup> Così, in particolare, V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, cit., p. 214.

tutte le collettività organizzate, a prescindere dal loro riconoscimento statale, una disciplina in larga parte uniforme<sup>319</sup>.

L'operazione ricostruttiva portata avanti dal Consiglio di Stato è stata successivamente rigettata dalle Sezioni Unite della Cassazione<sup>320</sup>, che non hanno ritenuto possibile riconoscere in capo all'associazione «Italia Nostra» un interesse differenziato, nemmeno in ragione del possesso della personalità giuridica<sup>321</sup> e della coerenza tra gli interessi dedotti in giudizio e lo scopo istituzionale dell'ente<sup>322</sup>. Vieppiù, anche in dottrina sono state formulate delle critiche all'approccio del giudice amministrativo<sup>323</sup>, basato sulla sostanziale «personificazione delle situazioni superindividuali»<sup>324</sup> anziché su una «più corretta impostazione del problema nei termini di una revisione delle regole del processo»<sup>325</sup>.

In generale, dal quadro giurisprudenziale e dottrinale descritto poteva desumersi l'esigenza di un intervento del legislatore in materia di tutela

---

<sup>319</sup> In argomento, v. per tutti F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati* (Art. 36-42), cit., pp. 130-132 e p. 158; P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, I, cit., p. 247. L'evoluzione del pensiero dottrinale in materia è stata ben sintetizzata, di recente, da M.V. DE GIORGI, *I gruppi intermedi*, in *Nuova giur. civ.*, 2012, n. 2, p. 89 ss., nonché, da ultimo, da A. BARBA, *Soggettività metaindividuale e riconoscimento della personalità giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, n. 3, p. 647 ss.

<sup>320</sup> Corte cass., SS.UU., 9 maggio 1978, n. 2207, cit.

<sup>321</sup> In particolare, si legge nella pronuncia che «l'oggetto del riconoscimento è soltanto l'attribuzione della personalità e cioè della capacità giuridica come attitudine ad essere soggetto, attivo e passivo, di situazioni giuridiche e non il conferimento di posizioni di vantaggio che non siano quelle, comuni ad altri soggetti, strettamente inerenti alla personalità in sé considerata»; pertanto, la Corte esclude che il riconoscimento operi come fatto di legittimazione. L. ZANUTTIGH, *«Italia Nostra» davanti alla Corte di cassazione*, cit., c. 178, ritiene questa «l'unica affermazione che pare di poter condividere».

<sup>322</sup> Ma v., sul punto, le osservazioni critiche di L. ZANUTTIGH, *«Italia Nostra» davanti alla Corte di cassazione*, cit., c. 177 ss., secondo cui «è del tutto evidente, infatti, che gli interessi istituzionali rappresentano la *raison d'être* del soggetto nell'ordinamento»; per cui, una volta riconosciuta la capacità di agire dell'ente collettivo, non può negarsi la legittimazione ad agire per la tutela di un interesse che costituisce «la propria base interessuale e che gli appartiene *in toto*».

<sup>323</sup> V. DENTI, *Relazione introduttiva*, cit., p. 4; L. ZANUTTIGH, *«Italia Nostra» davanti alla Corte di cassazione*, cit., c. 168.

<sup>324</sup> L'espressione si deve a A. NOCELLI, *Rapporti di vicinato, inquinamenti industriali e diritto di difesa dei comitati di quartiere*, nota a Cass. Francia, 27 maggio 1975, in *Foro it.*, 1977, c. 45.

<sup>325</sup> L. ZANUTTIGH, *«Italia Nostra» davanti alla Corte di cassazione*, cit., c. 168.

giurisdizionale degli interessi superindividuali dei consumatori, da cui poter ricavare la legittimazione ad agire delle organizzazioni esponenziali<sup>326</sup>. In assenza di un esplicito riconoscimento normativo, infatti, i pur notevoli sforzi degli interpreti continuavano a dare risultati instabili e insoddisfacenti.

Così, da più parti veniva invocata una «profonda riforma del processo civile»<sup>327</sup>, che ne mettesse in discussione la dogmatica impostazione individuale<sup>328</sup> e si aprisse a una dimensione collettiva<sup>329</sup>, sulla scia di quanto stava già accadendo in Europa e nel resto del mondo. In proposito, oltre all'esperienza anglosassone delle *class actions* risarcitorie, venivano frequentemente richiamati l'«esempio illuminante»<sup>330</sup> della *Loi Royer* francese del 1973<sup>331</sup>, con la quale era riconosciuta, per espressa previsione normativa, la legittimazione ad agire alle associazioni “rappresentative” dei consumatori, relativamente ai fatti idonei ad arrecare pregiudizio all'interesse collettivo di

---

<sup>326</sup> Come ricordato da R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 754, mentre nel campo della tutela dell'ambiente e dei lavoratori erano stati fatti significativi passi avanti verso il riconoscimento di forme di tutela collettiva, «solo gli interessi collettivi dei consumatori all'inizio degli anni Novanta, e dunque a oramai lungo tempo dall'accendersi del dibattito sul tema della tutela giurisdizionale degli interessi sovraindividuali, rimanevano ancora privi di specifici strumenti di tutela processuale collettiva».

<sup>327</sup> M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, cit., p. 199. Similmente, S. RODOTÀ, *Introduzione*, in AA.VV., *Il controllo sociale delle attività private*, a cura di S. Rodotà, Bologna, 1977, p. 13 ss., auspicava una «riqualificazione» dei complessi normativi esistenti.

<sup>328</sup> Sul punto, v. A. GAMBARO, *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, cit., p. 791 s.: «la costruzione del processo civile come contesa tra due individui, ciascuno titolare di una propria sfera giuridica protetta dall'ordinamento, è stata un grave ostacolo alla tutela degli interessi diffusi e collettivi».

<sup>329</sup> Come ricordato da C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, cit., p. 659, cominciava ad essere condivisa l'idea che non si potessero lasciare questi bisogni privi della tutela giurisdizionale solo perché non riferibili a un particolare individuo, bensì alla collettività. E dunque, si cominciavano a manifestare «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>330</sup> Così M. CAPPELLETTI, *Formazioni sociali e interessi di gruppo*, cit., p. 391. Ma v. anche G. MANFREDI, voce *Interessi diffusi*, cit., p. 521, il quale sottolinea l'influenza sul nostro ordinamento del modello francese.

<sup>331</sup> L. 27 dicembre 1973, n. 73-1193, successivamente modificata con la l. 5 gennaio 1988, n. 88-14 e con l. 26 luglio 1993, n. 93-949. Una complessiva (e positiva) valutazione della legge è offerta, in Italia, da M. BESSONE, *La tutela del consumatore nella recente evoluzione del diritto francese*, in *Foro it.*, 1974, c. 186 ss., spec. c. 192.

questi ultimi<sup>332</sup>, nonché quello della Germania, in cui le associazioni dei consumatori erano legittimate ad agire in giudizio, ai sensi della legge sulle clausole contrattuali vessatorie del 1976, per la rimozione di dette clausole<sup>333</sup> e, ai sensi della legge sulla concorrenza sleale, per ottenere l'inibitoria di comportamenti commerciali sleali e pubblicità ingannevole<sup>334</sup>.

L'impostazione franco-tedesca della *Verbandsklage* – che qualche interprete definiva come «una scelta di compromesso tra la privatizzazione totale della controversia e l'impiego delle *public actions*»<sup>335</sup> – costituirà il pilastro di quello che è stato più tardi identificato come “modello europeo” di tutela collettiva, prevalentemente preventiva, fondato sull'esercizio dell'azione inibitoria affidata ad enti rappresentativi, in contrapposizione al modello anglosassone dell'azione di classe esperibile dai singoli danneggiati<sup>336</sup>. Questa classificazione appare oggi decisamente sfumata, in ragione delle reciproche contaminazioni tra i due sistemi

---

<sup>332</sup> Ai sensi della *Loi Royer*, la legittimazione ad agire era attribuita alle associazioni «*ayant pour objet statutaire explicite la défense des intérêts des consommateurs*» riconosciute, in seguito al rilascio di un'apposita autorizzazione da parte del prefetto (in caso di associazione locale) o del Ministro delle finanze (in caso di associazione a diffusione nazionale). L'autorizzazione era subordinata a requisiti relativi al numero di iscritti (almeno 10.000 membri paganti per le associazioni a carattere nazionale), alla avvenuta costituzione da almeno un anno e alla continuità dell'attività di difesa dei consumatori svolta in passato. Sul punto, v. M. BESSONE, *La tutela del consumatore nella recente evoluzione del diritto francese*, cit., c. 186 ss.; nonché J. CALAIS-AULOY, *La loi Royer et les consommateurs*, in *Recueil Dalloz Sirey*, 1974, p. 19, apparso anche in *Foro it.*, 1974, c. 179 ss., secondo cui la disciplina introdotta con la *Loi Royer* avrebbe affidato alle associazioni dei consumatori un ruolo paragonabile a quello del pubblico ministero. Più recentemente, v. anche B. GAMBINERI, *Modelli europei di tutela collettiva nel processo civile: l'esperienza francese*, in AA. VV., *Le azioni seriali*, a cura di S. Menchini, Napoli, 2008, p. 141 ss.

<sup>333</sup> Artt. 9-11, *Allgemeine Geschäftsbedingungen Gesetz* del 9 dicembre 1976. In argomento, v. G. DE NOVA, *La legge tedesca sulle condizioni generali di contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, p. 113 ss.; C. RAPISARDA, *Tecniche giudiziali e stragiudiziali di protezione del consumatore: diritto europeo e diritto italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 1981, p. 685 ss.

<sup>334</sup> Art. 13, *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb* del 7 giugno 1909, come modificata con legge 21 luglio 1965. Per un commento, v. E. SCHMIDT, *Die Verbandsklage nach dem AGB-Gesetz*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1989, p. 1192 ss.

<sup>335</sup> L. ZANUTTIGH, *Relazione*, cit., p. 316. Cfr. anche C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, cit., n. 4, p. 468 ss., spec. nota n. 62, ove si sottolinea la «fondamentale distinzione» fra questo tipo di azione (e gli interessi collettivi ad esso sottesi) rispetto ad azione e interessi pubblici.

<sup>336</sup> Così M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. Lanfranchi, cit., p. 53 ss.

e dell'introduzione, in quasi tutti gli ordinamenti nazionali europei, di un'azione di classe risarcitoria; tuttavia, essa descrive efficacemente la predilezione del legislatore comunitario (e, di conseguenza, anche nazionale) per il primo approccio, quanto meno in una fase iniziale di intervento in materia consumeristica<sup>337</sup>.

## **2. L'attuazione della Direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori: la tutela collettiva ex art. 1469-sexies c.c.**

In ambito comunitario, a partire dagli anni ottanta era stato avviato un percorso di ravvicinamento delle normative nazionali, volto a favorire l'accesso alla giustizia da parte dei consumatori, anche attraverso il riconoscimento dell'attività propulsiva delle organizzazioni private. Già nella Risoluzione del 19 maggio 1981, il Consiglio si impegnava a studiare le legislazioni degli Stati membri e di paesi terzi «relative alla difesa dei consumatori in tribunale (...) comprese le azioni promosse dalle associazioni dei consumatori o da altri organismi», al fine di presentare, ove necessario, «adeguate proposte per il miglioramento dei sistemi esistenti e per il loro migliore uso»<sup>338</sup>. Tra il 1985 e il 1987, il tema è stato oggetto di due comunicazioni della Commissione, una sotto forma di *memorandum*, l'altra complementare alla prima<sup>339</sup>; successivamente, tra il 1987 e il 1992, ad esso sono state dedicate due ulteriori risoluzioni del Consiglio<sup>340</sup>.

---

<sup>337</sup> Sul punto, v. A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, cit., p. 321, secondo cui l'impostazione consistente in «azioni esercitabili esclusivamente da associazioni nate e affermatesi come “centri di imputazione” di interessi che fanno capo ad un insieme di utenti e consumatori», pur essendo quella «senza dubbio preferito a livello europeo», nel tempo «ha manifestato non pochi aspetti di insoddisfazione ed è probabilmente destinata ad essere superata attraverso il ricorso a soluzioni combinatorie che allarghino l'ambito dei titolari dell'*interesse legittimante*».

<sup>338</sup> Risoluzione del Consiglio del 19 maggio 1981, cit., par. 33, spec. nn. *i*) e *iii*).

<sup>339</sup> Si fa riferimento alla comunicazione della Commissione, inviata al Consiglio sotto forma di *memorandum*, del 4 gennaio 1985 (COM (84) def.), sulla protezione giuridica dei consumatori, e alla comunicazione “complementare” della Commissione, del 7 maggio 1987 (COM (87) 210 def.). Per una ricostruzione delle prime iniziative comunitarie nel settore dell'accesso alla giustizia dei consumatori (e delle associazioni rappresentative degli interessi collettivi di questi ultimi), v. B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, cit., c. 442.

<sup>340</sup> Si fa riferimento alla Risoluzione del Consiglio del 25 giugno 1987, n. 87/C 176/02, sull'accesso dei consumatori alla giustizia, in G.U.C.E., n. C 176, del 4 luglio 1987, e alla

In particolare, la risoluzione del 13 luglio 1992, oltre a includere tra gli obiettivi prioritari della Comunità la promozione dello sviluppo delle associazioni consumeristiche<sup>341</sup>, auspicava il riconoscimento da parte degli Stati membri della legittimazione ad agire in giudizio «alle organizzazioni di consumatori aventi, secondo la legislazione nazionale, un interesse legittimo in materia»<sup>342</sup>. L'opportunità di «permettere alle organizzazioni dei consumatori nonché agli organismi pubblici di esperire azioni legali di portata generale» veniva poi ribadita in alcune altre comunicazioni della Commissione, tra cui si ricordano il “Libro verde” del 1993<sup>343</sup>, la comunicazione sulle priorità della politica a favore dei consumatori relativa al triennio 1996-1998<sup>344</sup> e la comunicazione del 14 febbraio 1996 recante un piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato interno<sup>345</sup>.

---

Risoluzione del Consiglio del 13 luglio 1992 sulle future priorità per lo sviluppo della politica di protezione dei consumatori, in G.U.C.E., n. C 186, del 23 luglio 1992.

<sup>341</sup> Considerando n. 17, Risoluzione del Consiglio del 13 luglio 1992. Cfr. anche Allegato I, n. 5, della medesima Risoluzione. Sul punto, però, è opportuno ricordare che già nel par. 49 della citata Risoluzione del Consiglio del 19 maggio 1981, il Consiglio indicava tra le azioni prioritarie per l'attuazione del secondo programma della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, il rafforzamento dell'assistenza prestata alle organizzazioni rappresentative dei consumatori.

<sup>342</sup> Allegato I, n. 3, Risoluzione del Consiglio del 13 luglio 1992. Le previsioni ivi contenute sono assunte, ai sensi del Considerando n. 12, anche sulla base di quanto previsto nella citata Risoluzione del Consiglio del 25 giugno 1987.

<sup>343</sup> Comunicazione della Commissione COM (93) 576 del 16 novembre 1993, recante un Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato unico. Nel Libro verde la Commissione formulava alcune proposte in materia di controversie transfrontaliere individuali e collettive dei consumatori, sulla base di un'analisi comparativa delle legislazioni degli Stati membri (v. spec. pp. 20-60).

<sup>344</sup> Così par. 10, Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione sulle priorità della politica a favore dei consumatori (1996-1998), n. COM (95) 0519, in G.U.C.E., n. C 85, del 17 marzo 1997, in cui si chiedeva alla Commissione «di adottare rapidamente la direttiva sulle “ingiunzioni” e di implementare le misure necessarie per garantire l'accesso dei consumatori alla giustizia nel contesto dei tribunali mediante atti legislativi volti a (...) permettere alle organizzazioni dei consumatori nonché agli organismi pubblici di esperire azioni legali di portata generale».

<sup>345</sup> Comunicazione della Commissione del 14 febbraio 1996 (COM (96) 13 def.), recante un piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato interno.

In questo contesto si colloca l'introduzione della Direttiva 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori<sup>346</sup>, la cui attuazione nell'ordinamento italiano ha rappresentato senz'altro un momento rilevante nel percorso normativo relativo alla legittimazione delle associazioni consumeristiche ad agire in giudizio per la tutela di interessi superindividuali dei consumatori. Detto provvedimento, pur non essendo direttamente rivolto a facilitare l'accesso dei consumatori alla giustizia, imponeva agli Stati membri di prevedere, nell'interesse dei consumatori e dei concorrenti professionali, «mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e dei consumatori», ivi comprese «disposizioni che permettano a persone o organizzazioni, 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 affinché

---

<sup>346</sup> Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, in G.U.C.E., n. L 95, del 21 aprile 1993. Tra i numerosissimi commenti alla direttiva, v. G. ALPA, *I contratti dei consumatori. Diritto comunitario e novellazione del codice civile*, in *Vita not.*, 1996, p. 1135 ss.; F.D. BUSNELLI - U. MORELLO, *La direttiva 93/13 CEE del 5 aprile 1993 sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, in *Riv. not.*, 1995, p. 380 ss.; L. PATRONI GRIFFI, *Le clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori (Direttiva 93/13 C.E.)*, in *Rass. dir. civ.*, 1995, p. 346 ss.; V. BUONOCORE, *La direttiva comunitaria del 5 aprile 1993 sulle "clausole abusive nei contratti stipulati con il consumatore" e la disciplina della trasparenza nelle operazioni bancarie*, in *Banca borsa*, 1994, p. 449 ss.; M. GASPARINETTI, *La disciplina comunitaria delle condizioni generali di contratto*, in *Documenti giustizia*, 1994, p. 1205 ss.; R. PARDOLESI, *Clausole abusive (nei contratti dei consumatori): una direttiva abusata?*, in *Foro it.*, 1994, p. 137 ss.; V. ROPPO, *La nuova disciplina delle clausole abusive nei contratti fra impresa e consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, p. 298 ss.; G. ALPA, *Le clausole abusive nei contratti «standards»*, in *Corr. giur.*, 1993, p. 639 ss.; A. ORESTANO, *I contratti con i consumatori e le clausole abusive nella direttiva comunitaria: prime note*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1993, p. 477 ss.; S. PATTI, *La direttiva comunitaria sulle clausole abusive: prime considerazioni*, in *Contr. impr.*, 1993, p. 71 ss.; V. RIZZO, *Le clausole abusive: realtà e prospettive. La direttiva Cee del 5 aprile 1993*, in *Rass. dir. civ.*, 1993, p. 582 ss.; U. SALANITRO, *La direttiva comunitaria sulle clausole abusive e la disciplina dei contratti bancari*, in *Banca borsa, ecc.*, 1993, p. 545 ss.; A. SCIARRONE ALIBRANDI, *Prime riflessioni sulla direttiva comunitaria n. 93/13*, in *Banca borsa*, 1993, p. 713 ss.; V. ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto europeo dei contratti (verso la distinzione fra contratti commerciali e contratti dei consumatori)*, in *Giur. it.*, 1993, p. 57 ss.; G. SCALFÌ, *La direttiva del consiglio Cee del 5 aprile 1993 sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, in *Resp. civ.*, 1992, p. 435 ss. Per un'ampia panoramica sul recepimento della direttiva nei diversi Stati membri, v. A. ALBANESE, *Le clausole vessatorie nel diritto europeo dei contratti*, in *Europa e dir. priv.*, 2013, p. 675 ss.

stabiliscano se le clausole contrattuali, redatte per un impiego generalizzato, abbiano carattere abusivo ed applichino mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di siffatte clausole»<sup>347</sup>. Come si vede, la direttiva – nell'ottica di un'armonizzazione soltanto parziale<sup>348</sup> – lasciava al diritto nazionale l'identificazione dei soggetti («persone o organizzazioni») in capo ai quali riconoscere un interesse qualificato alla tutela dei consumatori, imponendo unicamente la previsione di norme idonee a consentire a questi ultimi di agire per ottenere la cessazione della condotta abusiva del professionista<sup>349</sup>.

Ebbene, come confermato nella relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 93/13/CEE<sup>350</sup>, almeno in un primo momento, tutti i legislatori nazionali hanno preferito l'opzione giudiziaria<sup>351</sup>. Non sono mancati, tuttavia, casi in cui il sistema di protezione adottato in ambito domestico abbia presentato altresì una «componente “amministrativa” non trascurabile»<sup>352</sup>,

---

<sup>347</sup> Art. 7, Direttiva 93/13/CEE. Come chiarito dalla Corte di Giustizia, la tutela collettiva inibitoria deve intendersi complementare e non sostitutiva rispetto a quella individuale, esperita dal singolo consumatore al fine di ottenere la nullità della clausola abusiva. Di conseguenza, il succitato art. 7 della direttiva «deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale (...) che imponga al giudice adito da un consumatore con un'azione individuale volta a far dichiarare il carattere abusivo di una clausola contenuta in un contratto stipulato con un professionista, di sospendere automaticamente l'azione fino alla pronuncia della decisione definitiva relativa ad un'azione collettiva pendente, proposta da un'associazione di consumatori ai sensi del par. 2 dell'art. medesimo, al fine di inibire l'inserzione, in contratti dello stesso tipo, di clausole analoghe a quella oggetto dell'azione individuale» (così, CGUE, sez. I, 14 aprile 2016, n. 281/14, in *Nuova giur. civ.*, 2016, n. 9, p. 1153 ss., con nota di N. CEVOLANI, *A proposito dei “mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive”*. Tutela individuale e tutela collettiva).

<sup>348</sup> V., in proposito, il Considerando n. 12 della Direttiva 93/13/CEE. Questa scelta, talvolta contestata, si deve alla circostanza che detta direttiva risultava in realtà «frutto di delicati compromessi tra le tradizioni giuridiche dei diversi Stati membri».

<sup>349</sup> Come evidenziato da V. RIZZO, *Le “clausole abusive” nell'esperienza tedesca, francese, italiana e nella prospettiva comunitaria*, Napoli, 1994, p. 626, la strada seguita dal legislatore comunitario è stata nel senso di consentire ai legislatori nazionali di «attingere alla tradizione giuridica, alla cultura, alle strutture esistenti ed alle scelte già compiute nei singoli Paesi».

<sup>350</sup> Relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, COM/2000/0248 def., relativa al primo quinquennio successivo alla data di scadenza del recepimento della succitata direttiva.

<sup>351</sup> L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, cit., p. 492 ss.

<sup>352</sup> Così, in particolare, il par. 5 della citata relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 93/13/CEE.

derivante dal riconoscimento a organismi o autorità pubbliche del potere di richiedere (sempre dinanzi all'autorità giudiziaria) la cessazione delle clausole abusive<sup>353</sup>, oppure dalla previsione di organi pubblici con funzioni di raccomandazione della rimozione di siffatte clausole nei contratti-tipo<sup>354</sup>.

Nell'ordinamento italiano, la direttiva comunitaria in materia di clausole abusive è stata recepita mediante l'introduzione degli artt. 1469-*bis* ss. c.c.<sup>355</sup>.

---

<sup>353</sup> V., tra gli altri, l'esempio del *Director of the Office of Fair Trading*, previsto nel Regno Unito, e del *Director of Consumer Affairs* irlandese, nonché quello dell'Ombudsman dei consumatori previsto nei paesi scandinavi. Per una ricognizione approfondita in argomento, v. nuovamente la relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 93/13/CEE.

<sup>354</sup> L'esempio principale è costituito dalla *Commission des clauses abusives* francese, organo amministrativo cui è affidato il compito di controllare moduli e formulari contrattuali predisposti dai professionisti, allo scopo di evidenziare l'eventuale presenza di clausole ritenute abusive e di raccomandarne la rimozione o la modificazione. Nella pratica, le corti francesi hanno tenuto in grande considerazione le osservazioni formulate dalla *Commission*, dando luogo – come sottolineato da T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, in *Contratti*, 2012, n. 7, p. 638 ss. – a un sistema caratterizzato dalla sostanziale «cooperazione tra le autorità amministrativa e giudiziaria».

<sup>355</sup> Il recepimento della direttiva si è avuto per mezzo dell'art. 25 della l. 6 febbraio 1996, n. 52, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee (legge comunitaria 1994)*, in G.U., 10 febbraio 1996, n. 34. In argomento, si rinvia ai contributi di AA. VV., *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori. Commentario agli artt. 1469-bis - 1469-sexies del codice civile*, a cura di G. Alpa e S. Patti, Milano, 1997; AA. VV., *Clausole «vessatorie» e «abusive». Gli artt. 1469-bis ss. c.c. e i contratti col consumatore*, a cura di U. Ruffolo, Milano, 1997; AA. VV., *Commentario al cap. XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997, p. 752 ss.; AA. VV., *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel codice civile*, a cura di A. Barenghi, Napoli, 1996; AA. VV., *Clausole vessatorie e contratto del consumatore (art. 1469-bis e ss.)*, a cura di E. Cesàro, Padova, 1996; AA. VV., *Clausole abusive e direttiva comunitaria*, a cura di E. Cesàro, Padova, 1994; A. MANESCHI, *La difesa del consumatore dalle clausole vessatorie. La protezione del consumatore realizzata dalla l. 6/2/1996, n. 52 in attuazione della direttiva comunitaria 93/13/Cee*, Milano, 1997; G. ALPA, *Sul recepimento della direttiva comunitaria in tema di clausole abusive*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1996, p. 46 ss.; V. CARBONE, *La tutela del consumatore: le clausole abusive*, in *Corr. Giur.*, 1996, p. 248 ss.; G. DE NOVA, *Le clausole vessatorie. Art. 25, legge 6 febbraio 1996, n. 52*, Milano, 1996; ID., *La novella sulle clausole vessatorie*, in *Riv. dir. priv.*, 1996, p. 221 ss.; F. DI MARZIO, *Clausole vessatorie nel contratto tra professionista e consumatore*, in *Giust. civ.*, 1996, p. 513 ss.; V. ROPPO, *La recezione della disciplina europea delle clausole abusive («vessatorie») nei contratti tra professionisti e consumatori: artt. 1469-bis e segg. c.c.*, in *Dir. priv.*, 1996, p. 123 ss.; U. MORELLO, *Clausole vessatorie, clausole abusive: le linee di fondo di una nuova disciplina*, in *Notariato*, 1996, p. 285 ss.

Tale intervento, pur se tardivo<sup>356</sup> e impreciso<sup>357</sup>, ha avuto indubbia portata innovativa<sup>358</sup>: con l'introduzione della disciplina in materia di clausole cc.dd.

---

<sup>356</sup> Ai sensi dell'art. 10, la Direttiva prevedeva che gli Stati membri introducessero le summenzionate disposizioni «entro il 31 dicembre 1994», mentre in Italia il recepimento si è avuto solo nel 1996. Tuttavia, la Commissione non ha attivato nei confronti dell'Italia – come avvenuto, invece, nei confronti di altri Stati membri: sul punto, v. la già citata relazione della Commissione sull'applicazione della direttiva 93/13/CEE – la procedura d'infrazione per mancata comunicazione, alla data del 31 dicembre 1994, delle misure di attuazione.

<sup>357</sup> Il testo della normativa interna ha sollevato sin da subito alcune criticità, relative all'inesatto recepimento della direttiva in questione; in particolare, non veniva presa in considerazione l'ipotesi in cui le clausole abusive venivano soltanto raccomandate, come invece previsto ai sensi dell'art. 7, par. 3, della direttiva n. 13 del 1993. Ciò ha determinato l'attivazione da parte della Commissione europea di una procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia (procedura n. 2026 del 1998, ex art. 169 del Trattato di Roma, su cui v. V. CARBONE, *Contestazione della CE per l'applicazione della direttiva sulle clausole abusive: si apre una querelle*, in *Corr. giur.*, 1998, p. 844 ss.; ID., *La risposta italiana alle contestazioni comunitarie sull'applicazione della direttiva sulle clausole abusive*, ivi, 1998, n. 8, p. 980 ss.; ID., *Giudizio negativo della CE sul non corretto recepimento della direttiva n. 93/13*, ivi, 1999, n. 4, p. 515 ss.) e – nonostante le modifiche apportate alla disciplina per mezzo dell'art. 25 della l. 21 dicembre 1999, n. 525, su cui v. V. CARBONE, *Le modifiche della legge comunitaria 1999 al codice civile*, in *Corr. giur.*, 2000, n. 2, p. 428 ss.; E. BRIGANTI, *La legge comunitaria del 1999 e le modifiche al codice civile in tema di contratti dei consumatori*, in *Notariato*, 2000, 3, 294 ss. – la relativa condanna nella sentenza CGCE, 24 gennaio 2002, n. C-372/99, in *Corr. giur.*, 2002, p. 299 ss., con nota di 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 *Dir. commercio internazionale*, 2002, p. 744 ss., con nota di L. PEZZOTTI, *Nel trasporre una direttiva nel proprio ordinamento giuridico uno Stato membro non può non conformarsi ai principi di cui alla direttiva giustificando tale difformità con il richiamo al proprio ordinamento giuridico*; in *Foro it.*, 2002, c. 233 ss., con nota di A. PALMIERI, *Trasposizione della direttiva sulle clausole abusive e «statutory format»: una strada obbligata per la tutela del consumatore europeo?*, e di F.A. CANCELLA, *La tutela dei consumatori: brevi note sul bilanciamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia*; in *Resp. civ. prev.*, 2002, n. 3, p. 634 ss., con nota di P. SANNA, *Sul concetto di utilizzazione e sull'individuazione delle associazioni dei consumatori legittimate ex art. 1469-sexies c.c. (in rapporto alla l. 30 luglio 1998, n. 281, "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti")*. In seguito a ciò, con l'art. 6 della l. 3 febbraio 2003, n. 14 (*legge comunitaria 2002*), sono state inserite nel testo dell'art. 1469-sexies c.c. le parole «o che raccomandano l'utilizzo di». Sulla vicenda, v. anche E. MINERVINI, *La tutela collettiva dei consumatori in materia contrattuale*, in *I contratti dei consumatori*, a cura di E. Gabrielli e E. Minervini, Torino, 2005, p. 433.

<sup>358</sup> G. ALPA, *I contratti dei consumatori. L'iter normativo degli artt. 1469 bis - sexies del codice civile*, Roma, 1997, p. 21, ravvisa nell'introduzione del provvedimento ora citato un momento di «autentica svolta nell'esperienza italiana in materia di contratti per adesione e di contratti dei consumatori». Tuttavia, occorre rilevare che, già in precedenza, la dottrina aveva

abusive nei contratti di massa stipulati tra uno o più consumatori e un professionista, veniva disposta una base normativa su cui fondare la *legitimitatio ad causam* delle associazioni consumeristiche per la tutela dell'interesse (superindividuale) dei consumatori «alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali». In particolare, ai sensi dell'art. 1469-*sexies* c.c., le associazioni dei consumatori – unitamente alle camere di commercio e alle associazioni professionali – potevano agire in giudizio<sup>359</sup> per richiedere,

---

cominciato a interessarsi al tema delle clausole vessatorie nei contratti standardizzati (v., ad esempio, oltre al citato AA. VV., *Condizioni generali di contratto e tutela del contraente debole*, cit., altresì C.M. BIANCA, *Condizioni generali di contratto: I) Diritto civile*, in *Enc. giur. Treccani*, VII, Roma; A. GENOVESE, *Le condizioni generali di contratti*, in *Enc. dir.*, VII, Milano, 1961, p. 802 ss.; L. FRANCIOSI, *Clausole vessatorie*, in *Enc. giur. Treccani*, VI, Roma), giungendo addirittura alla formulazione di un progetto legislativo in materia di condizioni generali di contratto, il c.d. “progetto Bianca”, presentato al Convegno di Fiuggi sulle condizioni generali di contratto del 5-6 giugno 1981. Per un commento al progetto, v. S. TONDO, *Su un progetto di riforma della disciplina delle condizioni generali di contratto (in margine al Convegno di Fiuggi, 5-6 giugno 1981)*, in *Foro it.*, 1981, c. 281 ss.; P. STANZIONE, *Convegno per una riforma legislativa*, in *Rass. dir. civ.*, 1981, p. 1255 ss.

<sup>359</sup> C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 468 ss., parlano di «legittimazione ad agire allargata». in capo ad enti associativi in ragione della tutela di valori di diritto oggettivo (...) e così non certo in forza di un fenomeno di sostituzione processuale o di “rappresentanza” degli interessi dei singoli consumatori a non trovarsi esposti a clausole vessatorie».

anche in via d'urgenza<sup>360</sup>, l'inibitoria delle condizioni contrattuali di cui fosse accertata l'abusività<sup>361</sup>.

Si trattava, come è stato detto, di uno strumento volto a «ristabilire la parità contrattuale tra consumatore e professionista»<sup>362</sup>, operante su un piano

---

<sup>360</sup> Sull'inibitoria cautelare ex art. 1469-sexies, co. 2, c.c. (e, soprattutto, sulla corretta interpretazione della formula «giusti motivi d'urgenza»), v. M. LIBERTINI, *La tutela d'urgenza contro l'uso di clausole vessatorie*, in *Contr. impr. Europa*, 1997, n. 1, p. 25 ss.; E. MINERVINI, *Sui presupposti dell'azione inibitoria all'uso di clausole vessatorie in via cautelare (a proposito di alcune decisioni del Tribunale di Torino)*, in *Riv. dir. comm.*, 1997, p. 209 ss.; G. LENER, *Clausole vessatorie e tutela inibitoria cautelare: brevi riflessioni*, in *Foro it.*, 1997, c. 3009 ss.; R. CONTE, *Clausole vessatorie, inibitoria cautelare e «giusti motivi d'urgenza»*, in *Giur. it.*, 1998, p. 2001 ss.; G. INDACO, *In tema di tutela inibitoria cautelare ex art. 1469 sexies c.c.*, ivi, 1999, n. 5, p. 981 ss., nota a Trib. Roma, 24 marzo 1998; A. MANIÀCI, *Tutela inibitoria e clausole abusive*, in *Contratti*, 1999, n. 1, p. 15 ss.; C. CONSOLO, *Tutela urgente, clausole abusive e pregiudizi rilevanti seppur non irreparabili*, in *Corr. giur.*, 1997, n. 2, p. 203 ss.; C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, n. 4, p. 468 ss.; G. DE MARZO, *La disciplina sui diritti dei consumatori e la tutela inibitoria cautelare*, in *Corr. giur.*, 1998, n. 11, p. 1349 ss. In giurisprudenza, v. Trib. Roma, 8 maggio 1998, in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 270, con nota di M. FRENGUELLI, *Dell'azione inibitoria collettiva cautelare di cui all'art. 1469-sexies cod. civ.*; Trib. Roma, 24 marzo 1998 e Trib. Roma, 17 giugno 1998, in *Corr. giur.*, 1998, n. 9, p. 1087 ss., Trib. Roma, 2 agosto 1997, in *Giust. civ.*, 1998, I, p. 277, con nota di F. CORSINI, *L'azione inibitoria cautelare a tutela dei consumatori: legittimazione ad agire e «giusti motivi di urgenza»*; Trib. Roma, 23 maggio, 1997, in *Giur. it.*, 1998, p. 10, con nota di A. PLAIA, *Tutela inibitoria cautelare ex art. 1469 sexies, oggetto del contratto e bisogni primari del consumatore*; con nota di A. DI MAJO, *Giusti motivi d'urgenza: atto secondo, il dolo del professionista*; Trib. Palermo, 24 gennaio 1997 e Trib. Palermo, 5 marzo 1997, entrambe in *Corr. giur.*, 1997, n. 1, p. 103 ss., con nota di M. TOGLIATTO, *Clausole vessatorie e inibitoria d'urgenza: primi assestamenti giurisprudenziali*.

<sup>361</sup> A ciò si aggiungeva, ai sensi dell'ultimo periodo dell'art. 1469-sexies c.c., la sanzione della pubblicazione del provvedimento in uno o più giornali, di cui almeno uno a diffusione nazionale». Molto critico nei confronti di questa previsione è stato A. FRIGNANI, *L'azione inibitoria contro le clausole vessatorie (considerazioni «fuori dal coro» di un civilista)*, cit., p. 1021, secondo cui «rimane inspiegabile il danno che la pubblicazione andrebbe a riparare. Invece, può diventare irreparabile il danno all'immagine che ne subirebbe il malcapitato destinatario di un'inibitoria».

<sup>362</sup> G. NICOTINA, *Questioni processuali controverse in materia di clausole abusive nei contratti con i consumatori*, in *Giur. it.*, 1999, p. 11.

generale<sup>363</sup> e preventivo<sup>364</sup>. Esso, infatti, «svincolato dalle vicende di una concreta pattuizione», risultava idoneo ad avvantaggiare l'«indeterminata categoria dei consumatori», prevenendo «l'inserimento, nei futuri regolamenti contrattuali, della clausola dichiarata abusiva»<sup>365</sup>.

Nell'attuazione della direttiva comunitaria, sono state compiute scelte inedite, che meritano di essere segnalate in quanto decisive nella definizione del ruolo delle associazioni consumeristiche nell'ordinamento italiano. Innanzitutto, diversamente da quanto fatto in sede di recepimento della direttiva sulla pubblicità ingannevole, il legislatore ha optato per un sistema prevalentemente di *private enforcement*<sup>366</sup>, affidando la tutela generale preventiva in materia di

---

<sup>363</sup> Sul punto, v. R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 786: «fatta eccezione per taluni indirizzi interpretativi pur autorevoli ma di certo minoritari, infatti, l'azione collettiva in questione è stata costantemente descritta come perfettamente estranea agli interessi individuali dei consumatori ed al contrario volta alla tutela di interessi di dimensione ultraindividuale». La necessità di porre sul piano collettivo – e non individuale, relativo alla singola pattuizione – la protezione del consumatore dalle clausole abusive nei contratti standardizzati era stata già sottolineata da C.M. BIANCA, *Intervento*, in AA. VV., *Condizioni generali di contratto e tutela del contraente debole*, cit., p. 227 ss.; A. DI MAJO, *Il controllo giudiziale delle condizioni generali di contratto*, in *Riv. dir. comm.* 1970, p. 196 ss.

<sup>364</sup> In argomento, v. gli studi precedenti di A. BELLELLI, *L'inibitoria come strumento di controllo delle condizioni generali di contratto*, in AA. VV., *Le condizioni generali di contratto*, a cura di C.M. Bianca, II, Milano, 1981, p. 301 ss. L'importanza della tutela preventiva degli interessi collettivi dei consumatori (alla luce dell'insufficienza della sola tutela repressivo-sanzionatoria), da realizzarsi mediante lo strumento dell'azione inibitoria, era già stata evidenziata da alcuni interpreti, tra cui si ricordano G. GHIDINI, *Il problema della prevenzione*, in AA. VV., *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Atti del Convegno di Milano, 17 dicembre 1977, Milano, 1978, p. 159 ss.; G.B. FERRI, *In tema di tutela del consumatore*, in AA. VV., *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, a cura di N. Lipari, Roma-Bari, 1974, p. 288. Cfr. anche C. RAPISARDA – M. TARUFFO, voce *Inibitoria*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989, p. 1, il quali configurano in generale l'inibitoria come «complementare e preliminare» rispetto all'azione risarcitoria: «complementare... perché esse non solo non si escludono a vicenda, ma si completano in un sistema rafforzato e organico di protezione giurisdizionale dei diritti; preliminare, non solo per la sua funzione preventiva, ma anche perché, mirando a prevenire l'illecito, tende anche ad eliminare la necessità della tutela risarcitoria». Con specifico riferimento alla funzione general-preventiva dell'azione inibitoria disciplinata dall'art. 1469-sexies c.c., v. A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., pp. 30-31.

<sup>365</sup> R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 789.

<sup>366</sup> Fa eccezione il riconoscimento della legittimazione ad agire, ai sensi dell'art. 1469-sexies c.c., in capo alle Camere di commercio. Tuttavia, tale previsione «è rimasta sostanzialmente “law in book”», come hanno giustamente evidenziato A. QUERCI, *Le novità introdotte nel Codice del*

clausole abusive al solo rimedio giurisdizionale<sup>367</sup>, senza coinvolgere (inizialmente) l’Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>368</sup>. Ai sensi dell’art. 1469-*sexies* c.c., infatti, l’azione inibitoria poteva essere esercitata dalle organizzazioni rappresentative dei consumatori, da quelle rappresentative dei professionisti e dalle camere di commercio<sup>369</sup>.

In proposito, è stato discusso se la legittimazione ad agire delle associazioni consumeristiche configurasse un’ipotesi di sostituzione processuale<sup>370</sup>, ovvero se

---

*consumo dal d.l. 1/2012 ed il ruolo delle associazioni dei consumatori nella tutela contro le clausole vessatorie*, in *Contr. impr.*, 2013, n. 2, p. 456; E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori*, cit., p. 601; ID., *La tutela collettiva dei consumatori in materia contrattuale*, cit., p. 475. Cfr., però, E. BATTELLI, *L’inibitoria delle Camere di Commercio*, in *Giur. it.*, 2007, n. 11, p. xxx, il quale, oltre a riportare due casi di azione inibitoria in materia di clausole abusive promossa dalle camere di commercio (Trib. Ancona, 28 febbraio 2005, n. 858; Trib. Padova, 11 maggio 2004, entrambe inedite), ritiene opportuno «promuovere più convintamente lo strumento dell’azione inibitoria delle Camere di Commercio (enti terzi ed imparziali garanti delle regole del mercato), a tutela degli interessi delle imprese (*rectius*: professionisti, concorrenti lesi), dei consumatori e in definitiva del “mercato” stesso».

<sup>367</sup> L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, cit., p. 492 ss., ha sottolineato che la scelta iniziale, «non solo del legislatore italiano, ma della prevalenza dei legislatori europei», di prevedere una tutela esclusivamente giurisdizionale in materia di delle clausole abusive, è stata successivamente accantonata in ragione della «scarsa incidenza che ha avuto in concreto questo tipo di controlli», il che «ha posto in evidenza la possibilità di affiancare al rimedio giurisdizionale quello amministrativo». Per un raffronto tra i diversi sistemi di tutela adottati negli altri Stati membri, prima e dopo l’attuazione della direttiva del 1993, v. T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., p. 639 ss.

<sup>368</sup> Più tardi, con l’introduzione dell’art. 37-*bis* cod. cons. (per mezzo dell’art. 5 della l. 24 marzo 2012, n. 27, in G.U., n. 71, del 24 marzo 2012, che ha convertito, con modificazioni, il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, recante “misure urgenti in materia di concorrenza, liberalizzazioni e infrastrutture”), verrà introdotto un sistema di controllo amministrativo sulle clausole abusive nei contratti standardizzati, affidato proprio all’Agcm.

<sup>369</sup> Sullo scarso utilizzo dello strumento inibitorio in materia di clausole abusive da parte delle camere di commercio si è detto *supra* (v. nota xxx); tuttavia, anche per quanto concerne le associazioni “rappresentative” dei professionisti (la cui valutazione in ordine alla rappresentatività sarebbe, nel silenzio della legge, «interamente rimessa alle valutazioni discrezionali dei giudici che presumibilmente terranno conto dei criteri già enucleati dalla giurisprudenza per accertare la rappresentatività ovvero: la consistenza numerica, la diffusione sul territorio, l’ampiezza della struttura organizzativa, la continuità dell’azione, gli scopi statutari»), in dottrina è stato rilevato che si tratterebbe di una «ipotesi di scuola», della quale non si ha riscontro nella pratica. Così, E. BATTELLI, *L’inibitoria delle Camere di Commercio*, in *Giur. it.*, 2007, n. 11, p. xxx, nota 45.

<sup>370</sup> In questo senso, G.M. ARMONE, *Art. 1469-*sexies* c.c.*, cit., p. 249. *Contra*, C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 468 ss.

dovesse riconoscersi in capo all'ente rappresentativo la titolarità di un proprio diritto soggettivo<sup>371</sup>. Alcuni autori hanno evidenziato la funzione di "rappresentanza" dell'interesse di cui sarebbero titolari i singoli consumatori a non subire gli effetti delle clausole abusive<sup>372</sup>, altri hanno parlato di «puro e semplice diritto giudiziario di azione inibitoria, non corrispondente alla titolarità di un sottostante rapporto giuridico sostanziale»<sup>373</sup>. Ad ogni modo, non si è mancato di sottolineare che le differenze di ordine pratico scaturite dall'adesione all'uno o all'altro orientamento restavano, con riferimento all'esercizio dell'azione inibitoria in materia di clausole abusive, alquanto sfumate<sup>374</sup>.

L'art. 1469-*sexies* c.c. subordinava la legittimazione ad agire in giudizio alla circostanza che l'ente collettivo fosse (sufficientemente) rappresentativo dei consumatori. Tuttavia, a differenza di quanto era stato previsto non molto tempo prima per le associazioni di protezione ambientale<sup>375</sup>, non veniva predisposto

---

<sup>371</sup> Così, tra gli altri, R. CAMERO – S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti dei consumatori*, cit., p. 33. Gli aa. sostengono infatti che «le associazioni fanno valere un diritto proprio, *id est* l'interesse associativo alla correttezza comportamentale dei professionisti nella fase di predisposizione delle clausole».

<sup>372</sup> M. LIBERTINI, *Prime riflessioni sull'azione inibitoria dell'uso di clausole vessatorie (art. 1469-*sexies* c.c.)*, cit., p. 557, il quale parla di legittimazione straordinaria delle associazioni a tutela di interessi collettivi. Similmente, F. TOMMASEO, *Art. 1469-*sexies**, cit., pp. 771-772.

<sup>373</sup> C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 468 ss. Similmente, V. ZENO-ZENCOVICH - M.C. PAGLIETTI, *Verso un «diritto processuale dei consumatori»?», in Nuova giur. civ. comm.*, 2009, p. 216 ss.

<sup>374</sup> Secondo C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 468 ss., «il punto di emersione della distinzione si coglie sul versante della spettanza anche di una tutela risarcitoria», nel senso che «proprio la difficile concepibilità di un pregiudizio per l'associazione (...) suona come conferma che l'art. 1469-*sexies* non ha operato l'iscrizione agli enti collettivi di un vero e proprio diritto assoluto collettivamente soggettivizzato ad operare in un ambiente scevro da pratiche commerciali "abusive"». Anche L. PAURA, *Diritti soggettivi e formazioni sociali. Le azioni collettive risarcitorie tra sussidiarietà e solidarietà*, in *Contr. impr.*, 2008, n. 4-5, p. 1002 ss., concorda sulla «mancata afferenza dell'interesse collettivo alla titolarità dei singoli o dell'associazione, svolgendo quest'ultima una funzione "rappresentativa", "esponenziale"».

<sup>375</sup> V., in particolare, l'art. 13 della l. 8 luglio 1986, n. 249, recante istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale, in G.U., n. 162, del 15 luglio 1986, ai sensi del quale era previsto che «le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale e quelle presenti in almeno cinque regioni sono individuate con decreto del Ministro dell'ambiente sulla base delle finalità programmatiche e dell'ordinamento interno democratico previsti dallo statuto, nonché della continuità dell'azione e della sua rilevanza esterna ...». Sul punto, v. le osservazioni

alcun meccanismo di selezione *ex ante* degli enti legittimati, fondato sulla verifica preventiva della «intensità rappresentativa»<sup>376</sup> degli stessi; pertanto, detta valutazione era necessariamente rimessa all'apprezzamento del giudice. Vieppiù, non era neanche specificato sulla base di quali indici dovesse essere condotto questo giudizio, che risultava dunque fortemente discrezionale.

Come è facile immaginare, questa lacuna – poi colmata a partire dalla legge n. 281 del 1998<sup>377</sup> – ha determinato un clima di notevole incertezza, cristallizzato nella ondeggiante giurisprudenza immediatamente successiva all'introduzione dell'art. 1469-*sexies* c.c.<sup>378</sup>. Chiamati a riconoscere la legittimazione attiva delle associazioni dei consumatori, le corti hanno adottato approcci parzialmente diversi, attribuendo rilevanza preminente talvolta al formale dato statutario (ovvero la coerenza tra lo scopo istituzionale dell'ente e l'interesse collettivo

---

critiche di L. FRANCARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990, p. 269 ss., il quale ritiene discutibile ed evocante un neocorporativismo la scelta legislativa (*ex art.* 13, l. 8 luglio 1986, n. 349) «di riservare all'autorità di governo, una volta per tutte e in generale, la scelta delle associazioni meritevoli di far valore non solo la propria opinione al cospetto della pubblica amministrazione (il che appare perfettamente legittimo sempre che siano rispettati gli opportuni canoni di legittimità), ma anche le proprie ragioni in sede di tutela civile e/o amministrativa»; similmente, A. POSTIGLIONE, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, p. 317 ss., ritiene la scelta di demandare l'individuazione delle associazioni legittimate ad agire a un decreto del Ministero dell'Ambiente «un errore giuridico e politico: giuridico perché la legittimazione va controllata caso per caso, sul territorio della Magistratura, sipario non politico; errore politico, perché il Ministero dell'Ambiente sarà costretto a forme di mediazione improprie, sotto la spinta di forze politiche diverse e persino delle associazioni già consolidate, gelose di cedere spazio a nuovi fenomeni associativi».

<sup>376</sup> Così C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, cit., p. 468 ss.

<sup>377</sup> Ma v. le osservazioni di E. GABRIELLI – A. ORESTANO, voce *Contratti del consumatore*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., agg., Torino, 2000, p. 225 ss., secondo cui il problema della selezione degli enti esponenziali troverebbe «risposte solo parziali» nella l. n. 281 del 1998.

<sup>378</sup> Per un commento, v. G.M. ARMONE, *Inibitoria collettiva e clausole vessatorie: prime disavventure applicative dell'art. 1469-*sexies* c.c.*, in *Foro it.*, 1997, c. 290 ss.; F. LAPERTOSA, *La giurisprudenza tra passato e futuro dopo l'avvento della nuova disciplina sulle clausole vessatorie*, in *Foro it.*, 1997, c. 357 ss. La situazione di incertezza è poi efficacemente descritta da A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, cit., p. 496 ss., che mette in risalto l'esistenza di un «*iter* comune alla gran parte dei provvedimenti resi in applicazione dell'art. 1469-*sexies* c.c.: momento quasi d'obbligo della strategia difensiva di “professionisti” (e delle loro associazioni) convenuti risulta essere infatti proprio il rilievo, pregiudiziale, circa un ipotetico difetto di legittimazione attiva dell'associazione di volta in volta attrice. Il che, peraltro, agevolmente si spiega ove si consideri che la disposizione codicistica non detta alcun criterio da impiegarsi al fine della individuazione delle associazioni legittimate ad agire per l'ottenimento della inibitoria».

dedotto in giudizio, la previsione di un ordinamento interno ispirato a canoni di democraticità, nonché l'assenza dello scopo di lucro)<sup>379</sup>, talaltra a indicatori fattuali, di tipo quantitativo (consistenza numerica degli iscritti, presenza capillare sul territorio nazionale) o qualitativo-reputazionale (continuità nello svolgimento di attività a tutela dei consumatori, partecipazione a organismi pubblici locali, riconoscimento della rappresentatività nell'ambito di precedenti controversie)<sup>380</sup>.

Anche tra gli osservatori, non è mancato chi abbia contestato il fatto che non fosse prevista la formazione di albi o registri pubblici recanti l'elenco degli enti legittimati ad esperire l'azione inibitoria. Merita di essere riportato, in particolare, il monito di un attento scrittore, il quale – prima ancora che la disciplina dettata dalla direttiva n. 13 del 1993 venisse recepita nell'ordinamento interno – spiegava che «il funzionamento pratico del sistema [previsto dalla direttiva comunitaria in materia di clausole abusive] (...) sembra destinato a “girare a vuoto” in tutte le occasioni in cui la legittimazione delle associazioni

---

<sup>379</sup> V. App. Roma, 7 maggio 2002, in *Foro it.*, 2002, c. 2823 ss., con commento di R.A. DE ROSAS – A. PALMIERI, *Consumatori, contratti e difesa dalle vessazioni: gli ingranaggi cominciano, faticosamente, a girare*: «un'associazione può ritenersi rappresentativa dei consumatori e, come tale, legittimata a proporre l'azione inibitoria prevista dall'art. 1469-sexies c.c., qualora il suo statuto contempli, tra gli altri, lo scopo di tutelare gli interessi dei consumatori»; Trib. Roma, 18 giugno 1998, in *Giur. it.*, 1999, p. 290 ss.; Trib. Roma, 18 gennaio 1998, in *Contratti*, 1998, p. 15 ss.; Trib. Roma, 2 agosto 1997, in *Foro it.*, 1997, p. 3010 ss.; Trib. Palermo, 24 gennaio 1997, in *Giur. it.*, 1997, p. 421 ss. In dottrina, per questo orientamento, v. A. GIUSSANI, *Considerazioni sull'art. 1469 sexies cod. civ.*, in *Riv. dir. priv.*, 1997, p. 341, il quale riteneva possibile «considerare rappresentativa qualsiasi associazione di consumatori che non risulti gravata da conflitti di interesse rispetto all'interesse superindividuale dei consumatori da tutelare indirettamente, fermo restando che il requisito della rappresentatività seleziona i legittimati senza implicare alcun rapporto di rappresentanza con i singoli consumatori». *Contra*, G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 85, il quale sostiene «l'inadeguatezza dell'indirizzo giurisprudenziale che pretende di fondare la legittimazione alla proposizione dell'azione ex art. 1469-sexies c.c., esclusivamente sulla base di autoattribuzioni operate da norme statutarie». L'A. giunge inoltre ad affermare che «la sensazione è che questo indirizzo venga affermato più per comodità che per intima convinzione degli organi giudicanti».

<sup>380</sup> Sul punto, C. CONSOLO – M. DE CRISTOFARO, *Clausole abusive e processo*, in *Corr. giur.*, 1997, p. 468 ss., affermano che la “rappresentatività” dell'associazione dei consumatori sia «da intendere nel senso di continuità di azione di monitoraggio e controllo, anche se non diffusa su tutto il territorio nazionale ed ancora non estesa al settore di mercato interessato dall'azione esperita. Avrà valore probatorio rilevante, ma non crediamo condizionante, la contemplazione della presenza e dell'operatività di una certa associazione in atti amministrativi o normativi».

non deriva direttamente dalla legge o da un provvedimento dell'autorità amministrativa, ma viene di volta in volta ritenuta dal giudice»<sup>381</sup>, dal momento che, in simili circostanze, risulterebbe più complesso consentire a un'organizzazione legittimata nel proprio Stato d'origine di agire in un diverso Stato membro. In generale, comunque, molti commentatori auspicavano l'individuazione *ex lege* degli enti più rappresentativi<sup>382</sup>, per uscire dalla «fase confusa»<sup>383</sup> generatasi a seguito dell'introduzione dell'art. 1469-*sexies* c.c.<sup>384</sup>. Detto auspicio si trasformò in «urgente» necessità in vista dell'imminente adozione, da parte del legislatore comunitario, di una direttiva in materia di accesso alla giustizia dei consumatori<sup>385</sup>.

---

<sup>381</sup> B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse collettivo dei consumatori*, cit., c. 447. In generale, l'A. sostiene (c. 448) «l'inadeguatezza e la irriducibile problematicità» della soluzione secondo cui spetterebbe al giudice o all'autorità amministrativa di «ritenere, caso per caso e secondo indici di “diritto vivente” (rappresentatività, stabilità, diffusione sul territorio, riconoscimento con atto formale dell'amministrazione anche limitatamente ad un determinato settore, l'esistenza della legittimazione in capo ad un determinato gruppo o associazione o organizzazione o collettività o comitato». *Contra*, v. le considerazioni – espresse con riferimento alla legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste – di A. POSTIGLIONE, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, cit., p. 317 ss.

<sup>382</sup> Si trattava, per altro, di un'esigenza avvertita anche prima dell'introduzione dell'art. 1469-*sexies* c.c. Sul punto, si ricordano le osservazioni di E. AMODIO, *Intervento al Convegno di Pavia, in Le azioni a tutela di interessi collettivi*, cit., p. 339 ss., spec. pp. 346-347, secondo cui «i pericoli della strumentalizzazione delle associazioni e della deviazione dai loro scopi istituzionali», possono essere risolti – l'A. parla di «antidoto» – attraverso l'individuazione di un «meccanismo di controllo preventivo» che «mira a valutare la rappresentatività dell'associazione, il tipo di lavoro che ha svolto».

<sup>383</sup> Così R. CONTE, *Clausole vessatorie, inibitoria cautelare e «giusti motivi d'urgenza»*, in *Giur. it.*, 1998, p. 2001 ss., il quale, riferendosi alle iniziali oscillazioni della giurisprudenza, ritiene che questa si sia affidata troppo all'esame del (solo) dato statutario.

<sup>384</sup> Così, ad esempio, G. ALPA, *La proposta di direttiva comunitaria sulla azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori*, in *Giur. it.*, 1996, n. 4, p. 154 ss.; R. CONTE, *Clausole vessatorie, inibitoria cautelare e «giusti motivi d'urgenza»*, cit., p. 2001 ss.; F. CORSINI, *L'azione inibitoria cautelare a tutela dei consumatori: legittimazione ad agire e “giusti motivi di urgenza”*, nota a Trib. Roma, 2 agosto 1997 (ord.), in *Giust. civ.*, 1998, I, p. 277. Viceversa, la predisposizione di “elenchi” era avversata da A. GIUSSANI, *Considerazioni sull'art. 1469 sexies cod. civ.*, cit., p. 341.

<sup>385</sup> G. ALPA, *La proposta di direttiva comunitaria sulla azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori*, in *Giur. it.*, 1996, n. 4, p. 154 ss., analizzando la proposta di direttiva comunitaria in materia di provvedimenti inibitori a tutela dei consumatori (successivamente diventata la direttiva n. 27 del 1998), considerava «urgente l'approvazione da parte del Parlamento italiano della legge generale sulla protezione dei consumatori, al fine di

### ***3. L'azione inibitoria di cui alla l. n. 281 del 1998 (e il coordinamento con la disciplina sancita nell'art. 1469-sexies c.c.).***

Con la Direttiva 98/27/CE<sup>386</sup>, il legislatore comunitario si è occupato del «ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri relative ai provvedimenti inibitori (...) volti a tutelare gli interessi collettivi dei consumatori»<sup>387</sup>, anche al fine di agevolare l'esercizio effettivo dei diritti dei consumatori in ambito transnazionale. La direttiva non introduceva nuove regole di diritto sostanziale, ma "generalizzava" i rimedi inibitori già previsti da alcune normative settoriali. Ai sensi dell'art. 3, l'azione inibitoria a tutela degli interessi collettivi dei consumatori poteva essere esperita da «qualsiasi organismo o organizzazione, debitamente costituito secondo la legislazione di uno Stato membro, che ha un legittimo interesse<sup>388</sup> a far rispettare le disposizioni» dell'ordinamento comunitario indicate nell'allegato della direttiva<sup>389</sup>. In particolare, detta legittimazione ad agire poteva essere attribuita a uno o più organismi pubblici indipendenti, specificamente preposti alla tutela

---

predisporre i criteri di adeguata rappresentatività delle associazioni aventi scopo di tutela degli interessi dei consumatori». L'A. rileva infatti che, laddove il legislatore nazionale avesse mancato di varare tale legge, l'approvazione della Direttiva comunitaria avrebbe consentito alle associazioni aventi come scopo istituzionale la tutela dei consumatori di «convenire in giudizio lo Stato italiano per avere omesso di disciplinare i presupposti per promuovere l'azione e quindi aver violato il diritto di azione delle associazioni».

<sup>386</sup> Direttiva 98/27/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, in G.U.C.E., n. L 166, dell'11 giugno 1998. La direttiva è successivamente stata sostituita dalla Direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa a provvedimenti inibitori a tutela dei consumatori, in G.U.U.E., n. L 110, del 1 maggio 2009, che ne razionalizzato la disciplina e ampliato il campo d'applicazione, senza però imporre modificazioni sostanziali della normativa interna.

<sup>387</sup> Così, art. 1, Direttiva 98/27/CE.

<sup>388</sup> Secondo quanto affermato da G. ALPA, *La proposta di direttiva comunitaria sulla azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori*, cit., p. 154 ss., «le espressioni generiche utilizzate (*intérêts 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». In argomento, può essere utile riportare le considerazioni di A. CARRATA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, cit., p. 320, il quale spiega che spetta sempre al legislatore (nazionale) «predeterminare ed evidenziare un *interesse legittimante* in capo al soggetto agente non titolare della situazione dedotta in giudizio».

<sup>389</sup> Ovvero, ai sensi dell'art. 1, co. 2, della Direttiva, delle «disposizioni delle direttive riportate in allegato, così come recepite nell'ordinamento interno degli Stati membri».

degli interessi dei consumatori, ove previsti, e/o alle organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi dei consumatori. In altre parole, ai legislatori nazionali venivano lasciati ampi margini di discrezionalità nella individuazione degli enti legittimati ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, potendo essi optare – alternativamente o cumulativamente – per il modello “nordico”, in cui la protezione di tali interessi è affidata ad autorità amministrative indipendenti appositamente istituite, o per quello “franco-tedesco”, fondato sull’attribuzione della legittimazione ad agire in giudizio alle associazioni dei consumatori, «secondo i criteri stabiliti dal loro diritto nazionale»<sup>390</sup>.

In ogni caso, la direttiva prevedeva che gli Stati membri comunicassero alla Commissione la denominazione degli enti legittimati a proporre ricorsi e azioni a norma dell’art. 2, al fine di formare un elenco comunitario, soggetto a pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee e aggiornato semestralmente<sup>391</sup>. Ciò avrebbe consentito a ciascuna di queste organizzazioni “certificate” di promuovere l’azione (nel proprio Paese e) in un Paese membro diverso da quello di origine, secondo un principio di «mutuo riconoscimento»<sup>392</sup>.

Come anticipato, la necessità di predisporre i requisiti per l’individuazione dei soggetti legittimati ad esperire le azioni previste dalla direttiva è stata uno dei fattori che hanno contribuito a rendere ancor più impellente, in Italia, l’approvazione della legge in materia di associazioni dei consumatori. Vieppiù, la disciplina dettata nella direttiva ha senz’altro inciso sulle scelte del legislatore nazionale, specie in punto di adozione di un approccio “istituzionale” alla valutazione della rappresentatività delle associazioni consumeristiche.

La l. 30 luglio 1998, n. 281, pur non presentandosi come formale recepimento della direttiva n. 27 del 1998 – avvenuto, invece, per mezzo del d.lgs. 23 aprile 2001, n. 224<sup>393</sup> –, ha avuto il merito di rendere la normativa nazionale in larga misura conforme alle disposizioni dettate in sede comunitaria<sup>394</sup>. Con tale provvedimento, il legislatore ha esteso l’applicabilità

---

<sup>390</sup> Art. 3, lett. b), Direttiva 98/27/CE.

<sup>391</sup> Art. 4, parr. 2 e 3, Direttiva 98/27/CE.

<sup>392</sup> G. ALPA, *La proposta di direttiva comunitaria sulla azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori*, cit., p. 154 ss.

<sup>393</sup> Per un commento generale del d.lgs. n. 224 del 2001, v. G. DE MARZO, *Tutela inibitoria degli interessi collettivi e diritto comunitario*, cit., p. 989 ss.

<sup>394</sup> A. BELLELLI, *L’inibitoria come strumento generale di tutela contro l’illecito*, in *Studi in onore di Bianca*, IV, Milano, 2006, p. 317, parla di «anticipato recepimento» della direttiva. La

dello strumento inibitorio alla tutela degli interessi superindividuali dei consumatori *tout court*; in aggiunta, ha introdotto la possibilità di richiedere (oltre alla cessazione della condotta lesiva, anche) l'adozione di «misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate»<sup>395</sup>. Soprattutto, la citata legge – su questo aspetto, chiaramente ispirata all'esperienza francese<sup>396</sup> – ha riservato la legittimazione ad agire alle associazioni «rappresentative a livello nazionale» di cui all'art. 5, riconosciute come tali a seguito della verifica amministrativa del possesso dei requisiti qualitativi e quantitativi previsti dalla legge<sup>397</sup>, fatto salvo il diritto ad azioni individuali dei consumatori che siano danneggiati dalle medesime violazioni. L'azione inibitoria doveva essere preceduta dall'invio, da parte dell'associazione, di una lettera raccomandata indirizzata al professionista o ai professionisti autori della condotta ritenuta lesiva degli interessi dei consumatori e degli utenti, con la quale si richiedeva la cessazione di detto comportamento<sup>398</sup>. Inoltre, l'associazione consumeristica poteva anche tentare, prima del ricorso al giudice, la composizione stragiudiziale (e più economica) della controversia, mediante l'attivazione di una procedura di conciliazione dinanzi alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio<sup>399</sup>. Solo in caso di

---

«diretta influenza» del progetto di direttiva comunitaria in materia di tutela collettiva degli interessi dei consumatori e degli utenti, definitivamente approvato nella Direttiva 98/27/CE, nell'ambito dei lavori preparatori della l. n. 281 del 1998 è sottolineato con grande enfasi da G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire (Art. 3)*, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, cit., p. 35.

<sup>395</sup> M. SCUFFI, *Azione collettiva in difesa dei consumatori: legittimazione e tecniche processuali*, in *Dir. ind.*, 1999, n. 2, p. 151 ss., evidenzia l'analogia tra detta previsione e «l'impianto sanzionatorio della concorrenza sleale», di cui all'art. 2599 c.c.

<sup>396</sup> P.F. GIUGGIOLI, *I soggetti tutelati e le loro associazioni*, in *Dir. econ. ass.*, 2010, p. 1120. Cfr. anche M. GASPARINETTI, *La tutela dell'interesse collettivo dei consumatori nei Paesi membri dell'Unione Europea*, in AA.VV., *La tutela collettiva dei consumatori. Profili di diritto sostanziale e processuale*, a cura di C.M. Verardi, Napoli, 1995, p. 243 ss.

<sup>397</sup> In argomento, v. E. BRIGANTI, *Tutela inibitoria e legittimazione attiva delle associazioni rappresentative dei consumatori*, in *Notariato*, 1999, n. 3, p. 271 ss.

<sup>398</sup> Ai sensi dell'art. 3, co. 4, l. n. 281 del 1998, l'azione inibitoria poteva essere esperita solo una volta decorsi 15 giorni dall'invio della lettera raccomandata al soggetto ritenuto responsabile della condotta lesiva degli interessi dei consumatori.

<sup>399</sup> Art. 3, commi 2 - 4, l. n. 281 del 1998.

sussistenza di «giusti motivi d'urgenza», invece, l'azione poteva essere esperita in via cautelare<sup>400</sup>.

Dopo l'entrata in vigore del provvedimento, è diventata quasi pacifica l'esclusione della *legitimatio ad causam* delle organizzazioni consumeristiche non iscritte nell'elenco ministeriale<sup>401</sup>, a prescindere dal livello di «rappresentatività» eventualmente dimostrato dalle stesse in giudizio<sup>402</sup>. Difatti,

---

<sup>400</sup> Così l'art. 3, co. 6, l. n. 281 del 1998, che rinviava, per la disciplina di tale azione, agli artt. 669-bis c.p.c. In argomento, cfr. M. SCUFFI, *Azione collettiva in difesa dei consumatori: legittimazione e tecniche processuali*, cit., p. 151 ss., il quale riteneva che l'esperibilità di detta «inibitoria provvisoria» dovesse essere subordinata al ricorrere dei «noti requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*», quest'ultimo da intendersi, tuttavia, «in senso più attenuato del «pregiudizio imminente ed irreparabile»»; G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire (Art. 3)*, cit., p. 48, secondo cui «la formula dei giusti motivi di urgenza (...) permette al giudice di astrarre l'accertamento del *periculum in mora* dal singolo conflitto tra individui e di sospendere condotte illecite tramite l'inibitoria cautelare senza ancorarla alle rigide maglie di un pregiudizio imminente ed irreparabile, normalmente non ricorrente nelle fattispecie cui si riferisce il legislatore». *Contra*, per un orientamento più rigoroso, v. Trib. Torino, 14 agosto 1996, in *Giur. it.*, 1996, n. 2, p. 788 ss., in materia di clausole abusive.

<sup>401</sup> Secondo E. GUERINONI, *Pratiche commerciali scorrette. Fattispecie e rimedi*, Milano, 2010, p. 86, la «precisa scelta legislativa» di precludere alle micro-associazioni l'accesso alla tutela giurisdizionale, sembrerebbe finalizzata alla deflazione del contenzioso.

<sup>402</sup> Per tutte, v. Cass. civ., SS. UU., 16 novembre 2016, n. 23304, in *Foro it.*, 2017, c. 603 ss., che ha riaffermato che «l'associazione di consumatori priva del requisito dell'iscrizione nell'elenco ministeriale di cui all'ormai abrogato art. 3 della l. n. 281/98 non è legittimata né ad agire con le forme della inibitoria collettiva, né ad intervenire, ancorché in via adesiva dipendente, nella causa individuale instaurata dal singolo consumatore». *Contra*, v. Tar Lazio, sez. I, 9 ottobre 2006, n. 10013, cit., c. 667 ss. In quel caso, pur essendo stata comunque esclusa la legittimazione di un'associazione dei consumatori non iscritta nell'elenco ministeriale a ricorrere contro un provvedimento dell'Agcm, il giudice amministrativo non ha mancato di verificare l'eventuale (nel caso di specie, non sussistente) «possesso di un *minimum* di rappresentatività, corrispondente o comunque paragonabili al modello recepito dal legislatore». In dottrina, E. GABRIELLI – A. ORESTANO, voce *Contratti del consumatore*, cit., p. 225 ss., sostengono che «la individuazione delle associazioni in base ai criteri legislativamente fissati valga solo a sottrarre le stesse al vaglio giudiziale circa la rappresentatività, ma non conduca ad escludere che altri enti, in ragione, questa volta, di una rappresentatività accertata in concreto, possano essere ammessi a proporre l'azione inibitoria»; A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, cit., p. 322 e p. 327, afferma che la scelta del legislatore di predeterminare «i soggetti collettivi titolari della legittimazione ad agire in giudizio, in capo ai quali sia possibile individuare l'interesse legittimante» non implichi automaticamente «l'esclusione della possibilità che la medesima legittimazione vada riconosciuta anche ad altri soggetti (individuali o collettivi) dal giudice che ne valuti sussistente l'«adeguatezza» della rappresentatività della particolare situazione soggettiva tutelante». In particolare, secondo quest'ultimo A., «mentre nel caso delle associazioni

la disciplina ivi sancita risultava incentrata su un modello «a legittimazione “selettiva”», in luogo di quello «a legittimazione “aperta”» previsto per l’esercizio dell’inibitoria in materia di clausole abusive<sup>403</sup>. Sotto questo profilo, la scelta del legislatore manifestava, per un verso, la volontà di circoscrivere il campo degli enti abilitati ad agire a tutela dei consumatori e, per altro verso, la grande fiducia riposta nel meccanismo e nei criteri di selezione sanciti ai sensi dell’art. 5<sup>404</sup>.

Tuttavia, la legge del 1998 non risolveva il problema relativo al rapporto tra le disposizioni ivi contenute e la nozione di «associazioni rappresentative dei consumatori», di cui all’art. 1469-*sexies* c.c.<sup>405</sup> In particolare, ci si domandava se i criteri di rappresentatività sanciti dalla legge del 1998 e, soprattutto, l’iscrizione nell’elenco *ex art. 3* di detta legge, fossero o meno vincolanti ai fini del riconoscimento in capo alle associazioni di consumatori della legittimazione ad esercitare l’azione inibitoria in materia di clausole contrattuali abusive.

Sul punto, sono state offerte – sia in dottrina, sia in giurisprudenza – diverse interpretazioni<sup>406</sup>. Parte degli interpreti si è espressa nel senso di considerare non

---

inserite nell’elenco ministeriale vi sarebbe un vincolo per il giudice a riconoscere la legittimazione, negli altri casi, invece, l’esercizio dell’azione collettiva passerebbe attraverso la preventiva valutazione giudiziale della sussistenza dei requisiti dell’“adeguata rappresentatività” in capo a chi agisce».

<sup>403</sup> M. SCUFFI, *Azione collettiva in difesa dei consumatori: legittimazione e tecniche processuali*, cit., p. 151 ss., il quale inoltre ravvisa la *ratio* di detta opzione normativa, nella volontà di «garantire che la difesa giurisdizionale degli interessi della collettività non sia assunta da aggregazioni improvvisate ed occasionali (le c.d. “associazioni di comodo”)». Sui possibili criteri individuati dalla dottrina e dal legislatore per determinare la legittimazione o abilitazione ad esercitare l’azione collettiva, v. A. CARRATTA, *L’abilitazione all’esercizio dell’azione collettiva*, cit., p. 315 ss., spec. p. 320.

<sup>404</sup> Questo secondo aspetto è messo in luce da G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire (Art. 3)*, cit., p. 38.

<sup>405</sup> V. LEVI, *Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (Art. 5)*, cit., p. 130, parla di «discipline che non collimano».

<sup>406</sup> Sul difficile coordinamento tra l’art. 1469-*sexies* c.c. e la l. n. 281 del 1998, v. i commenti di G. GENOVESI, *Brevi note sul problema (non risolto) della legittimazione all’azione inibitoria a tutela dei consumatori*, nota a Trib. Palermo, sez. I, 19 febbraio 2005, in *Corr. merito*, 2005, n. 8-9, p. 887 ss.; L. DE RENTIIS, *La tutela inibitoria collettiva accordata alle associazioni rappresentative dei consumatori verso le condizioni generali di contratto connotate dal carattere dell’abusività*, in *Giur. it.*, 2003, p. 904 ss., nota a App. Roma, sez. II, 24 settembre 2002; P. FABBIO, *Questioni in materia d’inibitoria collettiva ex art. 1469-*sexies* c.c. alla luce della l. 30 luglio 1998, n. 281 sui diritti dei consumatori e degli utenti*, in *Giur. comm.*, 2003, II, p. 722 ss., nota a App. Roma, sez. II, 24 settembre 2002; A. FICI, *Ancora sulla inibitoria ordinaria delle*

decisivo l'elemento formale dell'iscrizione dell'associazione consumeristica nell'elenco ex art. 5 della l. 281/1998<sup>407</sup>, rimettendo la verifica della «rappresentatività» dell'ente al prudente apprezzamento del giudice, da effettuarsi sulla base (non necessariamente dei medesimi requisiti previsti dalla legge del 1998, ma) di «indici sostanziali»<sup>408</sup>, quali l'oggetto statutario, la partecipazione ad organismi pubblici o precedenti riconoscimenti giurisdizionali. Nella specie, la questione è stata talvolta posta in termini di non derogabilità della *lex specialis* precedente (di cui agli art. 1469-*bis* ss. c.c.), per effetto della legge posteriore di natura generale (la legge-quadro del 1998)<sup>409</sup>.

Altra parte, invece, ha ritenuto «non del tutto convincente» questa interpretazione, basata sulla sostanziale insensibilità dell'art. 1469-*sexies* c.c. rispetto alla normativa sopravvenuta. In particolare, è stato sostenuto che il criterio di selezione delle associazioni sancito nella l. n. 281 appariva «destinato

---

*condizioni generali utilizzate dalle banche*, in *Corr. giur.*, 2003, n. 4, p. 471 ss., nota a App. Roma, sez. II, 24 settembre 2002; P. SANNA, *Sul concetto di utilizzazione e sull'individuazione delle associazioni dei consumatori legittimate ex art. 1469-*sexies* c.c. (in rapporto alla l. 30 luglio 1998, n. 281, "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti")*, cit., p. 634 ss.; E. GRAZIUSO, *Legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori e clausole abusive*, in *Consumatori, diritti e mercato*, 2001, n. 3, p. 103 ss.; A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, cit., p. 496 ss.; A. PALMIERI – P. LAGHEZZA, *Consumatori e clausole abusive: l'aggregazione fa la forza*, in *Foro it.*, 2000, c. 2046 ss., nota a Trib. Roma, 21 gennaio 2000; E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998 n. 281*, cit., p. 635 ss.

<sup>407</sup> V., *ex multis*, Trib. Roma, 21 gennaio 2000, in *Giur. it.*, 2000, p. 1439 ss., e in *Foro it.*, 2000, c. 2046 ss., con nota di A. PALMIERI – P. LAGHEZZA, cit.; App. Roma, sez. II, 24 settembre 2002, in *Giur. comm.*, 2003, II, p. 712 ss., con nota di P. FABBIO, cit., e in *Giur. it.*, 2003, p. 904 ss., con nota di L. DE RENTHIS, cit.; Trib. Palermo, 11 luglio 2000, in *Contratti*, 2001, p. 62 ss.

<sup>408</sup> Così espressamente App. Roma, sez. II, 24 settembre 2002, cit.: «la rappresentatività delle associazioni dei consumatori, quale requisito di legittimazione per le azioni ex art. 1469-*sexies* c.c. promosse prima dell'entrata in vigore della l. 30 luglio 1998 n. 281, è accertata dal giudice sulla base di indici sostanziali, quali l'oggetto statutario, la partecipazione ad organismi pubblici, precedenti riconoscimenti giurisdizionali ecc.; e non necessariamente in base al criterio formale dell'iscrizione nell'elenco previsto dall'art. 4 l. cit.».

<sup>409</sup> Trib. Roma, 21 gennaio 2000, cit. L'orientamento del Tribunale capitolino è avversato da A. PALMIERI – P. LAGHEZZA, *Consumatori e clausole abusive: l'aggregazione fa la forza*, cit., c. 2055., i quali, nel commentare la pronuncia, ritengono sia «difficile nascondere un certo disagio nell'accettare l'idea che la disciplina di cui agli artt. 1469-*bis* ss. c.c. possa essere considerata alla stregua di una normativa speciale, malgrado essa sia inserita organicamente nel tessuto del codice civile, inquadrata nel titolo relativo ai contratti in generale e, quindi, destinata a regolare l'intera area dei contratti stipulati dai consumatori».

ad operare in un ambito più ampio», di fatto esteso «ad ogni ipotesi in cui l'ordinamento operi riferimento alle associazioni rappresentative dei consumatori (o degli utenti)»<sup>410</sup>; ciò portava a restringere il novero dei soggetti legittimati ad esperire l'azione collettiva in materia di clausole contrattuali abusive ai soli enti iscritti nell'elenco ministeriale<sup>411</sup>.

Infine, non sono mancati orientamenti per così dire “ibridi”, secondo cui, pur dovendosi affidare all'apprezzamento del giudice la verifica in concreto del grado di rappresentatività dell'organizzazione consumeristica, le previsioni dell'art. 5, co. 2, della l. n. 281 del 1998 «sebbene non suscettibili di stretta applicazione analogica, si prestano pur sempre ad essere utilizzate come affidabili canoni di riferimento per vagliare il grado di serietà, rappresentatività ed effettività dell'associazione»<sup>412</sup>.

La questione è stata risolta per effetto della completa attuazione della direttiva n. 27 del 1998, avvenuta per mezzo del d. lgs. 23 aprile 2001, n. 224, con cui è stato introdotto, nell'art. 1 della l. n. 281, il comma 2-*bis*, ai sensi del quale era stabilita l'applicazione della disciplina della legge quadro «nelle ipotesi di violazione degli interessi collettivi dei consumatori contemplati nelle direttive europee di cui all'allegato I alla presente legge» (tra le quali rientrava, appunto, la direttiva n. 13 del 1993, in materia di clausole contrattuali abusive)<sup>413</sup>.

In modo ancora più chiaro, il legislatore italiano ha posto definitivamente fine alla *querelle* con l'entrata in vigore del cod. cons., abrogando l'art. 1469-

---

<sup>410</sup> In questi termini si è espresso A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, cit., p. 496 ss. In giurisprudenza, v. Trib. Rimini, 26 settembre 2003, in *Gius.*, 2004, 5, p. 717: «con l'entrata in vigore della legge 30 luglio 1998, n. 281 e l'istituzione presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato dell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, sono legittimate a richiedere l'inibitoria delle clausole vessatorie ai sensi dell'art. 1469-*sexies* c.c. solo le associazioni iscritte nel suddetto elenco».

<sup>411</sup> E. GRAZIUSO, *Legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori e clausole abusive*, cit., p. 103; A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 47.

<sup>412</sup> Così P. SANNA, *Sul concetto di utilizzazione e sull'individuazione delle associazioni dei consumatori legittimate ex art. 1469-*sexies* c.c. (in rapporto alla l. 30 luglio 1998, n. 281, “Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti”)*, cit., p. 634 ss. Dello stesso avviso anche G. DE NOVA, *I contratti dei consumatori e la legge sulle associazioni*, cit., p. 545. *Contra*, L. BOZZI, *Le clausole vessatorie sotto giudizio di abusività*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, n. 5, p. 535 ss., che descrive questa interpretazione “intermedia” come una «contraddizione in termini».

<sup>413</sup> Così S. FICI, *Ancora sulla inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche*, cit., p. 471 ss.

*sexies c.c.*<sup>414</sup> e facendo confluire – con modificazioni – la disciplina ivi contenuta nell’art. 37<sup>415</sup>, che espressamente riserva alle sole associazioni rappresentative dei consumatori «di cui all’articolo 137» (oltre che alle associazioni rappresentative dei professionisti e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) la legittimazione ad esercitare l’azione inibitoria in materia di clausole abusive<sup>416</sup>.

#### **4. La protezione degli interessi collettivi dei consumatori nel quadro normativo vigente, con una postilla sulle clausole vessatorie.**

Con l’introduzione del cod. cons., la tutela giurisdizionale degli interessi collettivi dei consumatori è stata organizzata secondo il «sistema bipolare»<sup>417</sup>

---

<sup>414</sup> Ai sensi dell’art. 142, cod. cons., rubricato “modifiche al codice civile”. In argomento, v. R. CONTI, *Codice del consumo. Una pagina nuova nella tutela consumeristica. Prime riflessioni sulla tutela in materia di clausole abusive*, cit., p. 1749 ss., il quale parla di «unificazione dei presupposti rappresentativi richiesti alle associazioni per far valere la clausola abusiva e ogni altra lesione degli interessi dei consumatori».

<sup>415</sup> A seguito delle modifiche succitate, nel testo del codice civile è attualmente rinvenibile soltanto una norma di raccordo, contenuta nell’art. 1469-*bis*, con le disposizioni previste nel cod. cons. e con le «altre disposizioni più favorevoli per il consumatore».

<sup>416</sup> Secondo V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori contro le clausole vessatorie*, in *Corr. giur.*, 2012, n. 5, p. 47 ss., questa scelta del legislatore «produce inevitabilmente l’effetto di escludere la possibilità di tutela delle comunità locali, impedendo l’azione in giudizio proprio di quelle organizzazioni che dovrebbero aiutare, attraverso la loro opera, a correggere le distorsioni del mercato» non rilevate dalle associazioni consumeristiche nazionali. In senso analogo, A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 47, afferma che «così facendo, si esclude definitivamente che associazioni per le quali non sia stata ufficializzata la rappresentatività – quali ad esempio entità sufficientemente attive, ma con un bacino di intervento puramente regionale o provinciale – possano contrastare in giudizio le clausole abusive immesse nelle condizioni generali di contratto».

<sup>417</sup> E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, in *Contr. e impresa*, 2006, n. 3, p. 636; ID., *Dei contratti dei consumatori in generale*, Torino, 2006, p. 96. L’A. si esprime in senso critico nei confronti del “sistema bipolare” previsto - «non si sa con quanta consapevolezza» - dal legislatore italiano, ritenendo lo stesso contrario alle indicazioni dettate nella direttiva n. 27 del 1998 (ove era delineata una tutela inibitoria applicabile a qualsiasi atto alle disposizioni delle direttive che regolano i vari settori del diritto dei consumatori). L’A., inoltre, evidenzia il fatto che, nel mantenere tale impostazione in sede di approvazione definitiva del cod. cons., il legislatore abbia disatteso «senza motivo alcuno» il parere sullo schema del provvedimento reso dal Consiglio di Stato, in cui quest’ultimo «opportunosamente raccomandava di incorporare nella disciplina dell’art. 140 del codice del consumo anche quella dell’azione inibitoria oggi ospitata nell’art. 37 del codice stesso, in quanto tale azione è nient’altro che una specie dell’azione inibitoria di cui all’art. 140».

sancito negli artt. 37, 139 e 140. Il primo di essi, come si è detto poc'anzi, è dedicato all'azione inibitoria in materia di clausole contrattuali abusive, e attribuisce alle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, alle associazioni più rappresentative dei professionisti e alle Camere di commercio, la legittimazione ad esperire tale rimedio. Gli altri due, invece, racchiudono la disciplina «generalista»<sup>418</sup> relativa alla protezione giurisdizionale degli interessi collettivi di consumatori e utenti<sup>419</sup>; più precisamente, ne definiscono il campo di applicazione, la legittimazione attiva e passiva, i rimedi esperibili e la relativa procedura. In altre parole, nell'accorpate e riassettare la normativa di stampo consumeristico, il legislatore ha inteso «perpetuare gli istituti attraverso i quali si realizzava (...) la protezione in forma collettiva degli interessi dei consumatori», pur abrogando le disposizioni con cui questi ultimi erano stati introdotti e, soprattutto, modificandone la relativa disciplina, con innovazioni anche sostanziali (e non meramente stilistiche)<sup>420</sup>.

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 139-140 cod. cons., le associazioni consumeristiche «rappresentative a livello nazionale» di cui all'art. 137 cod. cons., nonché gli organismi pubblici indipendenti nazionali e le organizzazioni riconosciute in altro Stato dell'Unione europea ed inseriti in un apposito elenco comunitario, sono legittimati ad agire a tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti<sup>421</sup> in caso inosservanza delle norme di cui al cod. cons. (e altre leggi

---

<sup>418</sup> E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, cit., p. 636.

<sup>419</sup> In proposito, A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 47, parla di regole «tutt'altro che corpose».

<sup>420</sup> A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 45 s.

<sup>421</sup> Ai sensi dell'art. 32-bis del Testo unico della finanza, introdotto nell'ordinamento per mezzo dell'art. 7 del d.lgs. 17 settembre 2007, n. 164 (a sua volta emanato in attuazione della Direttiva comunitaria MiFID, n. 2004/39/CE), le associazioni dei consumatori inserite nell'elenco ministeriale di cui all'art. 137 sono legittimate ad esperire l'azione collettiva inibitoria disciplinata negli artt. 139 e 140 cod. cons. anche «per la tutela degli interessi collettivi degli *investitori*, connessi alla prestazione di servizi e attività di investimento e di servizi accessori e di gestione collettiva del risparmio» (il corsivo è aggiunto). Invero, si può ritenere pacifico il superamento della distinzione tra consumatore e risparmiatore, intendendo quest'ultimo come consumatore di servizi finanziari. Sulla possibilità di estendere anche agli investitori l'applicazione di alcune norme sancite nel cod. cons., si rinvia a A. BLANDINI, *Il Codice del consumo e i servizi finanziari: riflessioni sulla posizione del consumatore*, in *Riv. dir. priv.*, 2007, p. 19 ss. Sulla «tassatività delle azioni esperibili» dalle associazioni dei consumatori in materia di tutela collettiva dei risparmiatori, v. Cons. Stato, sez. VI, 21 luglio 2016, n. 3303, in *Giornale*

speciali, tassativamente elencate<sup>422</sup>), e in qualunque altra ipotesi di violazione dei diritti fondamentali sanciti nell'art. 2 cod. cons.<sup>423</sup>. In particolare, detti enti possono richiedere al tribunale di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti e di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate, compresa la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale<sup>424</sup>. Anche nella disciplina vigente, come già previsto ai sensi della l. n. 281 del 1998, l'azione può essere esperita dall'associazione legittimata solo dopo quindici giorni dall'invio di una richiesta di cessazione del comportamento (ritenuto) lesivo degli interessi dei consumatori e degli utenti, al soggetto da esse ritenuto responsabile<sup>425</sup>.

---

*dir. amm.*, 2017, n. 2, p. 249 ss., con nota critica di O. SOLINA, *La legittimazione ad agire per la tutela di interessi collettivi*.

<sup>422</sup> Art. 139, co. 1, lett. a), b), b-bis) e b-ter), cod. cons. Segnatamente, si tratta di: a) l. 6 agosto 1990, n. 223 (e s.m.), e l. 30 aprile 1998, n. 122, concernenti l'esercizio delle attività televisive; b) d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 541, come modificato dal d.lgs. 18 febbraio 1997, n. 44, e l. 14 ottobre 1999, n. 362, concernente la pubblicità dei medicinali per uso umano; b-bis) d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno; b-ter) Regolamento (UE) n. 524/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione delle controversie online per i consumatori (Regolamento sull'ODR per i consumatori).

<sup>423</sup> Secondo E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, cit., p. 639, il «misterioso» inciso «oltre a quanto disposto dall'art. 2», di cui all'art. 139, co. 1, cod. cons., sarebbe da interpretare nel senso «che ogni atto o comportamento lesivo degli interessi collettivi tutelati dall'art. 2 del codice del consumo è comunque passibile di azioni inibitoria, quand'anche tale atto o comportamento non contrasti con nessuna (altra) previsione del codice stesso», così da rappresentare «una sorta di norma di chiusura, con finalità anti-elusiva».

<sup>424</sup> Invero, come evidenziato da M. SCUFFI, *Azione collettiva in difesa dei consumatori: legittimazione e tecniche processuali*, cit., p. 151 ss., lo strumento della pubblicazione del provvedimento sembra avere «più che una funzione riparatoria del pregiudizio già verificatosi – una funzione deterrente e preventiva rispetto al ripetersi in futuro della situazione dannosa».

<sup>425</sup> Come sostenuto da A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 47 ss., «la funzione che tale obbligo deve svolgere» consiste nel «positivo impegno ad “incoraggiare il dialogo tra le organizzazioni dei consumatori e le imprese” ed a promuovere “accordi volontari tra di loro”» (le citazioni, riportate dall'A., fanno riferimento al Considerando n. 13 e all'art. 5 della Dir. 98/27/CE). Secondo l'A., dunque, detta disposizione «sembra sollecitare meccanismi ‘contrattuali’ per la formalizzazione del consenso tra le parti; predispone cioè le strutture giuridiche ed i luoghi di una ‘contrattazione’ tra soggetti meta-individuali destinati a svolgere una funzione rappresentativa dell'interesse (o degli interessi) da proteggere». In argomento, G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire (Art. 3)*, cit., p. 48 ss., spec. p. 50, osserva – nel vigore della l. n.

In proposito, va segnalato il fatto che, nelle more dell'introduzione della disciplina in materia di azione di classe, la giurisprudenza abbia talvolta fatto leva sulla facoltà di adottare «misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate» per realizzare, in via mediata, forme di tutela collettiva prettamente risarcitoria dei consumatori<sup>426</sup>. Così, ad esempio, in qualche caso, i giudici hanno imposto ai professionisti convenuti di informare capillarmente la clientela della titolarità di un credito pecuniario nei propri confronti<sup>427</sup>; in un'altra circostanza, addirittura, è stato ordinato il riaccredito in

---

281 del 1998, ma le medesime considerazioni possono essere rivolte anche alla disposizione di cui all'art. 139, co. 5, cod. cons. – che «la legge non precisa quali siano le conseguenze del mancato invio della formale diffida al soggetto responsabile, ove l'ente collettivo decida di adire immediatamente vie legali» e ritiene che «alla soluzione più rigorosa della improponibilità della domanda» debba essere preferita «quella della improcedibilità idonea a determinare una mera sospensione del giudizio in attesa della prova dell'inoltro della lettera di diffida».

<sup>426</sup> Il «contenuto marcatamente riparatorio-reintegratorio» di tale strumento di tutela, già previsto ai sensi dell'art. 3 della l. n. 281 del 1998, è sottolineato da G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire (Art. 3)*, cit., p. 52. Per una ricostruzione delle pronunce, di merito e di legittimità, che hanno «spinto molto in là» la lettura dell'art. 140 cod. cons. e delle «misure» in esso previste, v., da ultima, I. PAGNI, *L'azione inibitoria collettiva*, in *Giur. it.*, 2019, p. 2331, la quale precisa che «attraverso questa interpretazione, con l'inibitoria collettiva si sono potuti ottenere risultati assai simili a quelli che si ottengono con l'azione di classe». Nel vigore della l. n. 281 del 1998, il rapporto tra le «misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi» della condotta del professionista e l'iniziativa del singolo per la tutela dei propri interessi (individuali) è autorevolmente approfondito da G. OPPO, *Principi*, Torino, 2001, p. 77, il quale ne parla in termini di sovrapposizione.

<sup>427</sup> Trib. Roma, 14 gennaio 2009, in *Foro it.*, 2009, c. 3514 ss.; Trib. Milano, sez. VI, 21 dicembre 2009, in *Foro it.*, 2010, c. 1627, con nota di A. PALMIERI, *Polizze index linked e tutela (individuale e collettiva) dei sottoscrittori*, e in *Obbl. contr.*, 2010, n. 8-9, p. 577 ss., con nota di A. GRECO, *Violazione del principio di buona fede e tutela dei sottoscrittori di polizze vita index linked*. In quest'ultimo caso, il Tribunale di Milano ha ordinato alla compagnia assicuratrice convenuta di comunicare ai sottoscrittori di determinate polizze *index linked* la circostanza che lo stesso tribunale aveva ritenuto, in via cautelare, «probabilmente come non rispondente ai principi di buona fede, correttezza e lealtà e comportamento lesivo dei diritti dei consumatori» la condotta della compagnia (e, segnatamente, la diffusione da parte di questa di alcune comunicazioni ai propri clienti). In tal modo, come sostenuto in uno dei citati commenti all'ordinanza del Tribunale milanese (v. A. GRECO, *Violazione del principio di buona fede e tutela dei sottoscrittori di polizze vita index linked*, cit., p. 588), i consumatori, pur non ottenendo direttamente un risarcimento del danno subito, «vengono informati del comportamento illegittimo posto in essere dalla compagnia di assicurazione, essendo così messi in condizione di valutare l'opportunità di agire in via individuale per la tutela delle proprie ragioni». A tal proposito, però, v. A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p.

fattura di costi precedentemente (e illegittimamente) addebitati a taluni utenti, maggiorati degli interessi legali<sup>428</sup>. Invero, simili argomentazioni non sembrano aver persuaso la dottrina maggioritaria, che ha puntualizzato il difetto di titolarità in capo all'associazione dei consumatori attrice di qualsivoglia pretesa risarcitoria, nonché la mancanza di una disposizione che esplicitamente riconoscesse a queste ultime la legittimazione a far valere i diritti dei singoli danneggiati<sup>429</sup>. Per altro, il tema appare oggi di modesto rilievo, stante l'introduzione dell'istituto dell'azione di classe, e la conseguente perdita di interesse verso le (presunte o concrete) possibilità di interpretazione estensiva del rimedio sancito nell'art. 140, lett. b), cod. cons.<sup>430</sup>

In ogni caso, ai sensi dell'art. 140, co. 3 ss., cod. cons., le associazioni rappresentative a livello nazionale e gli altri soggetti accreditati ex art. 139, co. 2, «possono attivare, prima del ricorso al giudice, la procedura di conciliazione dinanzi alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente

---

50, il quale criticamente osserva che «questo sistema finisce così col rimettere ai singoli, con tutti gli inconvenienti del caso, l'attivazione di strumenti che possano approdare ad una condanna dell'autore delle violazioni denunciate».

<sup>428</sup> Trib. Roma, 30 aprile 2008, in *Foro it.*, 2008, c. 2679 ss., con nota di A.D. DE SANTIS, e in *Giur. it.*, 2008, p. 2800 ss., con nota di ID., *Questioni in tema di tutela inibitoria collettiva, misure «ripristinatorie» e reintegrazione patrimoniale in favore dei consumatori*.

<sup>429</sup> Sul punto, v. A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 50: «per quanto si possa valorizzare l'indeterminatezza dell'apparato rimediato associato a quest'ultima azione e si debba constatare che in un buon numero di situazioni la concessione di una somma di denaro ai singoli danneggiati rappresenti verosimilmente l'unica modalità efficace di neutralizzazione delle ricadute negative, il meccanismo è congegnato in modo tale che l'eventuale domanda risarcitoria formulata dall'associazione rappresentativa sia destinata ad essere bocciata ancor prima di passare all'esame dei relativi profili di merito. Non è, del resto, configurabile un diritto al risarcimento in capo all'ente collettivo»; inoltre, «sarebbe davvero azzardato ipotizzare che l'associazione faccia valere in giudizio le pretese risarcitorie di un numero, *a priori* non quantificabile (...) di consumatori in nome dei quali si presenterebbe in giudizio», giacché «manca nel contesto della disciplina dell'azione inibitoria qualsivoglia disposizione esplicita, come pure un altro appiglio ermeneutico, per suffragare una soluzione eterodossa rispetto alle ordinarie regole processuali».

<sup>430</sup> Cfr., però, I. PAGNI, *L'azione inibitoria collettiva*, cit., p. 2331, la quale ritiene che le «misure» previste nell'art. 140 cod. cons., se interpretate in senso (assai) estensivo, possono condurre a risultati analoghi rispetto a quelli ottenibili mediante l'azione di classe, «senza passare attraverso le forche caudine del vaglio di ammissibilità dell'art. 140 *bis* c. cons. e oggi dell'art. 840 *ter* c.p.c.».

per territorio<sup>431</sup>, a norma dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580, nonché agli altri organismi di composizione extragiudiziale per la composizione delle controversie in materia di consumo a norma dell'articolo 141»<sup>432</sup>. La medesima procedura, per altro, può essere altresì avviata dal professionista, in seguito alla ricezione della richiesta di cessazione della condotta lesiva. Si tratta, in ogni caso, di una facoltà per le parti; ciononostante, la legge, al fine di assicurare speditezza alla composizione stragiudiziale della lite, fissa un termine massimo di durata della procedura (sessanta giorni), senza per altro specificare le sanzioni collegate alla sua eventuale violazione, né il *dies a quo* di decorrenza dello stesso<sup>433</sup>.

L'art. 37, invece, regola la «variante settoriale»<sup>434</sup> dell'azione inibitoria collettiva, relativa alle clausole vessatorie incluse (o destinate ad esserlo) nelle condizioni generali di contratto utilizzate sul mercato nei rapporti con consumatori e utenti. La disciplina ivi contenuta sostanzialmente recepisce quella

---

<sup>431</sup> G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire (Art. 3)*, cit., p. 54, mette in luce la «grande importanza sistematica» di tale disposizione, che «sembra emancipare gli enti camerali dai tradizionali compiti protezionistici di settore, per farli assurgere al ruolo di garanti della correttezza dei rapporti tra imprese e tra imprese ed operatori non professionali».

<sup>432</sup> L'importanza del ruolo svolto dalle associazioni dei consumatori nell'ambito di tale facoltativa procedura è messo in evidenza altresì da A. QUERCI, *Le novità introdotte nel Codice del consumo dal d.l. 1/2012 ed il ruolo delle associazioni dei consumatori nella tutela contro le clausole vessatorie*, cit., p. 446 ss.

<sup>433</sup> G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire (Art. 3)*, cit., p. 55, spec. nota 48, il quale sottolinea, in particolare, come tale previsione risulti mal coordinarsi con il carattere facoltativo della procedura. Difatti, l'A. ricorda che «la previsione di un termine massimo di durata del tentativo di conciliazione è necessaria nei casi di obbligatorietà del tentativo stesso, cosicché la scadenza del termine, sia o meno giunta a definizione la procedura, apre la strada all'accesso agli organi di giustizia ordinaria».

<sup>434</sup> A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 6. In tale settore, il controllo giudiziale in materia di clausole abusive ha consentito, in numerosi casi, la rimozione di condizioni generali di contratto vessatorie per i risparmiatori: v., *ex multis*, Trib. Roma, 21 gennaio 2000, in *Giur. comm.*, 2000, p. 237 ss., con nota di V. BUONOCORE, *Gli effetti sulle operazioni bancarie della nuova disciplina dei contratti con i consumatori*; in *Foro it.*, 1000, c. 2045 ss., con nota di A. PALMIERI – P. LAGHEZZA, *Consumatori e clausole abusive: l'aggregazione fa la forza*; in *Corr. giur.*, 2000, p. 496 ss., con nota di A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*; in *Giur. it.*, 2000, p. 1849 ss., con nota di D. SALOMONE, *Clausole vessatorie e contratti bancari – una innovativa sentenza del Tribunale di Roma*; in *Contratti*, 2000, p. 561 ss., con nota di V. MARICONDA, *Il provvedimento del Tribunale di Roma sulle clausole vessatorie nei contratti bancari*.

di cui all'(abrogato) art. 1469-*sexies* c.c., con alcune significative differenze. La prima, già segnalata, è quella relativa alla legittimazione ad agire: e infatti – pur mantenendo inalterata l'impostazione previgente, che conferiva il potere d'azione alle tre categorie delle associazioni rappresentative dei consumatori, delle associazioni rappresentative dei professionisti e delle Camere di commercio – l'art. 37 ha imposto, per le sole organizzazioni consumeristiche, il filtro dell'iscrizione nell'elenco ministeriale di cui all'art. 137, in linea con quanto previsto per l'azione inibitoria generalista. Pertanto, il legislatore ha confermato l'opzione ermeneutica maggioritaria, rimuovendo ogni dubbio anche in merito all'esclusione della legittimazione ad agire di associazioni consumeristiche non istituzionali, ancorché concretamente rappresentative.

Complessivamente, la tutela collettiva inibitoria ha offerto risultati che «seppure non eclatanti, fanno parlare di un bilancio comunque positivo», soprattutto in materia bancaria<sup>435</sup>. Tuttavia, le numerose modifiche apportate al cod. cons. – un «cantiere sempre aperto», come qualcuno lo ha definito<sup>436</sup> – hanno arricchito il *corpus* normativo di ulteriori strumenti di tutela general-preventiva (a cui si aggiunge, naturalmente, l'introduzione dell'azione di classe risarcitoria, di cui si parlerà più avanti). In particolare, per quanto concerne la protezione avverso le clausole vessatorie, con l'inserimento (per mezzo del d.l. 1/2012) dell'art. 37-*bis*, è stato introdotto nell'ordinamento un meccanismo di controllo amministrativo di vessatorietà delle stesse, affidato all'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>437</sup>. In questo modo, il legislatore italiano è in

---

<sup>435</sup> A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, Torino, 2011, p. 8. Cfr., però, T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., p. 638 ss., la quale evidenzia che «la mancata previsione, nell'art. 37 cod. cons., di misure coercitive indirette volte a sanzionare, ad esempio con il pagamento di somme di denaro, la violazione del provvedimento giudiziale inibitorio, ha consentito alle imprese “senza scrupoli” di perseverare nei propri comportamenti abusivi».

<sup>436</sup> L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, in *Obbl. contr.*, 2012, n. 7, p. 493; in termini simili, G. DE CRISTOFARO, *Il “cantiere aperto” codice del consumo: modificazioni e innovazioni apportate dal d. legisl. 23 ottobre 2007, n. 221*, in *Studium Iuris*, 2008, n. 3, p. 266.

<sup>437</sup> In argomento, v. M. ANGELONE, *La tutela amministrativa avverso le clausole vessatorie in Italia*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2015, n. 2, p. 293 ss., spec. p. 299, ove parla di innovazione legislativa dalla «carica dirompente»; E. BATTELLI, *L'intervento dell'Autorità Antitrust contro le clausole vessatorie e le prospettive di un sistema integrato di protezione dei consumatori*, in *Europa dir. priv.*, 2014, p. 207 ss.; M. SINISI, *Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie: i nuovi poteri dell'AGCM di cui all'art. 37 bis del Codice del consumo e il sindacato del g.a. sui relativi atti*, in *www.federalismi.it*, 2014, n. 5, p. 1 ss.; S. PERUGINI, *I*

parte tornato sui propri passi, ripensando il sistema di tutela – adottato, come si è visto, a partire dal recepimento della direttiva n. 13 del 1993 – di tipo esclusivamente giurisdizionale e propendendo – come fatto in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>438</sup> – per un sistema integrato di *private* e *public enforcement*<sup>439</sup>.

La scelta del legislatore del 2012 si inserisce allora nel *trend*, da tempo avviato nell'ordinamento italiano – anche sulla scia di quanto previsto in ordinamenti stranieri, specialmente in quello anglosassone – e proseguito con il recepimento della disciplina della Direttiva *Consumer Rights*<sup>440</sup>, dell'affidamento all'Autorità garante di un ruolo incisivo nella tutela dei consumatori<sup>441</sup>. Tuttavia, a differenza di quanto previsto per le pratiche

---

“nuovi” strumenti di intervento dell'Agcm, in *Corr. giur.*, 2014, n. 7, p. 44 ss.; A. QUERCI, *Le novità introdotte nel Codice del consumo dal d.l. 1/2012 ed il ruolo delle associazioni dei consumatori nella tutela contro le clausole vessatorie*, cit., p. 446 ss.; A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell'art. 37-bis cod. cons.*, in *AIDA – Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, a cura di L.C. Ubertazzi et al., 2012, p. 296 ss.; E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2012, n. 3, p. 564 ss.; L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, cit., p. 493 ss.; M. MAZZEO – S. BRANDA, *Una nuova tutela contro le clausole vessatorie*, in *Obbl. contr.*, 2012, n. 5, p. 386 ss.; V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori contro le clausole vessatorie*, cit., p. 47 ss. Per un'analisi delle prime esperienze applicative della norma, v. M. ANGELONE, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie alla luce dell'attività provvedimentoale condotta dell'Agcm nel triennio 2013-2015*, in *Conc. merc.*, 2016, p. 525 ss.

<sup>438</sup> A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell'art. 37-bis cod. cons.*, cit., p. 300, rileva l'«indubbia simmetria» tra questi due ambiti, «soggetti entrambi ai poteri pubblicistici dell'AGCM (...) ed alle azioni inibitorie collettive».

<sup>439</sup> V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori contro le clausole vessatorie*, cit., p. 47 ss.

<sup>440</sup> V., in particolare, art. 66, co. 2 ss., cod. cons., come modificato ai sensi del d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21. In argomento, si veda S. PERUGINI, *Il public enforcement e la tutela del consumatore dopo il recepimento della direttiva 2011/83/UE*, in AA. VV., *La Direttiva Consumer Rights*, a cura di C. Giustolisi, Roma, 2017, p. 203 ss., spec. p. 225, ove si evidenzia il «consolidamento di un sistema amministrativo di tutela del consumatore sempre più incisivo nell'ambito del quale l'Agcm (...) ha gradualmente assunto un ruolo centrale».

<sup>441</sup> E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, cit., p. 564 ss., osserva con favore la scelta del legislatore di attribuire tale «gravosa competenza» all'Agcm, «trattandosi di un'autorità indipendente, prestigiosa ed efficiente, alla quale il legislatore ha già attribuito compiti – ad esempio, in tema di pubblicità ingannevole e di

commerciali scorrette, il potere ad essa riconosciuto non si estende all'inibitoria delle clausole delle quali è dichiarata la vessatorietà<sup>442</sup>, né risulta produttivo di effetti sui singoli contratti contenenti detta clausola<sup>443</sup>. Esso si limita, appunto, a una declaratoria, dall'«indole persuasiva, non sanzionatoria<sup>444</sup> e meramente reputazionale»<sup>445</sup>, della quale è data massima diffusione presso il pubblico, affinché la vasta platea dei consumatori possa trarne concreto vantaggio (ad esempio, prestando maggiore attenzione).

---

pratiche commerciali scorrette – che travalicano la sua funzione istituzionale di applicazione della disciplina *antitrust*». *Contra*, V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori contro le clausole vessatorie*, cit., p. 47 ss., nutre «alcune perplessità» in merito all'affidamento di tale competenza all'Agcm. Segnatamente, l'A. ritiene che «l'estensione delle competenze dell'Agcm, che è in linea di principio apprezzabile, reca tuttavia in sé il rischio di una eccessiva ingerenza della competenza dell'Autorità nei conflitti tra privati»; pericolo che risulta «ingigantito» dal fatto che anche ai singoli consumatori e professionisti concorrenti è riconosciuta la facoltà di richiedere l'intervento dell'Autorità, inevitabilmente inducendo quest'ultima a «intervenire, anziché a protezione di interessi generali e diffusi dei consumatori (all'equilibrio delle posizioni contrattuali), per dettare regole di conflitto individuali (tra imprese e consumatori individualmente considerati o come gruppi determinati), assumendo un ruolo (para) giurisdizionale che è e deve restare di esclusivo appannaggio del giudice ordinario».

<sup>442</sup> La scelta è criticata da T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., p. 638 ss.

<sup>443</sup> Chiarissima, sul punto, T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., p. 638 ss.: «nonostante la declaratoria di vessatorietà da parte dell'organo amministrativo, le clausole continuano ad essere considerate valide ed efficaci fino a che le stesse, sottoposte al controllo giudiziale, non siano dichiarate nulle ai sensi dell'art. 36 cod. cons.». Ciò considerato – continua l'A. –, «nonostante l'introduzione della tutela amministrativa, il sindacato del giudice, nel nostro ordinamento, continua a mantenere una posizione di prevalenza nell'assicurare tutela sostanziale ai consumatori».

<sup>444</sup> Come rilevato da T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., p. 638 ss., le uniche sanzioni amministrative pecuniarie previste dalla norma sono quelle che l'Autorità garante può irrogare nei confronti dei professionisti i quali non forniscano la documentazione richiesta (o presentino dati e informazioni false). La maggiore severità del sistema sanzionatorio delle pratiche commerciali scorrette rispetto a quello previsto dall'art. 37-bis cod. cons. è evidenziata, tra gli altri, da A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell'art. 37-bis cod. cons.*, p. 304.

<sup>445</sup> M. ANGELONE, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie alla luce dell'attività provvedimentale condotta dell'Agcm nel triennio 2013-2015*, cit., p. 551.

Oltre a questo controllo «successivo-prescrittivo», l’Autorità garante può essere altresì incaricata di effettuarne uno di tipo «consultivo-preventivo»<sup>446</sup>: infatti, le imprese intenzionate all’utilizzo di una clausola (ritenuta) di dubbia liceità, hanno facoltà di interpellare l’Autorità in merito alla vessatorietà della stessa. Le clausole che, sottoposte a tale verifica preventiva, sono considerate non vessatorie, non potranno poi formare oggetto di controllo successivo-prescrittivo<sup>447</sup>; viceversa, potranno essere sottoposte a tale ultima verifica (con esito facilmente intuibile) quelle considerate vessatorie già in sede preventiva, qualora il professionista decida – legittimamente – di non adeguarsi al provvedimento dell’Autorità e di utilizzarle<sup>448</sup>.

Il sistema «particolarmente originale»<sup>449</sup> di controllo amministrativo delle clausole abusive architettato dal legislatore non ha entusiasmato la totalità dei commentatori. In particolare, sono state manifestate perplessità relative all’effettiva idoneità dello strumento ad elevare il livello di tutela del consumatore: per attuando, complessivamente, una «moralizzazione dei comportamenti delle imprese», si ritiene che il sistema di controllo bi-fasico «premi le imprese già “virtuose” – le quali, pur di evitare gli effetti di una pubblicità negativa, saranno disposte anche ad interpellare preventivamente l’Authority (...) – ma non costituisca un valido deterrente per la maggioranza delle imprese che, in assenza di sanzioni diverse dal semplice discredito “sociale”, derivante dalla pubblicazione del provvedimento dell’Autorità che accerti la vessatorietà delle clausole, non sono incentivate ad assumere comportamenti corretti»<sup>450</sup>. Si tratterebbe, in altre parole, di un rimedio poco utile, collocandosi, per altro, all’interno di un sistema che già presenta un «ventaglio assai eterogeneo ed ampio di strumenti» di tutela in materia<sup>451</sup>. Sul

---

<sup>446</sup> E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, cit., p. 564 ss.

<sup>447</sup> V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori contro le clausole vessatorie*, cit., p. 47 s., spiega che «la “pronuncia” rilasciata dall’Autorità in sede di interpello (...) è vincolante per la stessa Autorità», la quale non potrà più adottare i provvedimenti di cui al secondo comma dell’art. 37-bis qualora la clausola oggetto di interpello sia stata ritenuta non vessatoria.

<sup>448</sup> Sul punto, v. ancora E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, cit., p. 564 ss.

<sup>449</sup> A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell’Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell’art. 37-bis cod. cons.*, cit., p. 299.

<sup>450</sup> T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., p. 638 ss.

<sup>451</sup> A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell’Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell’art. 37-bis cod. cons.*, cit., p. 319.

punto, si segnala allora l'opinione di un autore, secondo il quale «una prospettiva di maggiore e migliore *enforcement*, anche nell'ottica più corretta di un'integrazione efficace dei rimedi privatistici e pubblicistici, avrebbe potuto determinarsi limitandosi ad attribuire all'AGCM – senza apparenti inconvenienti – la legittimazione attiva per l'azione inibitoria *ex art. 37 cod. cons.*»<sup>452</sup>.

### **5. Il “doppio binario” della tutela inibitoria in materia di pratiche commerciali scorrette e i poteri delle associazioni dei consumatori e degli utenti.**

Anche in materia di pratiche commerciali scorrette, le associazioni dei consumatori e degli utenti svolgono un ruolo di notevole rilevanza, che assume un carattere non soltanto protettivo nei confronti dei singoli consumatori, ma altresì di «intervento regolativo del mercato»<sup>453</sup>. Infatti, esse sono legittimate, nell'ambito del c.d. “doppio binario” di tutela inibitoria<sup>454</sup>, amministrativa e giurisdizionale, previsto dall'ordinamento nazionale, sia a segnalare all'Autorità garante della concorrenza e del mercato eventuali condotte professionali scorrette riscontrate sul mercato, sia – se iscritte nell'elenco *ex art. 137 cod. cons.* – a promuovere l'azione di cui all'*art. 140 cod. cons.*, anche in via cautelare.

In particolare, l'*art. 27 cod. cons.*, che disciplina l'inibitoria amministrativa in materia di pratiche commerciali scorrette, al secondo comma dispone che il provvedimento inibitorio e di eliminazione degli effetti – nonché, in casi di particolare urgenza, quello di sospensione provvisoria della pratica – può essere

---

<sup>452</sup> A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell'art. 37-bis cod. cons.*, cit., p. 321. Nel medesimo contributo, l'A sottolinea la tassatività del novero di soggetti legittimati ad agire ai sensi dell'*art. 37 cod. cons.*, ed altresì esclude che il riconoscimento della legittimazione ad agire in capo all'AGCM possa «discendere dall'*art. 139, co. 2, [cod. cons.]* che menziona gli “organismi pubblici indipendenti nazionali”, atteso che la norma si riferisce agli organismi indicati in apposito elenco pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Europea, i quali hanno titolo a far valere esclusivamente le violazioni del codice del consumo “nei confronti di atti o comportamenti lesivi per i consumatori del proprio paese”».

<sup>453</sup> Così si esprime S. MAZZAMUTO, *La prospettiva dei rimedi in un sistema di civil law: il caso italiano*, in *Contr. impr.*, 2019, n. 3, p. 831 ss., spec. p. 836, in riferimento al carattere assunto, in ambito consumeristico, dal rimedio inibitorio esperibile dalle associazioni dei consumatori.

<sup>454</sup> Il sistema del «doppio binario» di tutela inibitoria è illustrato da A. PALMIGIANO, *Pratiche commerciali scorrette: la legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori ed utenti ex art. 139 ed il relativo procedimento ex art. 140 del d.lgs. 206/2005*, in *Vita not.*, 2012, n. 2, p. 1083 ss., spec. p. 1087 ss.

adottato dall’Autorità d’ufficio oppure «su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse»<sup>455</sup>. In altri termini, il potere di denunciare i comportamenti dei professionisti ritenuti scorretti spetta sia ai singoli consumatori e utenti, sia alle loro associazioni<sup>456</sup>, anche se non “accreditate” come «rappresentative a livello nazionale» (e, addirittura, a prescindere dalla dimostrazione del superamento di una certa soglia di rappresentatività).

La disciplina non è del tutto nuova nel nostro ordinamento; essa rappresenta un’evoluzione – e, soprattutto, un ampliamento, per quanto concerne le materie oggetto di eventuale denuncia – di quanto previsto nel citato art. 7, co. 2, d.lgs. n. 74 del 1992, che attribuiva alle organizzazioni dei consumatori il potere di chiedere all’Autorità garante l’inibizione degli atti di pubblicità ingannevole e l’eliminazione dei relativi effetti<sup>457</sup>. Vieppiù, tali prerogative ben si collocano nel quadro normativo definito dal legislatore europeo: l’art. 27 del Regolamento UE 2017/2394, infatti, espressamente riconosce alle associazioni dei consumatori la possibilità di formulare cc.dd. «segnalazioni esterne» all’Autorità competente nello Stato membro e alla Commissione, relative a presunte infrazioni delle norme dell’Unione sulla tutela dei consumatori<sup>458</sup>.

---

<sup>455</sup> Art. 27, co. 2 e 3, cod. cons.

<sup>456</sup> Come evidenziato da N. ZORZI, *Le pratiche scorrette a danno dei consumatori negli orientamenti dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Contr. impr.*, 2010, n. 2, p. 433 ss., «malgrado la disciplina normativa attribuisca la legittimazione in senso molto ampio (“su istanza di ogni soggetto che ne abbia interesse”), sono soprattutto i soggetti nell’interesse economico dei quali la tutela normativa è attualmente preordinata a dare impulso all’attività dell’organismo adibito al controllo».

<sup>457</sup> E. FRENI, *Pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole: il ruolo dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Giornale dir. amm.*, 2008, n. 3, p. 271 ss., sottolinea il riconoscimento di «una legittimazione più estesa alle associazioni dei consumatori», rispetto a quanto previsto ai sensi del d.lgs. n. 74 del 1992.

<sup>458</sup> Art. 27, Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell’esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004, in G.U.U.E., n. L 345, del 27 dicembre 2017. Ai sensi dei par. 1 e 2 di detto articolo, tale facoltà è concessa sia alle associazioni operanti a livello nazionale, sia a quelle che rappresentano gli interessi a livello di Unione dei consumatori. Nell’esercizio di tale potere, i soggetti segnalanti «garantiscono che le informazioni fornite siano esatte, aggiornate e accurate e senza indugio correggono le informazioni notificate o le ritirano, a seconda dei casi»; tuttavia, l’Autorità destinataria della segnalazione esterna non ha alcun obbligo di avviare una procedura o di effettuare altre azioni in risposta alla segnalazione (par. 3).

Per altro, è stata frequentemente sottolineata la rilevanza – quanto meno, in astratto – della funzione svolta dalle organizzazioni consumeristiche, che consiste, da un lato, nel filtrare le segnalazioni ricevute dai singoli consumatori, individuando quelle apparentemente più fondate e meritevoli di attenzione e raggruppando tematicamente quelle aventi ad oggetto la medesima condotta professionale<sup>459</sup>, e, dall'altro, nell'effettuare direttamente l'«istanza di intervento», così da far pervenire all'Autorità un contributo più qualificato<sup>460</sup> e completo di tutta la documentazione richiesta<sup>461</sup>. Il che pare tanto più utile, se si pensa che in capo a quest'ultima non ricorra l'obbligo di avviare un procedimento istruttorio per ogni denuncia ricevuta, potendo al contrario dar seguito solo a quelle ritenute più significative e fondate<sup>462</sup>.

---

<sup>459</sup> Così si è espresso il Direttore Generale della D.G. Tutela del consumatore dell'Agcm, Giovanni Calabrò, nell'intervento *Associazioni dei consumatori e Autorità: alleate nella tutela del consumatore*, tenuto in occasione del ventennale del Cncu e pubblicato in *Quaderno informativo Mercato&Consumatori*, ediz. speciale giugno 2019, dal titolo *Cncu. Venti anni al fianco dei consumatori*, disponibile al link: [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/MSE\\_Ventennale\\_CNCU\\_Web.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/MSE_Ventennale_CNCU_Web.pdf), p. 13.

<sup>460</sup> Cfr. V. DI CATALDO, *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, in *Giur. comm.*, 2011, I, p. 803 ss., il quale osserva che «un esposto dovrebbe avere maggiori probabilità di essere accolto se è stato redatto “bene”, cioè se evidenzia adeguatamente, in fatto ed in diritto, e con i dovuti supporti quanto ai precedenti, le ragioni che lo fondano. In questo senso, non sarebbe vero, o non sarebbe sempre vero, o sarebbe vero solo fino ad un certo punto, che l'investimento effettuato nella redazione dell'esposto (e, ancor prima, nello studio della questione) non abbia alcun ruolo».

<sup>461</sup> Le modalità pratiche per effettuare l'«istanza di intervento» sono dettagliatamente disciplinate nell'art. 4 del *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni, clausole vessatorie* (delibera Agcm del 1° aprile 2015, n. 25411, in G.U., 23 aprile 2015 n. 94). Ai sensi di detto regolamento, la segnalazione deve indicare gli «elementi idonei a consentire una precisa identificazione del professionista, della pubblicità o della pratica commerciale oggetto dell'istanza (in particolare data o periodo di diffusione del messaggio o dell'iniziativa promozionale, mezzo di comunicazione utilizzato, luogo e modalità di attuazione della pratica)», nonché «ogni elemento ritenuto utile alla valutazione dell'Autorità, copia di eventuali reclami già inoltrati al professionista e l'esito degli stessi, nonché copia della corrispondenza intercorsa con il medesimo professionista e/o della documentazione contrattuale».

<sup>462</sup> C. GRANELLI, *“Diritti dei consumatori” e tutela nella recente novella del Codice del consumo*, in *Contratti*, 2015, n. 1, p. 59 ss., puntualizza che «l'intervento dell'AGCM è – e non potrebbe essere diversamente – *selettivo, e non capillare*», per cui è ben possibile (ed invero espressamente previsto nel Regolamento Agcm del 5 giugno 2014, n. 24955) che, «“in ragione degli obiettivi di razionalizzazione, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa”»,

Quanto alla tutela giurisdizionale (il c.d. “secondo binario”), invece, la legittimazione delle associazioni consumeristiche ad esperire i rimedi inibitori collettivi disciplinati nell’art. 140 cod. cons. si fonda sulla disposizione di cui al primo comma dell’art. 139 cod. cons., ai sensi del quale, come si è già detto, le associazioni dei consumatori e degli utenti incluse nell’elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico<sup>463</sup> sono legittimate ad agire in caso inosservanza delle norme di cui al cod. cons., nonché in qualunque altra ipotesi di violazione dei diritti fondamentali sanciti nell’art. 2 cod. cons. Quella delle pratiche commerciali scorrette rientra appunto tra le materie disciplinate nel cod. cons., segnatamente, negli artt. 18 ss.; vieppiù, per effetto del d.lgs. 23 ottobre 2007, n. 221, nell’elenco dei diritti riconosciuti come fondamentali ai consumatori e agli utenti è incluso anche il «diritto all’esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà».

Tuttavia, come è stato evidenziato in dottrina, la legittimazione delle associazioni consumeristiche ad agire per l’inibitoria di condotte professionali scorrette non è stata sempre «così scontata (...) come a prima vista appare»<sup>464</sup>, soprattutto prima dell’introduzione della l. n. 281 del 1998. Giova ricordare, in proposito, il sostanziale insuccesso dei tentativi dottrinali di estendere alle associazioni dei consumatori la facoltà di esercitare l’azione inibitoria in materia

---

l’Autorità, senza neppure avviare l’istruttoria, pronunci il “non luogo a provvedere per sporadiche richieste di intervento relative a condotte isolate ovvero non rientranti tra le priorità di intervento dell’Autorità». Sul punto, E. FRENI, *Pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole: il ruolo dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, cit., p. 271 ss., valorizza la possibilità, per l’Autorità garante, di «concentrare ed utilizzare le proprie risorse in funzione dell’importanza del risultato di interesse pubblico da perseguire e, al tempo stesso, tralasciare i casi in cui la condotta o la pubblicità abbiano un impatto trascurabile, perché riferite, ad esempio, a casi isolati o perché hanno raggiunto un numero esiguo di consumatori». Cfr., però, le osservazioni critiche di V. DI CATALDO, *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, cit., p. 808, il quale ha sottolineato «la presso che totale assenza di trasparenza in ordine alle scelte dell’Autorità garante circa le fattispecie concrete da perseguire e quelle da non perseguire». Nello stesso senso, ID., *L’Autorità garante della concorrenza e del mercato a vent’anni dalla sua istituzione. Appunti critici*, in *Conc. merc.*, 2010, p. 467 ss.

<sup>463</sup> La legittimazione ad agire è, invece, esclusa per le associazioni dei consumatori e degli utenti non iscritte nell’elenco ministeriale.

<sup>464</sup> A. PALMIGIANO, *Pratiche commerciali scorrette: la legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori ed utenti ex art. 139 ed il relativo procedimento ex art. 140 del d.lgs. 206/2005*, cit., p. 1083.

di repressione degli atti di concorrenza sleale<sup>465</sup>. Nella specie, qualche autore aveva suggerito di ampliare, per via interpretativa, la «sfera di legittimazione» di cui all'art. 2601 c.c., sulla base dell'idea che la disciplina in materia di concorrenza sleale tutelasse direttamente anche gli interessi dei consumatori<sup>466</sup>; altra parte della dottrina aveva invece invocato un intervento del legislatore, volto ad ampliare il novero dei soggetti legittimati *ope legis*<sup>467</sup>; altri ancora avevano avanzato dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 2601 c.c.<sup>468</sup>, nella parte in cui «esclude la rilevanza di interessi collettivi che fanno capo a soggetti non professionali»<sup>469</sup>. Questi sforzi non avevano però condotto a esiti soddisfacenti; in particolare, più che per l'assenza di una norma che attribuisse esplicitamente la legittimazione ad agire alle associazioni consumeristiche, le tesi ora menzionate sono state accantonate per il comune vizio di fondo, consistente nel convincimento che la normativa dettata negli artt. 2598 ss. c.c. fosse posta a tutela

---

<sup>465</sup> Sulla tematica si veda, anche per esaustivi riferimenti bibliografici, R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 759 ss.

<sup>466</sup> C. SANTAGATA, *Condizioni generali del contratto e clausole limitative della concorrenza nei rapporti tra imprenditori e distributori*, in AA. VV., *Condizioni generali di contratto e tutela del contraente debole*, cit., p. 141; ID., *Le nuove prospettive della concorrenza sleale*, in *Riv. dir. comm.*, 1971, p. 141 ss.; ID., *Concorrenza sleale e interessi protetti*, Napoli, 1975, p. 49 ss. *Contra*, P.G. JAEGER, *I soggetti della concorrenza sleale*, in *Riv. dir. ind.*, 1971, p. 172 s. In giurisprudenza, v. la nota pronuncia Trib. Ravenna, 18 settembre 1984, in *Corr. giur.*, 1985, p. 621.

<sup>467</sup> P.G. JAEGER, *Pubblicità e principio di verità*, in *Riv. dir. ind.*, 1971, p. 358 ss.

<sup>468</sup> Che, come è noto, consente, nelle ipotesi in cui gli atti di concorrenza sleale pregiudicano gli interessi di una categoria professionale, che l'azione per la repressione della concorrenza sleale sia promossa anche «dagli enti che rappresentano la categoria». In argomento, v. P.G. JAEGER, *Sulla legittimazione delle associazioni professionali ad agire per la concorrenza sleale*, in AA. VV., *Problemi attuali del diritto industriale*, Milano, 1977, p. 639; R. FRANCESCHELLI, *Sulla legittimazione ad agire in concorrenza sleale delle associazioni professionali e dei consorzi e sulla pretesa giustificazione dei principi della correttezza professionale con l'art. 41 della Costituzione e la protezione dei consumatori*, in *Riv. dir. ind.*, 1983, p. 29 ss.; M. LIBERTINI, *Azioni e sanzioni nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, IV, Padova, 1981, p. 267.

<sup>469</sup> G. FLORIDIA, *Correttezza e responsabilità dell'impresa*, Milano, 1982, p. 296. Nello stesso senso, anche G. GHIDINI, *Della concorrenza sleale. Artt. 2598-2601*, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1991, p. 464 ss.; ID., *La concorrenza sleale: i principi*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, IV, Padova, 1981, p. 148 ss.

degli interessi dei consumatori, oltre che dei professionisti concorrenti<sup>470</sup>. Sul punto, per altro, è intervenuta anche la Corte costituzionale, che con la pronuncia n. 59 del 1988<sup>471</sup> ha dichiarato manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Milano in merito all'art. 2601 c.c.<sup>472</sup>, confermando invece il tradizionale orientamento relativo alla legittimazione esclusiva delle associazioni professionali<sup>473</sup>.

---

<sup>470</sup> Cfr. R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 770, nota 42. Per l'orientamento tradizionale secondo cui la disciplina codicistica in materia di repressione della concorrenza sleale non è rivolta a proteggere degli interessi della collettività «ma, al contrario, a tutelare gli interessi reciproci dei concorrenti», v. G. GUGLIELMETTI, *La concorrenza e i consorzi*, in *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da F. Vassalli, Torino, 1970, p. 221.

<sup>471</sup> Corte cost., 21 gennaio 1988, n. 59, in *Foro it.*, 1988, c. 2158 ss., con nota di F. COSENTINO, *L'art. 2601 c.c. e la tutela dei consumatori al vaglio della Corte costituzionale*, e in *Giur. cost.*, 1988, p. 170 ss.

<sup>472</sup> Trib. Milano, 7 febbraio 1980, in *Giur. comm.*, 1982, II, p. 74 ss., con nota di M.S. SPOLIDORO, *Costituzione e limitazioni soggettive della legittimazione ad agire per concorrenza sleale*. Nel citato commento alla sentenza (v. spec. p. 80), l'A. spiega che il presupposto fondamentale che ha condotto il Tribunale di Milano a sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2601 c.c. è rappresentato dal convincimento che la disciplina in materia di atti di concorrenza sleale fosse posta a tutela non dei soli imprenditori concorrenti, ma altresì dei consumatori.

<sup>473</sup> In argomento, però, v. le considerazioni di P. SPADA, *Dalla concorrenza sleale alle pratiche commerciali scorrette nella prospettiva rimediabile*, in *Dir. ind.*, 2011, n. 1, p. 45 ss., secondo il quale la decisione della Corte costituzionale sarebbe stata successivamente “ribaltata” dalla disciplina introdotta con la l. n. 281 del 1998 (e poi trasfusa nell'art. 139 cod. cons.), nel punto in cui quest'ultima attribuisce «la legittimazione a promuovere l'azione di concorrenza sleale (almeno quando il comportamento addebitato sia anche qualificabile come pratica commerciale scorretta) alle associazioni dei consumatori». Similmente, A. PALMIGIANO, *Pratiche commerciali scorrette: la legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori ed utenti ex art. 139 ed il relativo procedimento ex art. 140 del d.lgs. 206/2005*, cit., p. 1088, ipotizza, «accanto al “doppio binario” di tutela in tema di pratiche commerciali scorrette (...) la possibilità di configurare un “terzo binario”, rappresentato dalla tutela inibitoria avverso pratiche commerciali scorrette che integrano, altresì, atti di concorrenza sleale». L'A. apre dunque alla legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori (oltre a quelle dei professionisti), verificandosi «un capovolgimento di prospettiva rispetto alla disciplina anteriore all'introduzione dell'inibitoria collettiva a tutela dei consumatori, a tutto vantaggio dei consumatori». *Contra*, R. PARDOLESI, *Il sistema sanzionatorio*, in R. PARDOLESI – R. ROMANO, *La concorrenza e la tutela dell'innovazione*, Milano, 2009, p. 102, secondo cui «l'interesse protetto dalla norma di cui all'art. 2601 c.c. è (e rimane tutt'oggi quello) delle associazioni di imprenditori, non essendo ipotizzabile un allargamento ad enti e associazioni che fanno valere interessi estranei alla correttezza dei rapporti economici sul mercato».

Dopo l'entrata in vigore della legge sui diritti dei consumatori e degli utenti del 1998, ha cominciato a riconoscersi la possibilità per le organizzazioni dei consumatori riconosciute a livello nazionale di richiedere per via giurisdizionale l'inibitoria degli (atti di concorrenza sleale consistenti in) atti di pubblicità ingannevole. Come noto, la materia era disciplinata nel d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, che attribuiva all'Agcm poteri inibitori e repressivi di tali atti e alle associazioni dei consumatori la facoltà di richiedere alla suddetta Autorità l'emanazione di un provvedimento in tal senso<sup>474</sup>. Con l'introduzione del d.lgs. 25 febbraio 2000, n. 67, il decreto n. 74 del 1992 è stato tuttavia modificato; tra le altre cose, è stato aggiunto il co. 14 dell'art. 7, che prevedeva che «per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti derivanti dalle disposizioni del presente decreto si applica la l. 30 luglio 1998, n. 281 art. 3». Ai sensi di tale disposizione, dunque, le associazioni consumeristiche legittimate ex art. 5 della l. n. 281, potevano esperire l'azione inibitoria disciplinata nell'art. 3 della citata legge anche in ipotesi di violazioni della disciplina degli atti di pubblicità ingannevole, qualora lesive degli interessi dei consumatori e degli utenti. E tale legittimazione è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza, sia di merito<sup>475</sup>, sia di legittimità<sup>476</sup>.

---

<sup>474</sup> Art. 7, co. 2, d.lgs. 25 gennaio 1992, n. 74.

<sup>475</sup> Trib. Roma, 30 gennaio 2004, in *Danno resp.*, 2004, p. 873, con nota di R. CONTI, *Inibitoria collettiva, pubblicità ingannevole e ritardi del vettore aereo*. In quella occasione, il tribunale capitolino ha ritenuto che tutela amministrativa (spettante all'Agcm) e giurisdizionale (dinanzi al g.o.) rappresentassero, in materia di pubblicità ingannevole, «strumenti di protezione concorrente».

<sup>476</sup> Cass. civ., SS. UU., 28 marzo 2006, n. 7036. In particolare, la Suprema Corte ha riconosciuto la giurisdizione del giudice ordinario, escludendo categoricamente che come «giudice competente» (ex art. 3), dinanzi al quale le associazioni iscritte nell'elenco ministeriale risultavano legittimate ad agire per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, potesse intendersi, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, l'Agcm, posto che tale Autorità non è un "giudice" ma un'amministrazione dello Stato ad ordinamento autonomo (così già CGUE, 31 maggio 2005, n. C-53/03, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2006, n. 11, p. 2 ss., con nota di L. RAIMONDI, *La nozione di giurisdizione nazionale ex art. 234 TCE alla luce della recente giurisprudenza comunitaria*; Cons. Stato, sez. VI, 23 aprile 2002, n. 2199; Cons. Stato, sez. I, 25 ottobre 2000, n. 260; Cons. Stato, sez. VI, 12 febbraio 2001, n. 625, in *Cons. Stato*, 2001, p. 258 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 23 aprile 2002, n. 2199, in *Foro it.*, 2002, c. 482 ss.). Recentemente, il punto è stato chiarito dalla Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 13, in *Giornale dir. amm.*, 2019, n. 4, p. 467 ss., con nota di V. TURCHINI, *L'Antitrust non è un giudice. Nemmeno "ai limitati fini"*.

Con l'introduzione della direttiva comunitaria in materia di pratiche commerciali sleali (Direttiva 2005/29/CE) e il suo recepimento nell'ordinamento nazionale, la legittimazione delle associazioni consumeristiche ad agire dinanzi al giudice ordinario è stata estesa all'intero campo delle pratiche commerciali scorrette, anche in virtù dell'inclusione – ai sensi delle direttive 98/27/CE<sup>477</sup> e, successivamente, 2009/22/CE<sup>478</sup> – della disciplina dettata nella summenzionata direttiva nell'elenco delle materie nelle quali il rimedio inibitorio collettivo comunitario deve poter trovare applicazione. Pertanto, è stato smaltito ogni dubbio circa la possibilità delle associazioni consumeristiche di promuovere entrambi i “binari” di tutela previsti dall'ordinamento; il che consente anche un sommario confronto tra gli stessi, al fine di individuarne i più significativi punti di forza e di debolezza.

Una prima differenza, già parzialmente rilevata, concerne l'ampiezza dell'insieme degli enti abilitati a promuovere i due procedimenti: mentre l'azione dinanzi al giudice ordinario può essere esercitata soltanto da un'associazione iscritta nell'elenco di cui all'art. 137 cod. cons., la «richiesta» all'Autorità garante può provenire anche da enti non inclusi in detto elenco. Il che vale a dire che, ai fini della tutela amministrativa contro una pratica commerciale scorretta, il potere d'impulso è riconosciuto anche ad associazioni dei consumatori e degli utenti operanti in ambito locale, oppure specializzate in settori specifici e, pertanto, prive della vocazione generalista (necessaria, o quanto meno utile, per il raggiungimento dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco ministeriale)<sup>479</sup>. Tale maggiore apertura può senz'altro giovare alla tutela dei consumatori, specie avverso condotte professionali illecite aventi diffusione locale, che le grandi associazioni nazionali (e la stessa Autorità<sup>480</sup>) potrebbero non rilevare o non tenere in adeguata considerazione.

---

<sup>477</sup> Allegato della Direttiva 98/27/CE, n. 1, come sostituito per effetto dell'art. 16, par. 1, Direttiva 2005/29/CE.

<sup>478</sup> Allegato I, n. 11, Direttiva 2009/22/CE.

<sup>479</sup> La circostanza che la legittimazione a segnalare la condotta scorretta sia estesa anche a questi enti (non iscritti nell'elenco ex art. 137 cod. cons.) è messa in risalto da A. PALMIGIANO, *Pratiche commerciali scorrette: la legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori ed utenti ex art. 139 ed il relativo procedimento ex art. 140 del d.lgs. 206/2005*, cit., p. 1100, che ne parla come di uno degli «effettivi vantaggi del procedimento avanti all'Autorità Garante rispetto a procedimento avanti al giudice ordinario».

<sup>480</sup> Come si è detto, l'Autorità garante può anche agire d'ufficio.

Quanto allo svolgimento del procedimento, il giudizio civile sembra certamente offrire maggiori garanzie in termini di imparzialità<sup>481</sup> e di rispetto del contraddittorio<sup>482</sup>, ponendo tra l'altro l'associazione attrice in condizione di essere parte attiva nel processo di individuazione e censura delle pratiche commerciali scorrette<sup>483</sup>. D'altro canto, il più elevato costo dell'azione giudiziaria può rappresentare un limite non indifferente per le associazioni dei consumatori, spesso dotate di scarse risorse finanziarie, e un incentivo a propendere per l'alternativa costituita dalla segnalazione all'Autorità garante<sup>484</sup>.

#### **6. ADR in materia di consumo, negoziazione paritetica e associazioni dei consumatori.**

Senz'altro significativa è, altresì, la funzione delle organizzazioni consumeristiche nell'ambito delle procedure di *alternative dispute resolution* (ADR)<sup>485</sup>, la cui disciplina è contenuta nel Titolo II-bis della Parte V del cod.

---

<sup>481</sup> Cfr. P. SPADA, *Dalla concorrenza sleale alle pratiche commerciali scorrette nella prospettiva rimediale*, cit. p. 45 ss., il quale avanza invece qualche dubbio sull'effettiva imparzialità dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, laddove a quest'ultima è «abilitata ad irrogare sanzioni pecuniarie molto afflittive [art. 27 del Codice] un'aliquota delle quali è “incamerata” dall'Autorità stessa». Qualche perplessità in tal senso è avanzata, in modo sicuramente più velato, anche da A. PALMIGIANO, *Pratiche commerciali scorrette: la legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori ed utenti ex art. 139 ed il relativo procedimento ex art. 140 del d.lgs. 206/2005*, cit., p. 1101, spec. nota 42, il quale tuttavia ricorda che «i membri dell'autorità debbano possedere i requisiti di assoluta imparzialità».

<sup>482</sup> V., una volta di più, P. SPADA, *Dalla concorrenza sleale alle pratiche commerciali scorrette nella prospettiva rimediale*, cit. p. 45 ss., secondo cui l'Autorità garante, in sede di istruttoria, «procede secondo un rito paracontenzioso, venato di componenti inquisitorie».

<sup>483</sup> A. PALMIGIANO, *Pratiche commerciali scorrette: la legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori ed utenti ex art. 139 ed il relativo procedimento ex art. 140 del d.lgs. 206/2005*, cit., p. 1101. Tuttavia, giova ricordare che, anche nell'ambito del procedimento istruttorio instaurato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le associazioni dei consumatori denunciati vengono spesso coinvolte come “parti attive”.

<sup>484</sup> In questo senso, A. PALMIGIANO, *Pratiche commerciali scorrette: la legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori ed utenti ex art. 139 ed il relativo procedimento ex art. 140 del d.lgs. 206/2005*, cit., p. 1101; *contra*, V. DI CATALDO, *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, cit., p. 803 ss., secondo il quale «il preteso vantaggio, sul piano dei costi, del procedimento avanti l'Autorità garante rispetto al giudizio ordinario è molto poco tale, o è tale fino ad un certo punto; o, forse, non lo è affatto».

<sup>485</sup> In proposito, C. AGNELLO, *I metodi alternativi delle controversie: il ruolo delle associazioni dei consumatori*, in Aa. Vv., *Il risarcimento del danno al consumatore*, a cura di P. Cendon e C. Poncibò, Milano, 2014, p. 701, afferma che nell'attività di gestione e composizione

cons., intitolato appunto “risoluzione extragiudiziale delle controversie” (artt. da 141 a 141-*decies*).

Come è noto, ai sensi dell’art. 141-*quater* cod. cons., al consumatore deve essere consentito l’accesso alle procedure ADR<sup>486</sup> anche senza assistenza legale<sup>487</sup>: di talché, questi può esperire la procedura autonomamente, oppure avvalersi del supporto fornito da un’associazione dei consumatori<sup>488</sup>. In quest’ultimo caso, non è difficile comprendere quanto delicati (e importanti) siano i compiti di cui l’associazione si fa carico, in termini di consulenza, indirizzo e rappresentanza del consumatore, al fine della composizione stragiudiziale della controversia insorta con la controparte imprenditoriale.

---

stragiudiziale dei conflitti tra singoli consumatori e imprese «le associazioni dei consumatori italiane si accollano una responsabilità sociale assumendo, in un momento di grave crisi economica qual è quello attuale, un ruolo decisamente determinante, che il nostro legislatore non dovrebbe mai sottovalutare».

<sup>486</sup> Detta disposizione va letta in uno con il novellato art. 33, co. 2, cod. cons., spec. lett. v-bis) e v-ter), ove è stabilito, rispettivamente, che si presumono vessatorie, fino a prova contraria, le clausole che hanno per oggetto o per effetto di «imporre al consumatore che voglia accedere ad una procedura di risoluzione extragiudiziale delle controversie (...) di rivolgersi esclusivamente ad un’unica tipologia di organismi ADR o ad un unico organismo ADR», o di «rendere eccessivamente difficile per il consumatore l’esperienza della procedura di risoluzione extragiudiziale delle controversie (...)». In argomento, v. le osservazioni di G. RECINTO, *Foro del consumatore e clausole di predeterminazione dell’organismo ADR: le novità derivanti dal d.lgs. 6 agosto 2015, n. 130, e l’occasione per ripensare la relazione tra strumenti di deflazione del contenzioso, da un lato, e giustizia, statale o privata, dall’altro*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, n. 1, p. 118 ss.

<sup>487</sup> Cfr. le indicazioni ricavabili nel documento “Primi indirizzi relativi all’attività di iscrizione e di vigilanza delle autorità competenti, nonché ai criteri generali di trasparenza ed imparzialità e alla misura dell’indennità dovuta per il servizio prestato dagli organismi di ADR”, sottoscritto il 22 dicembre 2015 da tutte le autorità partecipanti al Tavolo di coordinamento e indirizzo ex art. 141-*octies*, co. 3, cod. cons., ove si riafferma il principio secondo il quale «il consumatore deve sempre avere facile accesso alla procedura ADR». Nel medesimo documento sono stabiliti gli importi massimi che possono essere richiesti al consumatore per l’accesso a dette procedure (quando non del tutto gratuite), che non possono superare i 30 o 60 euro, a seconda che il valore della controversia sia inferiore o superiore a 50.000 euro. Il documento è consultabile al link [www.mise.gov.it](http://www.mise.gov.it).

<sup>488</sup> Sul punto, la dottrina non ha mancato di rilevare, ad esempio, che «per la medesima controversia se l’investitore decide di rivolgersi ad un organismo di mediazione riconosciuto dal Ministero della giustizia dovrà necessariamente farsi assistere da un legale, mentre se decide di rivolgersi all’ACF lo potrà fare personalmente o per il tramite di un’associazione di consumatori»: così, N. SOLDATI, *L’Arbitro per le controversie finanziarie presso la Consob*, cit., p. 1056 ss.

L'art. 141-*sexies*, co. 9, cod. cons., poi, assegna alle autorità competenti – che in Italia sono sei: il Ministero dello sviluppo economico<sup>489</sup>, il Ministero della giustizia<sup>490</sup>, la Banca d'Italia<sup>491</sup>, la Consob<sup>492</sup>, l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (Arera)<sup>493</sup> e l'Autorità Garante delle Comunicazioni (Agcom)<sup>494</sup> – il compito di incoraggiare «le associazioni dei consumatori e degli utenti, di cui all'articolo 137, (...) a diffondere la conoscenza degli organismi e delle procedure ADR e a promuovere l'adozione dell'ADR da parte di professionisti e consumatori».

Tra le diverse forme di ADR in materia di consumo, quella più nota all'esperienza italiana è la c.d. “negoziazione paritetica”<sup>495</sup>, che ha avuto origine e diffusione nel nostro Paese grazie all'impegno delle associazioni

---

<sup>489</sup> Con riferimento alle negoziazioni paritetiche relative ai settori non regolamentati o per i quali le relative autorità indipendenti di regolazione non applicano o non adottano specifiche disposizioni e con riferimento agli organismi di conciliazione istituiti presso le Camere di commercio, limitatamente alle controversie tra consumatori e professionisti, non rientranti nell'elenco del Ministero della Giustizia. Ai sensi dell'art. 141-*octies*, co. 2, cod. cons., il Ministero dello sviluppo economico è designato come «punto di contatto unico» nei confronti della Commissione europea per le ADR di consumo.

<sup>490</sup> Con riferimento al registro degli organismi di mediazione relativo alla materia del consumo, di cui all'art. 16, co. 2 e 4, del d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28.

<sup>491</sup> Con riferimento ai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie disciplinati ai sensi dell'art. 128-*bis* del d.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (TUB). Il solo organismo ADR di competenza della Banca d'Italia è l'Arbitro Bancario Finanziario (ABF). In proposito, v. il comunicato stampa “La Banca d'Italia e il ruolo di Autorità Nazionale Competente sull'ABF”, dell' 8 gennaio 2016, disponibile al link [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/comunicato\\_stampa\\_abf.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/comunicato_stampa_abf.pdf).

<sup>492</sup> Con riferimento ai sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie che coinvolgono risparmiatori e investitori (art. 2 del d.lgs. n. 179 del 2007). L'unico organismo ADR di competenza della Consob è l'Arbitro per le Controversie Finanziarie (ACF). In proposito, v. la comunicazione Consob “Avvio dell'operatività dell'Arbitro per le Controversie Finanziarie”, del 12 gennaio 2017, consultabile al link [https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/consob\\_controversie\\_finanziarie.pdf](https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/consob_controversie_finanziarie.pdf).

<sup>493</sup> Con riferimento ai settori da essa regolati. L'elenco degli organismi ADR (nel tempo in cui si scrive, ne risultano iscritti 21) di competenza dell'Autorità è stato istituito con delibera n. 620/2015/E/COM, del 17 dicembre 2015.

<sup>494</sup> Con riferimento ai settori di competenza. L'elenco degli organismi ADR di competenza dell'Autorità è stato istituito con delibera n. 661/15/CONS, del 1 dicembre 2015.

<sup>495</sup> In argomento, v. E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, n. 1, p. 81 ss.; C. VACCÀ, *La “negoziazione paritetica”*, in *Contratti*, 2011, n. 10, p. 965 ss.

consumeristiche<sup>496</sup>. La negoziazione paritetica – spesso impropriamente chiamata “conciliazione paritetica”<sup>497</sup> – può essere definita come «un metodo di risoluzione alternativa delle controversie in materia di consumo, frutto di un protocollo di intesa<sup>498</sup> sottoscritto tra l’impresa (o, più di rado, l’associazione di imprese) e le associazioni dei consumatori, per la gestione di date categorie di controversie». Più specificamente, si tratta di una ADR valutativa<sup>499</sup> e volontaria<sup>500</sup>, idonea a consentire ai consumatori di trovare soddisfazione in ipotesi di conflitto nei confronti dell’impresa produttrice di un bene o (più spesso) erogatrice di un servizio da questi acquistato, senza esperire azioni giudiziali. Specularmente, la procedura permette all’impresa di gestire bonariamente controversie potenzialmente dannose, soprattutto per le eventuali ricadute in termini di immagine, alimentando inoltre il confronto (indiretto) con i propri clienti.

Dal punto di vista normativo, l’introduzione di un’organica disciplina relativa alla procedura di negoziazione paritetica è avvenuta per mezzo del d.lgs.

---

<sup>496</sup> Cfr. Relazione ADR ai sensi dell’articolo 20, paragrafo 6, della Direttiva 2013/11/UE, sez. III, punto 1, dedicato alle “migliori prassi” sviluppate nello Stato membro.

<sup>497</sup> V. E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, cit., p. 81 ss., il quale chiarisce che «la negoziazione paritetica non è una mediazione o una conciliazione (e pertanto sarebbe preferibile evitare di usare la denominazione, diffusa nella prassi, di conciliazione paritetica): manca, evidentemente, l’imparzialità, la neutralità, la terzietà, che è propria del mediatore, che viene per così dire rimpiazzata dall’equilibrio che si instaura tra i due conciliatori paritetici. Ancora, i conciliatori paritetici, a differenza del mediatore, non facilitano in alcun modo la comunicazione tra le parti in lite, che non si incontrano mai».

<sup>498</sup> Alcuni tra i più rilevanti protocolli d’intesa stipulati tra imprese o associazioni di imprese e associazioni dei consumatori e degli utenti sono consultabili al link: <https://www.mise.gov.it/index.php/it/mercato-e-consumatori/tutela-del-consumatore/controversie-di-consumo/conciliazioni-paritetiche-protocolli-d-intesa/protocolli-d-intesa>.

<sup>499</sup> Nel senso che, secondo E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, cit., p. 81 ss., «la commissione di conciliazione paritetica valuta ciò che è emerso in sede di reclamo, le deduzioni del consumatore e quelle dell’impresa, delle quali i due componenti la commissione si rendono interpreti, ed all’esito del negoziato elabora una proposta di conciliazione».

<sup>500</sup> Ma solo per il consumatore, nel senso che «il consumatore può, se lo ritiene opportuno, esperire la procedura, laddove l’impresa che abbia sottoscritto il protocollo di intesa è obbligata a partecipare, ove il consumatore attivi la procedura». Inoltre, il consumatore «può, se lo ritiene conveniente, accettare la proposta di conciliazione elaborata dalla commissione di conciliazione paritetica, laddove l’impresa è vincolata a tale proposta». Così, E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, cit., p. 81 ss.

6 agosto 2015, n. 130<sup>501</sup>, recante attuazione della Direttiva 2013/11/UE<sup>502</sup>. Tuttavia, tale provvedimento era stato preceduto da numerose altre disposizioni che già facevano riferimento alla procedura (da ultimo, il d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali<sup>503</sup>). Inoltre, un importante riconoscimento a livello europeo «sul terreno politico, anche se non su quello squisitamente giuridico»<sup>504</sup> della legittimità della procedura era già rintracciabile nella Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011 sui metodi alternativi di soluzione delle controversie, il consolidato modello di “conciliazione paritetica” italiana veniva individuato come *best practice* tra gli strumenti di risoluzione alternativa delle

---

<sup>501</sup> In attuazione di quanto previsto dalla l. 7 ottobre 2014, n. 154, recante la delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l’attuazione di altri atti dell’Unione europea (*legge di delegazione europea 2013*). Segnatamente, l’art. 8 della legge delega indicava i principi direttivi cui il legislatore delegato doveva attenersi. Giova ricordare, comunque, che tale provvedimento non costituisce il primo riconoscimento giuridico italiano delle negoziazioni paritetiche, come spesso si afferma, essendo quest’ultimo preceduto da numerose altre disposizioni che già riconoscevano la legittimità della procedura (pur senza individuarne la disciplina): sul punto, per un’analisi puntuale della normativa antecedente, v. E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, cit., p. 81 ss.

<sup>502</sup> Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull’ADR per i consumatori), in G.U.U.E., n. L 165, del 18 giugno 2013. La direttiva non include automaticamente le negoziazioni paritetiche nel proprio campo di applicazione, ma consente al legislatore nazionale di riconoscere queste ultime quali procedure ADR ai sensi della direttiva, a condizione che detti organismi siano pienamente conformi ai requisiti specifici di indipendenza e di imparzialità stabiliti dalla presente direttiva (così, Considerando n. 22). In particolare, l’art. 2, par. 2, lett. a), della direttiva impone che «siano rispettati i requisiti di cui al capo II, inclusi i requisiti specifici di indipendenza e trasparenza di cui all’art. 6, par. 3». Per una recente analisi sulla concreta applicazione della disciplina dettata dalla direttiva europea, v., per l’ordinamento italiano, N. SCANNICCHIO, *La falsa attuazione della finta direttiva per l’ADR di consumo in Italia. Un caso di studio sulla tutela di diritti individuali tramite poteri di regolazione*, in *Contr. impr.*, 2019, n. 3, p. 971 ss.; in prospettiva anche comparatistica, E. GABELLINI, *L’attuazione della Direttiva relativa alle ADR di consumo negli Stati europei: una breve panoramica*, in *Riv. arbitrato*, 2018, n. 2, p. 409 ss.

<sup>503</sup> D.lgs. 4 marzo 2010, n. 28, di attuazione dell’art. 60 della l. 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, in G.U., n. 53, del 5 marzo 2010. In particolare, l’art. 2 del decreto opera un riferimento alle «negoziazioni volontarie e paritetiche», che risultano “non precluse” dalle disposizioni del decreto stesso. Sul punto, v. C. VACCÀ, *La “negoziiazione paritetica”*, cit., p. 965 ss.;

<sup>504</sup> Così E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, cit., p. 81 ss.

controversie<sup>505</sup>. Del resto, giova ricordare che lo strumento della negoziazione paritetica è «figlio della prassi», prima che di un intervento legislativo: il primo esempio di protocollo di intesa (la “base” su cui poggia la procedura conciliativa) stipulato tra alcune associazioni dei consumatori italiane e un’impresa operante in Italia, la società telefonica Sip, risale addirittura al 1989<sup>506</sup>.

Già nell’*iter* che conduce alla redazione del protocollo d’intesa – che consiste nello studio, da parte dell’impresa e delle associazioni dei consumatori coinvolte, delle criticità più frequenti e rilevanti emerse in passato e che potrebbero manifestarsi in futuro e, successivamente, nell’attivazione del tavolo di lavoro –, l’associazione dei consumatori svolge una essenziale funzione raccolta, filtro e sintesi delle segnalazioni ricevute dai singoli consumatori.

Altrettanto importante è la presenza delle associazioni, mediante propri rappresentanti, all’interno delle commissioni di conciliazione paritetiche, cui spetta la definizione dell’accordo da proporre al consumatore. Come è noto, queste risultano composte da un numero uguale (appunto, paritetico) di rappresentanti nominati dall’impresa e dalle associazioni dei consumatori che avevano sottoscritto il protocollo d’intesa. Più precisamente, ai sensi dell’art 141-*ter*, co. 1, lett. a), cod. cons., possono far parte della commissione paritetica, dal “lato” del consumatore, unicamente le persone fisiche individuate – mediante una procedura di selezione «trasparente»<sup>507</sup> – dalle associazioni dei consumatori iscritte nell’elenco *ex art.* 137 cod. cons.<sup>508</sup>

---

<sup>505</sup> V. in part. il punto 11 della Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2011, sui metodi alternativi di soluzione delle controversie in materia civile, commerciale e familiare. L’importanza di questo riconoscimento è sottolineata, oltre che dal già citato E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, cit., p. 81 ss., da C. AGNELLO, *I metodi alternativi delle controversie: il ruolo delle associazioni dei consumatori*, in Aa. Vv., *Il risarcimento del danno al consumatore*, a cura di P. Cendon e C. Poncibò, Milano, 2014, p. 700; M. MARINARO, *La mediazione e la c.d. giustizia alternativa*, in *Manuale del mediatore civile*, a cura di M. Marinaro, Roma, 2013, p. 39.

<sup>506</sup> C. VACCÀ, *Arbitrato e consumatori: un nuovo “status” di protezione*, in *Contratti*, 1993, n. 2, p. 239 ss., spec. nota 28, ove è parzialmente riportato il protocollo d’intesa stipulato da Sip e associazioni dei consumatori. In argomento v. anche R. GIACANI, *Telecom Italia e le associazioni dei consumatori*, in *Consumatori, diritti e mercato*, 1999, n. 2, p. 90 ss. e, più recentemente, C. VACCÀ, *La “negoziatura paritetica”*, cit., p. 966, nota 5.

<sup>507</sup> Art. 141-*ter*, co. 1, lett. a), cod. cons.

<sup>508</sup> Il punto è ribadito nella lett. c) del medesimo comma e, soprattutto, nel secondo comma dell’art. 141-*ter* cod. cons., ove si specifica che «rientrano nelle procedure di cui al comma 1 esclusivamente le negoziazioni paritetiche disciplinate da protocolli di intesa stipulati tra i professionisti o loro associazioni e un numero non inferiore a un terzo delle associazioni dei

Orbene, non può non rilevarsi come, proprio in virtù dell'intervento delle associazioni consumeristiche "rappresentative a livello nazionale" (in luogo del singolo consumatore), lo squilibrio nei rapporti con l'impresa possa ridursi fino scomparire<sup>509</sup>. E infatti, richiamando alcune osservazioni formulate in seno al Cncu, si può ben ritenere che la conciliazione gestita con il modello paritario «consente alle associazioni dei consumatori e ai loro conciliatori di avere un ruolo diretto che scioglie il nodo delle asimmetrie, consentendo al consumatore, tramite la delega all'associazione, di trattare da pari a pari con le imprese»<sup>510</sup>.

### ***7. La disciplina dell'azione di classe (già azione collettiva risarcitoria) in materia di consumo e il ruolo delle associazioni.***

Nonostante i discreti risultati raggiunti per mezzo della tutela inibitoria, nel contesto normativo di protezione dei consumatori continuava a latitare uno strumento processuale attraverso cui aggregare le pretese risarcitorie individuali di questi ultimi, eventualmente danneggiati da una medesima condotta

---

consumatori e degli utenti, di cui all'articolo 137, nonché quelle disciplinate da protocolli di intesa stipulati nel settore dei servizi pubblici locali secondo i criteri a tal fine indicati nell'accordo sancito in sede di Conferenza unificata».

<sup>509</sup> Vedi il documento del Cncu, Richiesta al Ministero dello sviluppo economico per il riconoscimento delle procedure conciliative in attuazione dell'art. 141 del codice del consumo, Roma, 18 giugno 2009, par. 4, pubblicato in *Consumatori, diritti e mercato*, 2009, n. 3, p. 110 ss., in cui si afferma che nella negoziazione paritetica «non vi è più uno squilibrio di rapporti», dal momento che «il rapporto non è impresa-consumatore, bensì impresa-associazioni dei consumatori». Per un commento, v. C. AGNELLO, *I metodi alternativi delle controversie: il ruolo delle associazioni dei consumatori*, in Aa. Vv., *Il risarcimento del danno al consumatore*, a cura di P. Cendon e C. Poncibò, Milano, 2014, p. 699 ss., spec. p. 700, cui si rinvia anche per un'analisi casistica delle tipologie di controversie rispetto alle quali la negoziazione paritetica si rivela particolarmente efficace. In argomento, v. anche C. VACCÀ, *La "negoziiazione paritetica"*, in *Contratti*, 2011, p. 966 s.

<sup>510</sup> Secondo E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, cit., p. 81 ss., il fatto che l'accordo transattivo sia determinato dalla collaborazione tra l'impresa e l'associazione dei consumatori dovrebbe scongiurare «il rischio di intese inique a danno del consumatore». Chiaramente, per ottenere questo risultato – continua l'A. – è pur sempre necessario «vigilare affinché le imprese non cadano in "tentazione" e, approfittando magari della occasionale debolezza delle associazioni dei consumatori, cerchino di svilire le negoziazioni paritetiche, riducendole al rango di brutte copie degli uffici reclami». *Contra*, l'idea secondo cui le negoziazioni paritetiche rappresenterebbero sempre una «forma diminutiva di tutela del consumo» o, addirittura, una «forma più evoluta di ufficio reclami interno» è sostenuta da L. CICCARELLI, *Primo rapporto sulle negoziazioni paritetiche*, in [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it), p. 6.

plurioffensiva di un professionista. Così, anche a seguito del clamore suscitato da alcuni scandali finanziari<sup>511</sup>, con la l. 24 dicembre 2007, n. 244<sup>512</sup>, è stata istituita e disciplinata l'azione collettiva risarcitoria, quale «nuovo strumento generale di tutela nel quadro delle misure nazionali volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria volti ad innalzare i livelli di tutela»<sup>513</sup>. In particolare, il comma 446 dell'art. 2 della citata legge ha disposto l'introduzione, nel *corpus* del cod. cons., dell'art. 140-*bis*<sup>514</sup>, rubricato appunto “azione collettiva

---

<sup>511</sup> E. MINERVINI, *Azione collettiva risarcitoria e conciliazione*, in *Contr. impr.*, 2008, n. 4-5, p. 917, ha messo in evidenza (e criticato, alla luce della «pessima fattura» dell'elaborazione normativa risultante) il fatto che il Parlamento abbia legiferato, in occasione dell'introduzione dell'art. 140-*bis* cod. cons., «più sulla scorta di impulsi emotivi che sulla base di scelte tecniche e sistematiche».

<sup>512</sup> Art. 2, co. 445-449, l. 24 dicembre 2007, n. 244, recante “disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”, in G.U., n. 300, del 28 dicembre 2007. In particolare, la disciplina dell'azione collettiva risarcitoria (confluita nel cod. cons.) è contenuta nell'art. 2, comma 446.

<sup>513</sup> Così recita il co. 445 del citato articolo. V., in proposito, le osservazioni di P.F. GIUGGIOLI, *L'azione collettiva risarcitoria: una prima lettura*, in *Corr. giur.*, 2008, n. 3, p. 430, il quale si domanda se «il suggerito “innalzamento” dei livelli di tutela dei consumatori», innovativo rispetto all'art. 1 cod. cons., sia il frutto di «mera elaborazione frettolosa della norma» oppure della «convizione della necessità di ulteriormente elevare gli attuali livelli di tutela dei consumatori». Vieppiù, l'A. si sofferma anche sulla «declamata natura generale dell'azione» che «poco si concilia con il suo limitato ambito operativo». Su quest'ultimo aspetto, cfr. anche G. ALPA, *L'azione collettiva risarcitoria. Alcune osservazioni di diritto sostanziale*, in *Contratti*, 2008, n. 6, pp. 549: «non si è dunque in presenza di uno strumento processuale onnicomprensivo ma di regole speciali all'interno di un contesto normativo che ha natura particolare (...), cioè la tutela dei consumatori».

<sup>514</sup> Su cui v., tra gli altri, G. ALPA, *L'azione collettiva risarcitoria. Alcune osservazioni di diritto sostanziale*, cit., p. 545 ss.; D. AMADEI, *L'azione di classe italiana per la tutela dei diritti individuali omogenei*, in *Giur. merito*, 2008, n. 4, p. 940 ss.; C. AMATUCCI, *La vera ambizione delle azioni di classe: brevi note sulla deterrenza*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1, p. 11; S. CHIARLONI, *Il nuovo articolo 140 bis del codice del consumo: azioni di classe o azione collettiva?*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1, p. 107; G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria: note a prima lettura dell'art. 140 bis cod. consumo*, in *Foro it.*, 2008, c. 17 ss.; A.D. DE SANTIS, *L'azione risarcitoria collettiva*, in AA. VV., *Class action e tutela collettiva dei consumatori*, a cura di G. Chinè e G. Miccolis, 1° ed., Roma, 2008, p. 124 ss.; D. DI SABATO, *Alcune riflessioni sull'azione collettiva risarcitoria*, in *Riv. dir. impr.*, 2008, n. 2, p. 165 ss.; R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, cit., p. 842 ss.; P. FIORIO, *L'oggetto dell'azione collettiva risarcitoria e la tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, cit., p. 1445 ss.; P.F. GIUGGIOLI, *L'azione collettiva risarcitoria: una prima lettura*, cit., p. 430 ss.; A.

risarcitoria”<sup>515</sup>, con cui si consentiva di richiedere l’accertamento in forma aggregata «del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti nell’ambito di rapporti giuridici relativi a contratti stipulati ai sensi dell’articolo 1342 del codice civile, ovvero in conseguenza di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti anticoncorrenziali, quando sono lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti»<sup>516</sup>.

Ai sensi di detto articolo, la legittimazione all’esercizio dell’azione ivi regolata spettava unicamente alle associazioni dei consumatori e degli utenti incluse nell’elenco ministeriale di cui all’art. 137 cod. cons.<sup>517</sup>, nonché ad altre associazioni e comitati, anche sorti occasionalmente<sup>518</sup>, purché «adeguatamente

---

GIUSSANI, *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, cit., 213 ss.; ID., *L’azione collettiva risarcitoria nell’art. 140-bis c. cons.*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, p. 1227 ss.; P. LUCANTONI, *Un ruolo “trainante” per gli studi legali?*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1, p. 83 ss.; M. MANENTI – A. PALMIERI, *Azione risarcitoria collettiva: dove l’Italian style lascia a desiderare*, in *Danno e resp.*, 2008, n. 7, p. 737 ss.; S. MENCHINI, *La nuova azione collettiva risarcitoria e restitutoria*, in *Giusto proc. civ.*, 2008, p. 833 ss.; E. MINERVINI, *Azione collettiva risarcitoria e conciliazione*, cit., p. 917 ss.; C. MORENO, *L’azione collettiva risarcitoria: luci ed ombre di una recente novella*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, II, p. 190 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 *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1, p. 127 ss.; A. PALMIERI, *Campo di applicazione, legittimazione ad agire e vaglio di ammissibilità (in tema di azione collettiva risarcitoria, art. 140-bis c. cons.)*, in *Foro it.*, 2008, p. 185 ss.; ID., *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 49 ss.; A. RICCIO, *La nuova azione di classe: prime riflessioni critiche*, in *Contr. impr.*, 2010, n. 1, p. 8 ss.; F. RIZZO, *Azione collettiva risarcitoria e interessi tutelati*, Napoli, 2008; S. RUPERTO, *L’azione collettiva risarcitoria in Italia: osservazioni de jure condendo*, in *Giust. civ.*, 2008, n. 11, p. 501 ss. V. VIGORITI, *Class action e azione collettiva risarcitoria. La legittimazione ad agire ed altro*, in *Contr. impr.*, 2008, p. 729 ss.

<sup>515</sup> Per un commento sulla rubrica dell’art. 140-bis cod. cons. (nella sua prima formulazione), di interpretazione tutt’altro che agevole, si rinvia a G. ALPA, *L’azione collettiva risarcitoria. Alcune osservazioni di diritto sostanziale*, cit., pp. 545-546.

<sup>516</sup> Art. 140-bis, co. 1, cod. cons. (prima versione).

<sup>517</sup> L’art. 140-bis, co. 2, cod. cons. (prima versione) faceva riferimento (non direttamente alle associazioni di cui all’art. 137 cod. cons., ma) alle «associazioni di cui al comma 1 dell’articolo 139».

<sup>518</sup> Secondo A. CARRATTA, *L’abilitazione all’esercizio dell’azione collettiva*, cit., p. 328, la volontà del legislatore «di consentire il riconoscimento della legittimazione all’esercizio dell’azione collettiva anche a comitati ed associazioni formatesi temporaneamente per la tutela di specifiche e limitate situazioni di rilevanza superindividuale», ovvero a «“formazioni sociali” sorte in maniera estemporanea – anche su iniziativa di qualche studio professionale – in forma di associazioni o comitati per tutelare collettivamente l’interesse fatto valere, e dunque

rappresentativi degli interessi fatti valere»<sup>519</sup>. Al contrario, essa era negata al singolo consumatore o utente danneggiato, tanto che qualche interprete ha parlato, in riferimento al potere attribuito agli enti collettivi sopra indicati (e agli avvocati ad essi legati), di un vero e proprio «monopolio» nell'esercizio dell'azione<sup>520</sup>. In altre parole, il legislatore si era mosso «nel segno della continuità» rispetto alle scelte precedentemente effettuate in punto di legittimazione all'esercizio dell'azione inibitoria consumeristica, potendosi anzi ravvisare tra le due tipologie di azione – quella risarcitoria e quella inibitoria – una sorta di specularità e, soprattutto, complementarità nella tutela collettiva dei consumatori<sup>521</sup>. Il che risultava confermato, per altro, dal fatto che l'azione

---

successivamente al sorgere di tale interesse», è testimoniata dalla circostanza che «lo stesso art. 140 *bis*, riconoscendo la sussistenza dell'interesse legittimante anche ad enti collettivi diversi dalle associazioni “istituzionali”, ponga in relazione la “adeguata rappresentatività” di tali enti con gli “interessi collettivi fatti valere”». In argomento, si possono ricordare le osservazioni di M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso*, cit., c. 19, ove afferma che «il requisito della stabilità (...) opera come un inesorabile filtro di rigorosa limitazione all'accesso» della tutela giurisdizionale degli interessi dei consumatori, «in funzione conservatrice».

<sup>519</sup> Sul punto, v. le osservazioni di D. DI SABATO, *Alcune riflessioni sull'azione collettiva risarcitoria*, cit., p. 177, ove afferma che «l'ampliamento della legittimazione ad agire anche ad associazioni non incluse nel suddetto elenco è sicuramente da valutare positivamente: in questo modo si consente la formazione anche estemporanea di aggregazioni tra consumatori che intendono far valere interessi analoghi e, soprattutto, si fronteggia in modo adeguato la tendenza, manifestatasi non solo nel nostro ordinamento, ad un accentramento di potere nelle mani di poche associazioni dei consumatori».

<sup>520</sup> C. PUNZI, *L'«azione di classe» a tutela dei consumatori e degli utenti*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, p. 257. F. BARRA CARACCILO, *L'azione collettiva. La fase conciliativa. Qualificazione e quantificazione del danno*, in *Contr. impr.*, 2008, n. 4-5, p. 1044 s., ha sottolineato, in particolare, la posizione di monopolio che avrebbero avuto, nel settore dell'azione collettiva risarcitoria, gli avvocati legati alle associazioni dei consumatori, in ciò rilevando un elemento di difformità tra il modello prescelto dal legislatore italiano e quello nordamericano.

<sup>521</sup> In questi termini si è espressa A. BELLELLI, *Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, n. 2, p. 211 ss. A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, cit., p. 319, ritiene che «le scelte operate in materia di abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva ed il suo riconoscimento solo in capo ad enti collettivi aventi determinati requisiti organizzativi risentono inevitabilmente della tradizionale riflessione in tema di legittimazione ad agire in giudizio»; tuttavia, continua l'A., rispetto a quanto disposto negli artt. 139 – 140 cod. cons., «il nuovo art. 140 *bis* va oltre questo meccanismo di legittimazione ed ammette la possibilità che l'azione collettiva sia esercitata anche da associazioni e comitati “adeguatamente rappresentativi degli interessi collettivi fatti valere”». Sul rapporto – e i «punti di contatto» – tra azione inibitoria (*ex artt. 140 e 37 cod. cons.*) e azione collettiva risarcitoria (*ex art. 140-bis cod. cons., prima versione*), v. anche E. MARINUCCI, *Il*

collettiva risarcitoria era testualmente rivolta alla «tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti»<sup>522</sup>.

Le motivazioni sottostanti la scelta di improntare la tutela collettiva risarcitoria in una forma prettamente «associativa» sono invero di facile intuizione, e vanno individuate innanzitutto nelle superiori risorse economiche, informazioni e competenze tecniche di cui i gruppi organizzati possono disporre. La debolezza processuale del consumatore isolato rientra nel novero dei concetti che possono dirsi ormai acquisiti dal discorso (non soltanto) giuridico<sup>523</sup>; gli studi in materia sono numerosi anche in ambiti alieni al diritto, e il quadro che da essi emerge dà contezza dell'inadeguatezza di un sistema in cui la protezione dei consumatori sia affidata esclusivamente all'iniziativa del singolo<sup>524</sup>. Le ragioni che ne decretano l'insufficienza sono molteplici: basti ricordare, in estrema sintesi, le carenze informative dei consumatori, i quali spesso non sono pienamente consapevoli dei propri diritti, e la scarsa propensione degli stessi a promuovere l'azione giudiziaria, per via del modesto valore individuale della controversia e del timore di affrontare un processo lungo e dagli esiti incerti contro un avversario a ciò meglio attrezzato. Al contrario, l'ente collettivo è

---

*rapporto fra le azioni collettive previste nel codice del consumo dopo l'introduzione della nuova azione collettiva risarcitoria*, in *Corr. giur.*, 2008, n. 7, p. 1024 ss.

<sup>522</sup> Art. 140-bis, co. 1, cod. civ. (prima versione).

<sup>523</sup> Per tutti, v. A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 27; A. GIUSSANI, *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, cit., *passim*, spec. p. 29 ss.; ID., *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano tra esigenze di tutela e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005, p. 525 ss.; ID., *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano: esigenze di tutela e prospettive di riforma*, in AA. VV., *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, a cura di S. Chiarloni e P. Fiorio, Torino, 2005, pp. 25-40; e in AA. VV., *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, a cura di S. Chiarloni e P. Fiorio, Torino, 2005, p. 25 ss.; ID., *Situazioni superindividuali, azioni collettive e class actions: contributo alla teoria generale*, Relazione per l'incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura sul tema "Nuove forme di tutela processuale e nuove legittimazioni ad agire", Roma, 27-28 marzo 2008, pubblicato in *Revista de processo, Revista dos tribunais*, 2009, vol. 174, p. 141 ss.; P.F. GIUGGIOLI, *I soggetti tutelati e le loro associazioni*, in *Dir. econ. ass.*, 2010, p. 1121.

<sup>524</sup> Prima dell'introduzione nell'ordinamento italiano della normativa di protezione dei consumatori, la dottrina più avvertita aveva già intuito la necessità di porre sul piano collettivo – e non soltanto individuale – la tutela del consumatore: v. C.M. BIANCA, *Intervento*, in AA. VV., *Condizioni generali di contratto e tutela del contraente debole*, Atti del Convegno di Catania del 17-18 maggio 1969, Milano, 1970., p. 227 ss. Cfr. L. PAURA, *Diritti soggettivi e formazioni sociali. Le azioni collettive risarcitorie tra sussidiarietà e solidarietà*, cit., p. 1002 ss.: «è la "solitudine" in cui versa il soggetto nel momento valutativo ed attuativo del soddisfacimento del suo diritto (...) a richiedere interventi rafforzativi della sua posizione».

razionalmente incentivato ad agire per la tutela dei consumatori, dal momento che in tale attività consiste il suo (unico) scopo istituzionale; esso, inoltre, essendo stabilmente impegnato in detta attività giurisdizionale ed assumendo le pretese di una moltitudine di soggetti, non si presenta nella medesima posizione di inferiorità in cui si trova il consumatore individuale<sup>525</sup>, quale parte c.d. occasionale del processo, nei confronti dell'imprenditore/professionista, che invece del processo è parte c.d. abituale<sup>526</sup>.

D'altro canto, come la dottrina più attenta ha evidenziato, l'attribuzione in capo ai gruppi privati della legittimazione ad agire per la tutela degli interessi della classe non è esente da criticità<sup>527</sup>. In assenza di un processo selettivo, questi potrebbero rivelarsi non sufficientemente seri, affidabili e competenti; in altre parole, inidonei ad assicurare la tutela degli interessi superindividuali dedotti in giudizio, con la conseguenza che l'attività da essi svolta, oltre a non arrecare

---

<sup>525</sup> L. SERAFINELLI, *Ancora sulla tutela del consumatore anche in forma collettiva*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, p. 612 ss., spec. p. 616 s.; N. CEVOLANI, *A proposito dei "mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive". Tutela individuale e tutela collettiva*, in *Nuova giur. civ.*, 2016, n. 9, p. 1153 ss. Sul punto, v. anche G. UCCIARDELLO, *La tutela dei risparmiatori*, cit., p. 39, la quale afferma che «l'azione collettiva risarcitoria tende, in sostanza, a riequilibrare i rapporti di forza tra le parti».

<sup>526</sup> La tesi dello squilibrio tra parti cc.dd. "abituale" e parti cc.dd. "occasionalmente" del processo, originariamente formulata da M. GALANTER, *Why the «Haves» Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, in *Law & Society*, 1974, pp. 95 ss., traduz. *Perché gli abbienti si avvantaggiano. Riflessioni sui limiti del riformismo giuridico*, in *Pol. dir.*, 1976, pp. 307 ss., è stata sostenuta in Italia specialmente da A. GIUSSANI, *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, cit., p. 29 ss.; ID., *Situazioni superindividuali, azioni collettive e class actions: contributo alla teoria generale*, relazione per l'incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura sul tema "Nuove forme di tutela processuale e nuove legittimazioni ad agire", tenutosi a Roma, nei giorni 27-28 marzo 2008; ID., *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano: esigenze di tutela e prospettive di riforma*, in AA. VV., *Consumatori e processo*, cit., p. 25 ss.

<sup>527</sup> In particolare, A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano: esigenze di tutela e prospettive di riforma*, cit., p. 39, afferma che «prevedere che debba essere una formazione sociale rappresentativa della categoria, anziché una persona fisica appartenente alla categoria (...) può risultare discutibile perché produrrebbe, nel migliore dei casi, una rendita di posizione in favore delle formazioni sociali non troppo facilmente giustificabile, soprattutto se si osserva che si è già attribuita a tali formazioni la legittimazione a far valere gli interessi collettivi della categoria, e, nei casi peggiori, la emersione di fenomeni di abuso, dato che la formazione sociale è per sua natura portatrice di interessi propri non completamente coincidenti con l'interesse all'attuazione del diritto sostanziale nel caso concreto».

vantaggi ai consumatori, potrebbe generare negativi effetti in termini di abusivo ricorso al contenzioso<sup>528</sup> e sovradeterrenza sul mercato.

Per le associazioni iscritte, la legittimazione ad agire poteva ritenersi sussistente *in re ipsa*, mentre per gli altri soggetti collettivi indicati dal secondo comma del citato articolo era imprescindibile un controllo giudiziale della rappresentatività<sup>529</sup>. Detta valutazione, per altro, non avrebbe dovuto essere fondata sulla verifica dei requisiti formali sanciti per l'inclusione nell'elenco ministeriale, bensì sui criteri individuati dal giudice e ritenuti in concreto idonei

---

<sup>528</sup> Così A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano: esigenze di tutela e prospettive di riforma*, cit., p. 29. L'A. evidenzia il rischio di «incoraggiare l'abuso di una risorsa pubblica quale il sistema giudiziario», alla luce del fatto che «dal punto di vista dell'associazione (...) risulta razionale privilegiare, fra le varie possibili iniziative giudiziarie, quelle idonee ad acquisire la massima risonanza mediatica, anziché quelle che maggiormente appaiono fondate». Il punto è più diffusamente chiarito in ID., *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, cit., p. 29 ss., ove l'A. spiega che, specie in assenza di un congruo sistema di sovvenzionamento pubblico delle associazioni consumeristiche, «la conseguente indipendenza si paga in termini di ristrettezza delle risorse disponibili, sicché alle motivazioni di ordine istituzionale riferite alla tutela degli interessi della categoria tendono inevitabilmente a sovrapporsi motivazioni di ordine istituzionale riferite alla sopravvivenza del soggetto rappresentativo in un mondo di risorse limitate in cui chi spende più di quel che incassa non può sopravvivere. Questo fenomeno a sua volta incide assai negativamente sugli incentivi operanti ai fini della selezione delle controversie da dedurre in giudizio»; pertanto «è naturale che ai fini della selezione delle domande da proporre in sede giurisdizionale la loro potenziale notorietà rilevi assai più della loro probabilità di accoglimento: la conferenza stampa successiva alla proposizione della domanda conta, insomma, più della sentenza favorevole».

<sup>529</sup> Così, in particolare, D. DI SABATO, *Alcune riflessioni sull'azione collettiva risarcitoria*, cit., p. 177; F. DE SANTIS, *La pronuncia sull'ammissibilità della «class action»: una «certification» all'italiana?*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1, pp. 150-151.

a “certificare” la («potenziale»<sup>530</sup>) capacità dell’ente di proteggere gli interessi «fatti valere» in giudizio<sup>531</sup>.

La disciplina dell’art. 140-*bis* cod. cons., come prevista ai sensi della legge finanziaria 2008, ha suscitato forti perplessità tra gli interpreti<sup>532</sup>. Approvata in maniera rocambolesca<sup>533</sup>, la disciplina del nuovo istituto è entrata nell’ordinamento «in modo surrettizio e senza adeguata riflessione»<sup>534</sup>, nonostante il dibattito in tema di azione di classe fosse tutt’altro che sconosciuto,

---

<sup>530</sup> A. CARRATTA, *L’abilitazione all’esercizio dell’azione collettiva*, cit., p. 334, secondo cui è «più ragionevole ritenere, perciò, che la “adeguata rappresentatività” degli enti “non istituzionali”, che abbiano esercitato l’azione, vada valutata dal giudice in via potenziale, anche tenendo conto della determinazione del gruppo che può derivare nel corso del processo dall’esercizio dell’intervento o dell’adesione da parte dei singoli consumatori e utenti». In effetti, l’avvio della fase dell’adesione dei consumatori era subordinato (e, quindi, successivo) al giudizio di ammissibilità dell’azione di classe; tuttavia, è possibile obiettare che la capacità rappresentativa dell’ente collettivo doveva essere valutata in relazione all’intera «platea di quanti avevano subito un pregiudizio teoricamente addebitabile a scorrettezze di una medesima impresa», e non soltanto degli aderenti. In quest’ultimo senso, A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 53.

<sup>531</sup> Così G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria: note a prima lettura dell’art. 140-bis cod. consumo*, cit., c. 20, il quale afferma che la verifica dell’adeguata rappresentatività di associazioni e comitati, ai fini della loro legittimazione ad agire, evocherebbe, da un lato, l’elaborazione americana, e in particolare «i criteri utilizzati per la *certification* delle *class actions*, ai sensi della *Rule 23 FRCP*»; dall’altro, il risalente dibattito sull’art. 28 della l. 20 maggio 1970, n. 300. Dello stesso avviso anche A. CARRATTA, *L’abilitazione all’esercizio dell’azione collettiva*, cit., p. 328, secondo il quale «il silenzio dell’art. 140 bis c. cons. sul punto induce ad escludere qualsiasi tentativo di “legare le mani” al giudice richiamando i criteri oggettivi che vengono utilizzati ai fini dell’inserimento delle associazioni “istituzionali” nell’elenco ministeriale di cui all’art. 137 c. cons.».

<sup>532</sup> In senso parzialmente difforme si è espresso, invece, R. CAPONI, *Azioni collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, cit., p. 165 ss., il quale ha comunque ravvisato, nella disciplina dell’azione risarcitoria in forma collettiva, «più luci, che ombre», ritenendo l’istituto così introdotto «un passo avanti nella giusta direzione», sebbene «bisognoso di alcune integrazioni ed aggiustamenti».

<sup>533</sup> Come ricordato, da ultimo, da R. DONZELLI, *L’ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, cit., p. 3, l’approvazione in sede parlamentare della legge finanziaria del 2008 è avvenuta con una maggioranza estremamente risicata, ottenuta grazie all’errore nella votazione di un senatore.

<sup>534</sup> A. FRIGNANI, *Introduzione al tema. L’azione di classe italiana. Luci e ombre*, cit., p. 1114. Secondo A. BRIGUGLIO, *L’azione collettiva risarcitoria (art. 140 bis codice del consumo)*, Torino, 2008, p. 11, la disciplina dell’azione collettiva risarcitoria – introdotta «quasi a sorpresa» dal legislatore italiano – avrebbe «scontato la confusione e la fretta tipiche di una finanziaria».

come testimoniano i numerosi disegni di legge che erano stati precedentemente (e infruttuosamente) discussi e l'altrettanto copiosa produzione dottrinale antecedente<sup>535</sup>.

Così, sebbene fossero largamente condivisi i benefici (astrattamente) connessi alla predisposizione di una forma di tutela collettiva risarcitoria in ambito consumeristico, l'istituto introdotto con l'art. 140-*bis* cod. cons. non è sembrato in grado di dare concretezza a tali vantaggi, rischiando addirittura di costituire «un'inutile complicazione per un sistema, quale la giustizia, che certo non ha bisogno di ulteriori appesantimenti»<sup>536</sup>.

Tra le altre cose, la scelta di escludere i singoli individui dal campo dei soggetti legittimati ad agire è sembrata poco convincente<sup>537</sup>. Difatti, non è mancato chi abbia fatto notare che lo strumento risarcitorio collettivo, così come inizialmente concepito, fosse “pensato” per (o, comunque, avesse l'effetto di) avvantaggiare «non tanto i singoli consumatori o utenti, quanto le associazioni dei consumatori, le quali, pur in presenza della disposizione che apre sulla legittimazione ad agire da parte di associazioni non istituzionali e comitati, vedono indubbiamente accrescere il loro potere sul mercato»<sup>538</sup>. In particolare,

---

<sup>535</sup> V., ad esempio, A. CARRATTA, *Dall'azione collettiva inibitoria a tutela dei consumatori ed utenti all'azione collettiva risarcitoria: i nodi irrisolti delle proposte di legge in discussione*, in *Giur. it.*, 2005, p. 662 ss.; L. MEZZASOMA, *Tutela del consumatore ed accesso alla giustizia: l'introduzione della class action*, in *Rass. dir. civ.*, 2005, p. 776 ss.; M. RESCIGNO, *L'introduzione della class action nell'ordinamento italiano. Profili generali*, in *Giur. comm.*, 2005, p. 407 ss.; P. FAVA, *Class actions all'italiana: “Paese che vai, usanza che trovi” (L'esperienza dei principali ordinamenti giuridici stranieri e le proposte di legge n. 3838 e n. 3839)*, in *Corr. giur.*, 2004, n. 3, p. 397 ss.; P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della “class action” ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giur. it.*, 2000, p. 2224 ss.; G. PONZANELLI, «Class action», *tutela dei fumatori e circolazione dei modelli giuridici*, in *Foro it.*, 1995, c. 305 ss.; C. CONSOLO, *Class actions fuori dagli USA? (Un'indagine preliminare sul versante della tutela dei crediti di massa: funzione sostanziale e struttura processuale minima)*, in *Riv. dir. proc.*, 1993, p. 609 ss.; A. GIUSSANI, *Studi sulle class actions*, Padova, 1996.

<sup>536</sup> D. DI SABATO, *Alcune riflessioni sull'azione collettiva risarcitoria*, cit., p. 169.

<sup>537</sup> In questo senso, v. A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, cit., p. 323, secondo cui «la scelta del legislatore di limitare detta legittimazione solo ad alcune associazioni dei consumatori e degli utenti che presentino determinate caratteristiche finisce per incidere, indirettamente, proprio sull'effettività della tutela». *Contra*, G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria: note a prima lettura dell'art. 140 bis cod. consumo*, cit., c. 20, sminuisce la rilevanza pratica di tale esclusione, dal momento che «non occorre molta fantasia per la costituzione di un'associazione o di un comitato per la tutela di specifici interessi».

<sup>538</sup> D. DI SABATO, *Alcune riflessioni sull'azione collettiva risarcitoria*, cit., p. 180, la quale però valutava positivamente la circostanza che la legge consentisse «la formazione anche

ha destato perplessità la circostanza che in tale sistema, pur essendo ammessa la legittimazione ad agire degli «enti dotati di “adeguata rappresentatività” secondo la valutazione compiuta dal giudice», non fosse altresì prevista la possibilità «di rimettere allo stesso giudice la valutazione di “adeguata rappresentatività” anche con riferimento all’azione collettiva esercitata dal singolo consumatore o utente»<sup>539</sup>.

Orbene, l’art. 140-*bis* cod. cons., nella sua prima formulazione, non è praticamente mai entrato in vigore<sup>540</sup>. Con l’art. 49 della l. 23 luglio 2009, n. 99<sup>541</sup>, infatti, accogliendo l’auspicio della dottrina prevalente, il testo e la rubrica del citato articolo sono stati completamente riscritti<sup>542</sup>; tale modifica, per altro, è stata così radicale da rendere molti dei commenti precedenti (relativi alla versione originaria della disposizione) dei veri “reperiti storici”.

---

estemporanea di aggregazioni tra consumatori che intendono far valere interessi analoghi», così fronteggiando «in modo adeguato la tendenza, manifestatasi non solo nel nostro ordinamento, ad un accentramento di potere nelle mani di poche associazioni dei consumatori» (v. p. 177). In termini simili si è espressa anche L. PAURA, *Diritti soggettivi e formazioni sociali. Le azioni collettive risarcitorie tra sussidiarietà e solidarietà*, cit., p. 1029, secondo cui detta previsione «interrompe il regime di “oligopolio” delle azioni collettive da parte delle grandi associazioni a legittimazione “governativa”, che era andato formandosi con la disciplina delle azioni collettive inibitorie degli atti e dei comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori».

<sup>539</sup> A. CARRATTA, *L’abilitazione all’esercizio dell’azione collettiva*, cit., p. 326.

<sup>540</sup> A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 48 ss. e p. 57 ss., discorre di «stagione effimera dell’azione collettiva risarcitoria», che «non ha mai varcato la faticosa soglia dei tribunali italiani» in ragione del triplice rinvio della data di entrata in vigore del provvedimento (per mezzo del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133; del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, convertito in l. 27 febbraio 2009, n. 14; e del d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito in l. 3 ottobre 2009, n. 141) e, successivamente, della sua abrogazione. In argomento, v. anche P. SCHLESINGER, *La nuova “azione di classe”*, in *Corr. giur.*, 2011, n. 4, p. 547; G. ALPA, *L’art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010, p. 379.

<sup>541</sup> Art. 49, rubricato “modifica dell’articolo 140-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206”, l. 23 luglio 2009, n. 99, “disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia” (c.d. “legge sviluppo”), in G.U., n. 176, del 31 luglio 2009.

<sup>542</sup> Autorevole dottrina aveva, infatti, definito la disposizione di cui all’art. 140-*bis* cod. cons. come un «mostro giuridico da riscrivere completamente». In questi termini (successivamente ripresi da E. MINERVINI, *Azione collettiva risarcitoria e conciliazione*, cit., p. 917), si è espresso G. ALPA, *Un mostro del diritto*, in *Sole 24 Ore*, 17 novembre 2007.

Il novellato – e, al tempo in cui si scrive, vigente – art. 140-bis cod. cons.<sup>543</sup>, rubricato “azione di classe”, perde almeno in parte l’originaria connotazione

---

<sup>543</sup> Su cui v. C. CONSOLO – B. ZUFFI, *L’azione di classe ex art. 140-bis cod. cons. Lineamenti processuali*, Padova, 2012; G. CONTE, *I “diritti individuali omogenei” nella disciplina dell’azione di classe*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, p. 609 ss.; L. D’ACUNTO, *L’azione di classe dell’art. 140 bis, c. cons.: quale innalzamento della tutela dei consumatori?*, in *Contr. impr.*, 2011, n. 4-5, p. 1103 ss.; R. DONZELLI, *L’azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011, p. 39 ss.; P. SCHLESINGER, *La nuova “azione di classe”*, in *Corr. giur.*, 2011, n. 4, p. 547 ss.; G. ALPA, *L’art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato*, cit., p. 379 ss.; G. DE CRISTOFARO, *L’azione collettiva risarcitoria «di classe»: profili sistematici e processuali*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, p. 1932 ss.; A.D. DE SANTIS, *L’azione di classe a tutela dei consumatori*, in AA. VV., *Class action e tutela collettiva dei consumatori*, a cura di G. Chinè e G. Miccolis, 2° ed., Roma, 2010, p. 110 ss.; P. FIORIO, *L’azione di classe nel nuovo art. 140-bis e gli obiettivi di deterrenza e di accesso alla giustizia dei consumatori*, in AA. VV., *I diritti del consumatore e la nuova class action*, a cura di P.G. Demarchi, Bologna, 2010, p. 487 ss.; A. FRIGNANI, *Introduzione al tema. L’azione di classe italiana. Luci e ombre*, in *Dir. econ. ass.*, 2010, p. 1111 ss.; P.F. GIUGGIOLI, *I soggetti tutelati e le loro associazioni*, in *Dir. econ. ass.*, 2010, p. 1120 ss.; A. GIUSSANI, *Il nuovo art. 140-bis c. cons.*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, p. 595 ss.; M. LIBERTINI – M.R. MAUGERI, *Il giudizio in ammissibilità dell’azione di classe*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, p. 882 ss.; I. PAGNI, *L’azione di classe nel nuovo art. 140-bis: le situazioni oggettive tutelate, l’introduzione del giudizio e l’ammissibilità della domanda*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, n. 4, p. 349 ss.; A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 60 ss.; P. PORRECA, *Ambito soggettivo e oggettivo dell’azione di classe*, in *Europa dir. priv.*, 2010, p. 541 ss.; A. PROTO PISANI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali e sulle azioni di serie risarcitorie dei consumatori*, in *Foro it.*, 2010, c. 251 ss.; C. PUNZI, *L’«azione di classe» a tutela dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 253 ss.; F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe e i problemi di coordinamento con gli strumenti di tutela collettiva*, in *www.judicum.it.*; F. SCAGLIONE, *Azione di classe e nuove forme risarcitorie*, in *Riv. dir. priv.*, 2010, p. 77 ss.; R. RORDORF, *L’azione di classe nel novellato art. 140 bis cod. consumo: considerazioni (e qualche interrogativo)*, in *Foro it.*, 2010, I, c. 183 ss.; M. WINKLER, *L’azione di classe italiana: problemi teorici e applicativi di una normativa difficile*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, p. 1675 ss.; A. ZOPPINI, *Alcune brevi riflessioni sulla riforma della disciplina in materia di “azione di classe”*, in *Dir. econ. ass.*, 2010, p. 1125 ss. F. CAMILLETI, *Il nuovo art. 140-bis del Codice del consumo e l’azione di classe*, in *Contratti*, 2009, p. 1179 ss.; R. CAPONI, *Il nuovo volto della class action*, in *Foro it.*, 2009, c. 383 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, n. 10, p. 1297 ss.; G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria 2009: la tela di Penelope*, in *Foro it.*, 2009, c. 388 ss.; G. D’ALFONSO, *L’art. 140 bis Codice del consumo tra disciplina attuale e proposte di riforma. Quali prospettive per un’effettiva tutela collettiva risarcitoria?*, in *Resp. civ.*, 2009, n. 8-9, p. 678 ss.; T. GALLETTO, *L’azione di (seconda) classe (Considerazioni sul novellato art. 140-bis del Codice del Consumo)*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, p. 439 ss. Più recentemente, v. E. FERRANTE, *La via italiana alla class action fra interesse di classe e regole ostruzionistiche per le adesioni*, in *Giur. it.*, 2017, p. 66 ss., nota a App. Torino, 30 giugno 2016.

“collettiva”<sup>544</sup>: la legittimazione attiva spetta, infatti, individualmente a ciascun consumatore o utente danneggiato dalla condotta plurioffensiva<sup>545</sup>, e non più alle associazioni e ai comitati<sup>546</sup>. Detta innovazione ha avuto l’effetto di «marginalizzare» il ruolo delle associazioni dei consumatori<sup>547</sup>; non sorprende, allora, che le stesse – supportate da parte della dottrina – abbiano contestato la decisione del legislatore<sup>548</sup>. Al riguardo, va segnalata l’opinione – invero, minoritaria – di quella parte degli osservatori che ha ritenuto «manifestamente irragionevole» e contraria ai principi costituzionali la scelta di precludere alle associazioni dei consumatori e degli utenti (e, in particolare, a quelle «rappresentative a livello nazionale») la legittimazione ad esperire tale azione<sup>549</sup>. Altri, invece, hanno messo in luce la difficile percorribilità di tale rimedio – quanto meno con riferimento alle controversie relative a materie complesse, per

---

<sup>544</sup> In proposito, v. G. ALPA, *L’art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato*, cit., p. 379 ss., il quale sottolinea il fatto che «il nuovo testo dell’art. 140-bis rimuove i dubbi sulla tutela degli interessi collettivi dei consumatori, perché in tante occasioni sottolinea come l’azione di classe così come congegnata sia rivolta a proteggere solo diritti individuali. La dimensione “collettiva” però non è stata definitivamente soppressa: la promozione dell’azione di classe deve rispondere alla “apparenza” di tutela di un interesse della classe».

<sup>545</sup> F. ROMANA FANTETTI, *Legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori nella class action*, nota a App. Torino, 23 settembre 2011, in *Resp. civ.*, 2012, n. 4, p. 258 ss., spec. p. 269, enfatizza il ruolo «propulsivo» del singolo consumatore, che «da mero destinatario passivo della tutela – è divenuto la leva propulsiva dell’azione, spettando allo stesso la promozione del giudizio di classe, mentre i soggetti collettivi possono agire solo mediamente ed a condizione della scelta del singolo componente della classe».

<sup>546</sup> Sul punto, v. le osservazioni di C. PUNZI, *L’«azione di classe» a tutela dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 255, il quale evidenzia che la variazione della legittimazione ad agire «ci mette a contatto con la dicotomia tra azioni instaurate da *associazioni*, che rappresentano centri di imputazione di interessi che fanno capo ad una collettività e azioni che vengono proposte da *singoli individui* nell’interesse di una pluralità di soggetti (la classe), che si trovano in una comune situazione giuridica bisognosa di tutela giurisdizionale». In generale, per una puntuale distinzione tra “azione di classe” e “azione collettiva”, v. S. CHIARLONI, *Per la chiarezza di idee in tema di tutele collettive dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, n. 3, p. 567 ss., spec. p. 568.

<sup>547</sup> P. PORRECA, *Ambito soggettivo e oggettivo dell’azione di classe*, cit., p. 541 ss.

<sup>548</sup> Come rilevato da V. SANGIOVANNI, *Nozione di consumatore e legittimazione alla class action*, nota a Trib. Torino, 27 maggio 2010, in *Corr. merito*, 2010, n. 11, p. 1051.

<sup>549</sup> A. RICCIO, *La nuova azione di classe: prime riflessioni critiche*, in *Contr. impr.* 2010, n. 1, p. 8 ss., spec. p. 11. L’illegittimità costituzionale della disciplina è sostenuta anche da R. DONZELLI, *L’azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011, p. 351. *Contra*, A. PACE, *Relazione al Convegno di studio sul tema “Class action: il nuovo volto della tutela collettiva in Italia”*, Courmayeur, 1-2 ottobre 2010, il cui testo è confluito in ID., *Interrogativi sulla legittimità costituzionale della nuova «class action»*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 17.

le quali si rendono necessarie verifiche tecniche e costosi studi preliminari finalizzati all'accertamento delle responsabilità dell'agente e dei danni causati – da parte dei singoli consumatori, in un contesto, come quello italiano, privo di grandi studi legali organizzati secondo un modello imprenditoriale<sup>550</sup>. Altri ancora hanno evidenziato l'astrusità del quadro normativo complessivamente risultante, in cui «l'associazione riconosciuta ex art. 137 c. cons., è adeguatamente rappresentativa e legittimata ad agire in via collettiva inibitoria, ma non risarcitoria», mentre «il singolo consumatore può, se adeguatamente rappresentativo e privo di conflitti di interessi, agire in forma collettiva risarcitoria, ma non inibitoria»<sup>551</sup>.

Ad ogni modo, ai sensi del primo comma del citato articolo, il consumatore può – ma non “deve”<sup>552</sup> – conferire mandato a ad associazioni o comitati, affinché esercitino l'azione di cui il primo è titolare<sup>553</sup>. La legge non chiarisce quali caratteristiche debbano avere questi enti: per quanto riguarda le prime, neanche è specificato se debbano necessariamente qualificarsi come “associazioni dei consumatori e degli utenti”, come definite nell'art. 2 cod. cons.<sup>554</sup>, mentre il riferimento ai “comitati” è quanto meno arricchito dalla precisazione che l'attore vi partecipi<sup>555</sup>. Inoltre, non è esplicitato se agli stessi debba estendersi il

---

<sup>550</sup> Così, V. VIGORITI, *Giustizia e futuro: conciliazione e class action*, in *Contr. impr.*, 2010, n. 1, p. 7.

<sup>551</sup> R. DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, cit., p. 341. L'A. critica l'impostazione seguita dalla legge, sostenendo (p. 351) che tutela collettiva e risarcitoria rappresentino «due diversi momenti di una vicenda giurisdizionale che deve essere imprescindibilmente unitaria allo scopo di garantire il pieno ristoro della lesione subita ai loro interessi e diritti».

<sup>552</sup> Il punto è sottolineato da R. DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, cit., pp. 189-190.

<sup>553</sup> In proposito, P.F. GIUGGIOLI, *I soggetti tutelati e le loro associazioni*, cit., p. 1121, parla di «atteggiamento non lineare del legislatore», il quale «prima si adagia sul modello francese [con la prima versione dell'art. 140-bis cod. cons.], poi si orienta su quello americano, ma senza coraggio, cioè lasciando aperta la possibilità dell'azione da parte delle associazioni dei consumatori, in qualità di mandatarie».

<sup>554</sup> In argomento, v. A. PACE, *Interrogativi sulla legittimità costituzionale della nuova «class action»*, cit., p. 17, secondo il quale «così disponendo, il legislatore si è mosso rispettando rigorosamente l'art. 3 Cost.», nel senso che «le associazioni dei consumatori e degli utenti (...) vengono infatti trattate alla stessa stregua delle altre associazioni, richiedendosi, per queste come per quelle, che esse siano effettivamente rappresentative di soggetti concretamente lesi».

<sup>555</sup> La problematica è affrontata, tra gli altri, da P. SCHLESINGER, *La nuova “azione di classe”*, cit., p. 549; C. PUNZI, *L'«azione di classe» a tutela dei consumatori e degli utenti*, cit.,

«penetrante» controllo giudiziale cui è soggetto il proponente (individuale)<sup>556</sup>, la cui domanda può essere dichiarata inammissibile qualora questi non appaia «in grado di curare adeguatamente l'interesse della classe»<sup>557</sup>. A tale ultima questione, è stata data risposta affermativa da quella parte di dottrina che ha autorevolmente sostenuto che associazioni e comitati devono pur sempre «essere in grado di contribuire all'iniziativa», perché partecipati (magari, in via esclusiva) da membri della classe dei soggetti lesi, oppure perché dotati di competenze in materia e di capacità organizzative, ovvero ancora, semplicemente, perché in grado di sostenere i costi dell'azione<sup>558</sup>. Il che risulterebbe perfettamente coerente con l'impostazione prescelta dal legislatore, che legittima i singoli danneggiati, ma gli consente di farsi rappresentare dall'organizzazione di gruppo, (auspicabilmente) più capace di tutelare gli interessi della classe<sup>559</sup>. In questo senso, la normativa nazionale pare configurare

---

pp. 257-258; G. GITTI – A. GIUSSANI, *La conciliazione collettiva*, Milano, 2010, pp. 94-95, spec. nota 32.

<sup>556</sup> C. PUNZI, *L'«azione di classe» a tutela dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 258.

<sup>557</sup> Art. 140-*bis*, co. 6, cod. cons. P. SCHLESINGER, *La nuova “azione di classe”*, cit., p. 551, ritiene «particolarmente delicata (...) la discrezionalità del potere affidato al Tribunale, nel valutare come sufficiente o no l'idoneità dell'attore a “curare adeguatamente l'interesse della classe”», non essendo stabiliti i criteri che lo stesso deve seguire nell'effettuare tale valutazione; ciò nonostante, l'A. esclude l'opportunità «di provocare un incidente di legittimità prospettando una incompletezza della norma». Cfr., però, R. DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011, p. 84, il quale ritiene «più corretta [la] previsione di un proponente “in grado di curare adeguatamente l'interesse della classe”» rispetto al precedente «requisito di adeguata rappresentatività, che la prima formulazione dell'art. 140-*bis* c. cons. prevedeva in riferimento alla legittimazione ad agire conferita alle associazioni e ai comitati in aggiunta alle associazioni riconosciute ex art. 137 c. cons.».

<sup>558</sup> P. SCHLESINGER, *La nuova “azione di classe”*, cit., p. 549.

<sup>559</sup> In seno al Cncu, è stata più volte espressa l'opinione secondo cui le associazioni dei consumatori e degli utenti, specie se iscritte nell'elenco ex art. 137 cod. cons., con la loro organizzazione ed esperienza possono «garantire una migliore gestione dell'azione» rispetto ai singoli consumatori (v., in particolare, il parere reso dall'associazione dei consumatori e degli utenti “Codacons”, nella seduta del Cncu del 18 settembre 2019). Tuttavia, nella Comunicazione della Commissione del 27 novembre 2008, n. 794, *Libro verde sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori*, par. 14, la Commissione Ue espressamente ha incluso, tra gli «elementi che limitano l'efficacia e l'efficienza di un meccanismo di risarcimento collettivo» negli Stati membri, anche «la mancanza di esperienza e di risorse da parte delle associazioni dei consumatori». Sul punto, v. le osservazioni di F. TRUBIANI, *Le persistenti difficoltà applicative dell'azione di classe*, nota a Trib. Torino, 10 aprile 2014, in *Corr. giur.*, 2015, n. 7, p. 942 ss., il quale, commentando l'esito infelice di un'azione di classe promossa da un'associazione dei consumatori e degli utenti

– o, almeno, queste sembrerebbero le intenzioni del legislatore – un sistema assimilabile a quello statunitense, in cui, sebbene «on a formal level, the named plaintiff appoints himself as the representative of the class», è ben noto che «on a practical level, he is appointed by the attorney who then represents him and the class»<sup>560</sup>. Di conseguenza, valorizzato il ruolo delle associazioni consumeristiche in luogo degli «“entrepreneurial” plaintiffs’ attorneys» d’oltreoceano<sup>561</sup>, parte della dottrina ha interpretato il disposto di cui al sesto comma dell’art. 140-*bis* cod. cons. – che prevede, appunto, il vaglio giudiziale di ammissibilità della domanda – come una sorta di “*certification*” all’italiana<sup>562</sup>, un «elemento testuale» dal quale desumere la (persistenza della) necessità della verifica dell’*adeguatezza rappresentativa* dell’ente<sup>563</sup>.

---

rappresentativa a livello nazionale, nella quale ben 98 adesioni su 104 sono risultate inammissibili per vizi di forma (mancanza della documentazione probatoria, della sottoscrizione e della copia del documento d’identità degli aderenti, etc.), contesta l’inadeguata organizzazione della fase di raccolta delle adesioni da parte dell’associazione, in specie sostenendo che «una maggiore attenzione degli attori e della loro Associazione di riferimento nella predisposizione dell’atto di adesione avrebbe evitato un epilogo del genere».

<sup>560</sup> J. BRONSTEEN – O. FISS, *The class action rule*, in *Notre Dame Law Review*, 2003, p. 1425.

<sup>561</sup> J.R. MACEY – G.P. MILLER, *The Plaintiffs’ Attorney Role in Class Action and Derivative Litigation: Economic Analysis and Recommendations for Reform*, in *University of Chicago Law Review*, 1991, n. 1, p. 7. Invero, nella letteratura statunitense, la connotazione “imprenditoriale” del difensore della classe è ben nota: v., tra gli altri, J.C. COFFEE JR., *The Regulation of Entrepreneurial Litigation: Balancing Fairness and Efficiency in the Large Class Action*, in *University of Chicago Law Review*, 1987, p. 877 ss.; K.W. DAM, *Class Actions: Efficiency, Compensation, Deterrence and Conflict of Interest*, in *Journal of Legal Studies*, 1975, p. 47 ss., spec. p. 60, il quale afferma che «the attorney is an entrepreneur. But for his initiative the action would never have been brought». L’effetto positivo dell’attitudine imprenditoriale dell’avvocato consisterebbe, dunque, nell’assunzione del “rischio di impresa” relativo alla gestione di una lite costosa e lunga; a ciò, tuttavia, fanno da contraltare gli altrettanto noti problemi di agenzia che insorgono tra classe-*principal* e difensore-*agent*: in specie, «the absence of client monitoring raises the specter that the entrepreneurial attorney will serve her own interest at the expense of the client» (in questi termini, J.R. MACEY – G.P. MILLER, *The Plaintiffs’ Attorney Role in Class Action and Derivative Litigation: Economic Analysis and Recommendations for Reform*, cit., p. 3).

<sup>562</sup> Vedi R. CAPONI, *Collective redress in Europe: Current Developments of ‘Class Action’ Suits in Italy*, in *Zeitschrift für Zivilprozess International*, 2011, n. 16, p. 9 ss., reperibile al link [www.ssrn.com](http://www.ssrn.com).

<sup>563</sup> C. PUNZI, *L’azione di classe a tutela dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 258. Diversamente, R. DONZELLI, *L’azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011, p. 84.

Inoltre, non è chiarito se il mandato conferito alle associazioni e ai comitati possa essere limitato alla mera rappresentanza processuale del consumatore membro della classe (e, in tal caso, come risolvere l'apparente contrasto con l'art. 77 c.p.c.), ovvero se debba essere accompagnato da un potere di rappresentanza sostanziale. Sul punto, in giurisprudenza sono emerse vedute contrastanti: è emblematico, ad esempio, l'*iter* giudiziale di un'azione di classe, esperita nel 2011 da un'associazione dei consumatori e degli utenti rappresentativa a livello nazionale, che il Tribunale di Torino aveva dichiarato ammissibile per un problema di legittimazione e rappresentanza processuale dell'ente collettivo<sup>564</sup>, salvo poi essere ammessa in appello<sup>565</sup> e accolta in sede di riassunzione dal tribunale di prime cure<sup>566</sup>. In quell'occasione, la Corte d'Appello di Torino ha correttamente precisato che «il soggetto che rappresenta in giudizio la classe è investito di un potere di rappresentanza che non è riconducibile a quello previsto dall'art. 77 c.p.c.», e che «il rapporto istituito tra componente della classe e associazione riguarda esclusivamente il piano della mera rappresentanza processuale, senza alcuna interferenza sulla titolarità e sulla disponibilità del rapporto sostanziale dedotto in giudizio». Tale ricostruzione è stata ritenuta preferibile anche in dottrina, in quanto più idonea a semplificare (e, quindi, a non disincentivare) l'esercizio dell'azione di classe<sup>567</sup>.

Per quanto concerne l'ambito delle situazioni suscettibili di essere protette attraverso l'azione di classe, ai sensi dell'art. 140-*bis*, co. 2, cod. cons. «l'azione tutela: a) i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione omogenea, inclusi i diritti relativi

---

<sup>564</sup> Trib. Torino, 28 aprile 2011, in *Foro it.*, 2011, c. 1888 ss., e in *Corr. giur.*, 2011, n. 8, p. 1108 ss., con nota di E. MARINUCCI, *Il difficile decollo dell'azione di classe*.

<sup>565</sup> App. Torino, 23 settembre 2011, in *Resp. civ.*, 2012, n. 4, p. 258 ss., con nota di F. ROMANA FANTETTI, *Legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori nella class action*.

<sup>566</sup> Trib. Torino, 10 aprile 2014, in *Corr. giur.*, 2015, n. 7, p. 942 ss., con nota di F. TRUBIANI, *Le resistenti difficoltà applicative dell'azione di classe*. Detta sentenza – come rilevato dall'A. del commento – fa parte del «ristretto ambito delle pronunce di accoglimento di un'azione di classe esperita ai sensi dell'art. 140-*bis* c. cons.»; tuttavia, si è trattato di una «vittoria a metà», di modestissimo rilievo sul piano della tutela effettiva, dal momento che la stragrande maggioranza delle adesioni da parte dei consumatori è stata dichiarata inammissibile per vizi di forma.

<sup>567</sup> Così G. AFFERNI, *Recenti sviluppi nell'azione di classe*, in *Contr. impr.*, 2013, n. 6, p. 1275 ss., il quale riconduce detta semplificazione all'assenza dell'obbligo di registrare il mandato e pagare della relativa imposta.

a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile; b) i diritti omogenei spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto o servizio nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; c) i diritti omogenei al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali»<sup>568</sup>. Come si vede, il campo di applicazione dell'istituto è «più ristretto rispetto al perimetro della tutela dei diritti dei consumatori segnato dal codice del consumo»<sup>569</sup>: più precisamente, la portata della protezione è «tendenzialmente onnicomprensiva», per quanto riguarda le situazioni di matrice contrattuale; viceversa, «con riferimento ai diritti di fonte extracontrattuale, (...) l'approccio seguito dal legislatore è all'insegna della tipicità»<sup>570</sup>. In questo senso, può dirsi che il legislatore si sia mosso in controtendenza rispetto alle scelte effettuate in precedenza, in punto di definizione della disciplina della (mai vigente) azione collettiva risarcitoria<sup>571</sup>.

---

<sup>568</sup> Nella formulazione dell'art. 140-bis cod. cons. risultante dalla l. 23 luglio 2009, n. 99, era richiesta l'*identità* della posizione soggettiva dei consumatori danneggiati. Anche alla luce degli spunti offerti in dottrina (per tutti, v. G. CONTE, *I "diritti individuali omogenei" nella disciplina dell'azione di classe*, cit., p. 613 ss.; G. ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva di diritto privato*, cit., p. 382 ss.), il legislatore è intervenuto sul punto con l'art. 6 della l. n. 27 del 2012 (rubricato appunto "norme per rendere efficace l'azione di classe"), che ha convertito con modificazioni, il d.l. n. 1 del 2012 (c.d. "decreto cresci-Italia"), sostituendo il requisito dell'*identità* con quello della *omogeneità* dei diritti fatti valere in giudizio. Sul punto, v. la relazione illustrativa all'art. 6 del d.l. n. 1 del 2012, in cui si legge che «il requisito dell'*identità* del diritto, ad una interpretazione rigorosa, può rilevarsi, nei fatti, di ardua configurabilità: si pensi al fallimento di una banca d'affari. Ogni consumatore, avendo sottoscritto titoli in tempi diversi, investendo somme diverse, sarebbe titolare di una situazione soggettiva unica e irripetibile».

<sup>569</sup> R. DONZELLI, *L'ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, in AA. VV., *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, a cura di B. Sassani, cit., pp. 6-7, nota 10. Sul punto, v. anche G. ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato*, cit., p. 384.

<sup>570</sup> A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 78.

<sup>571</sup> Vedi ancora A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 77 s., il quale rileva che «la tipizzazione obiettiva dei diritti suscettibili di essere protetti mediante l'azione di classe (...) ricalca il modello già utilizzato nella previgente formulazione dell'art. 140 bis»; tuttavia, la somiglianza si limita praticamente a questo, «per poi cedere il passo a scostamenti non trascurabili». In particolare, la portata applicativa del rimedio vigente è, in ambito contrattuale, «ben più ampia di quella che caratterizzava il tentativo, mai messo alla prova dei fatti, di introdurre l'azione collettiva risarcitoria», e, all'opposto, decisamente più restrittiva in ambito extracontrattuale, avendo il legislatore individuato «una triade di ipotesi, scartando

In generale, anche il testo riformato dell'art. 140-*bis* cod. cons. non ha particolarmente convinto gli interpreti<sup>572</sup>. Sebbene l'intervento del legislatore abbia consentito alla vasta platea dei singoli componenti della classe di volta in volta danneggiata il potere di proporre l'azione autonomamente, il rimedio ivi sancito non ha riscosso il successo sperato<sup>573</sup>. Nel confronto con la tutela collettiva inibitoria, la tutela di classe è risultata complessivamente meno agevole e più macchinosa<sup>574</sup>, di fatto impedendo «il passaggio dallo *small business* dell'azione targata *associazione consumatori* all'*affluent business* dell'azione targata *law firm*»<sup>575</sup>. In particolare, sin dai primi provvedimenti giurisdizionali resi nel vigore di tale disciplina – quasi tutti, per vero, consistenti nella pronuncia di inammissibilità dell'azione<sup>576</sup> – sono emerse le relative difficoltà applicative.

Per questa ragione, nelle more della tanto attesa «edificazione di una *class action* europea»<sup>577</sup> - che, nonostante i notevoli passi in avanti compiuti di recente,

---

evidentemente tutte le altre», laddove invece la precedente (e mai vigente) disciplina era segnata da un'«apertura a trecentosessanta gradi».

<sup>572</sup> Secondo A. SPADAFORA, *I diritti identici dei consumatori e degli utenti: un tentativo di destrutturazione di categorie dogmatiche?*, in *Giust. civ.*, 2010, n. 11, p. 529 ss., la riforma del 2009 avrebbe addirittura «apportato una cura finanche peggiore del male». V. anche V. VIGORITI, *Giustizia e futuro: conciliazione e class action*, cit., p. 6.

<sup>573</sup> C. GRANELLI, «Diritti dei consumatori» e tutela nella recente novella del Codice del consumo, cit., p. 59, parla di «limiti tecnici, difficoltà operative e procedurali, ostacoli di ordine pratico ed economico», emersi nei primi anni di applicazione della disciplina dell'azione di classe, che avrebbero reso l'istituto «in concreto, scarsamente appetibile».

<sup>574</sup> R. DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011, p. 344; G. COSTANTINO – C. CONSOLO, *Prime pronunce e qualche punto fermo sull'azione risarcitoria di classe*, in *Corr. giur.*, 2010, p. 985 ss., spec. p. 988; G. COSTANTINO, *L'azione di classe ai sensi dell'art. 140-bis del Codice del consumo. La sentenza di accoglimento. Il giudizio di ammissibilità*, in *Diritto econ. ass.*, 2010, p. 1137.

<sup>575</sup> In questi termini, B. SASSANI, *Presentazione*, cit., p. X.

<sup>576</sup> Sul punto, A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, cit., p. 1 s., parla di «problematico esordio dell'azione di classe», caratterizzato da «una serie di naufragi occorsi quando i vascelli non avevamo ancora raggiunto il mare aperto». In particolare, l'A. fa riferimento alle prime quattro ordinanze di inammissibilità, rese da: Trib. Roma, sez. VIII, 25 marzo 2011, nn. 2784 e 2794; Trib. Torino, sez. I, 7 aprile 2011; Trib. Roma, sez. XIII, 11 aprile 2011. La prima «*class action*» giunta a decisione di merito è resa da Trib. Torino, 10 aprile 2014, in *Nuova giur. civ.*, 2014, n. 7-8, p. 580 ss., con nota di A. ANTONUCCI, *Class action bancaria: considerazioni sulla prima vittoria consumeristica*.

<sup>577</sup> A. SPADAFORA, *Tutela e sanzione nei rapporti consumeristici. Prospettive de iure condendo*, in *Contratti*, 2014, n. 12, p. 1158 ss., spec. p. 1166.

ancora non ha visto la luce<sup>578</sup> - il legislatore italiano ha nuovamente riformato la disciplina dell'azione di classe e, con essa, quella dell'azione inibitoria collettiva.

### **8. La nuova della disciplina dei procedimenti collettivi ai sensi della l. 12 aprile 2019, n. 31.**

Con l'emanazione della l. n. 31 del 12 aprile 2019<sup>579</sup>, il legislatore italiano ha organicamente riformato la disciplina dedicata alle azioni collettive a tutela di interessi collettivi e di diritti individuali omogenei, contenuta – a far data dal 19 aprile 2020, quando il provvedimento entrerà in vigore<sup>580</sup> – negli artt. 840-*bis* ss. c.p.c.<sup>581</sup> La novella, che costituisce il momento finale di un *iter* parlamentare piuttosto lungo (che aveva avuto avvio nel 2015, durante la XVII legislatura, con

---

<sup>578</sup> In materia, il legislatore comunitario è intervenuto per lo più attraverso strumenti di *soft law*. Si ricordano, in particolare, il “Libro verde sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori”, presentato dalla Commissione il 27 novembre 2008, e la Raccomandazione della Commissione 2013/396/UE, dell’11 giugno 2013, 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, in G.U.U.E., n. L 201, del 26 luglio 2013. V., però, la Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2018) 184, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE. Tale proposta, che rientra nel più ampio pacchetto di misure “*New deal* per i consumatori”, è finalizzata a «consentire agli enti legittimati, che rappresentano gli interessi collettivi dei consumatori, di accedere, mediante azioni rappresentative ai mezzi di tutela delle disposizioni del diritto dell’Unione», potendo «chiedere di far cessare o vietare una violazione, di far confermare l’avvenuta violazione e ottenere un risarcimento». Per altro, il modello della c.d. «azione rappresentativa» era già stato prospettato nella citata Raccomandazione 2013/396/UE. In argomento, v. A. CILENTO, *New deal per i consumatori: risultati all’altezza delle ambizioni?*, in *Contr. impr.*, 2019, n. 3, p. 1195 ss., spec. p. 1199 ss.; A. GIUSSANI, *Le azioni di classe dei consumatori dalle esperienze statunitensi agli sviluppi europei*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, p. 158 ss.

<sup>579</sup> L. 12 aprile 2019, n. 31, recante “disposizioni in materia di azione di classe”, in G.U., n. 92, del 18 aprile 2019.

<sup>580</sup> Così come sancito dall’art. 7 della citata l. Le disposizioni di detta l. – precisa il co. 2 dell’art. 7 – «si applicano 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 prima della medesima data di entrata in vigore».

<sup>581</sup> B. SASSANI, *Presentazione*, cit., p. IX, ha parlato di una sorta di «mini-codice» dei procedimenti collettivi. Cfr. C. CONSOLO, *La terza edizione della azione di classe è legge ed entra nel c.p.c. Uno sguardo d’insieme ad una amplissima disciplina*, in *Corr. giur.*, 2019, n. 6, p. 737 ss., il quale parla di «amplissima disciplina».

l'approvazione alla Camera del d.d.l. n. 1335<sup>582</sup>), è incentrata in larga parte sulla disciplina della azione di classe<sup>583</sup>, nonché, in posizione più «defilata»<sup>584</sup>, su quella dell'azione inibitoria a tutela di interessi diffusi e collettivi<sup>585</sup>.

L'intervento normativo si caratterizza, innanzitutto, per l'ampliamento soggettivo<sup>586</sup> e oggettivo<sup>587</sup> del campo di applicabilità della disciplina in materia di procedimenti collettivi, che “fuoriesce” dal codice (di settore) del consumo<sup>588</sup>

---

<sup>582</sup> Il punto è ricordato, da ultimo, da A. CARRATTA, *I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura*, in *Giur. it.*, 2019, p. 2297, nota 2.

<sup>583</sup> Per un commento, v. AA. VV., *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, a cura di B. Sassani, cit.; A. CARRATTA, *I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura*, cit., p. 2297 ss.; C. CONSOLO, *La terza edizione della azione di classe è legge ed entra nel c.p.c. Uno sguardo d'insieme ad una amplissima disciplina*, in *Corr. giur.*, 2019, n. 6, p. 737 ss.; E. CORAPI, *Appunti sull'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo della class action nella legge di riforma*, in *Liber amicorum Guido Alpa*, a cura di F. Capriglione, Assago, 2019, p. 479 ss.; A.A. DOLMETTA, *Profili emergenti dell'azione di classe*, in *Riv. dir. bancario*, 2019, p. 289 ss.; M. FRANZONI, *Azione di classe, profili sostanziali*, in *Danno resp.*, 2019, n. 3, p. 309 ss.; A. PALMIERI, *L. n. 31/2019: la riforma della class action*, Milano, 2019; G. PONZANELLI, *La nuova class action*, in *Danno resp.*, 2019, n. 3, p. 306 ss.; G. SCARSELLI, *La nuova azione di classe di cui alla legge 12 aprile 2019 n. 31*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it). Sulla proposta di legge, si erano già espressi C. CONSOLO – M. STELLA, *La nuova azione di classe non più solo consumeristica, in una proposta di legge da non lasciar cadere*, in *Riv. dir. bancario*, 2018, n. 12, p. 1 ss.; L. SERAFINELLI, *Ancora sulla tutela del consumatore anche in forma collettiva*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2019, p. 612 ss.

<sup>584</sup> Così, espressamente, A. PALMIERI, *L. n. 31/2019: la riforma della class action*, cit., p. 4. L'A. si riferisce al fatto che, dei quindici articoli di cui consta il nuovo Titolo del c.p.c. dedicato ai procedimenti collettivi, «ben quattordici sono focalizzati sull'azione di classe, mentre nell'ultimo è condensata la disciplina dell'azione collettiva» (v. p. 6).

<sup>585</sup> Su cui v. D. AMADEI, *La nuova azione inibitoria collettiva*, in *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, a cura di B. Sassani, Ospedaletto, 2019, p. 229 ss.

<sup>586</sup> Non essendo limitata ai soli consumatori, la nuova disciplina della tutela collettiva «può coinvolgere anche soggetti collettivi, ivi compresi quelli (ad esempio, associazioni di volontariato) la cui esclusione aveva suscitato non poche perplessità». In questi termini, A. PALMIERI, *L. n. 31/2019: la riforma della class action*, cit., p. 5.

<sup>587</sup> Sul punto, v. G. PONZANELLI, *La nuova class action*, cit., p. 306: «la nuova disciplina non soffre di alcuna limitazione: vengono superati i tre settori presi in considerazione nelle precedenti versioni dell'azione di classe», tutti, come è noto, «impennati sulla figura del consumatore».

<sup>588</sup> Ai sensi dell'art. 5 della l. 12 aprile 2019, n. 31, sono stati abrogati gli artt. 139, 140, 140-bis cod. cons. Sul punto, però, occorre fare una precisazione: si è vero che «la tutela collettiva risarcitoria dei consumatori si sposta, senza residui, all'interno degli strumenti di carattere generale ora previsti e disciplinati dal codice di rito» (così R. DONZELLI, *L'ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, cit., p. 9), lo stesso non può dirsi della tutela inibitoria

e trova collocazione nel codice di procedura civile, nell'apposito Titolo VIII-*bis*<sup>589</sup>. Di conseguenza, scompare ogni specifico riferimento a consumatori e utenti e alle associazioni rappresentative dei loro interessi, sebbene alcuni autori non facciano mistero di ritenere che, anche in futuro, gli strumenti rimediali riformati saranno ancora utilizzati «preferibilmente da consumatori»<sup>590</sup>.

Quanto alla disciplina dell'azione risarcitoria, il superamento delle limitazioni cui essa era precedentemente sottoposta<sup>591</sup>, derivanti dal confinamento della stessa nell'alveo consumeristico, sono state positivamente accolte dagli interpreti<sup>592</sup>. La nuova *class action*, disciplinata negli artt. 840-*bis*

---

consumeristica, non essendo stato abrogato l'art. 37 cod. cons., che disciplina l'azione inibitoria in materia di clausole abusive nei contratti con i consumatori.

<sup>589</sup> La specifica collocazione della disciplina dei procedimenti collettivi, alla fine del Libro IV c.p.c. e con la tecnica della numerazione iterata, è definita «quasi grottesca» da C. CONSOLO, *La terza edizione della azione di classe è legge ed entra nel c.p.c. Uno sguardo d'insieme ad una amplissima disciplina*, cit., p. 738. Critici anche B. SASSANI, *Presentazione*, cit., p. IX, che parla di rimedio «goffamente localizzato» e «numerato»; A.A. DOLMETTA, *Profili emergenti dell'azione di classe*, cit., p. 290, il quale vede nella collocazione della disciplina in commento il «simbolo, quasi, di una figura ancora in gran parte da decifrare; di un forte senso di disagio». Le medesime perplessità sono state espresse anche da alcune associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale: v., in particolare, il parere e le proposte sul disegno di legge in materia di procedimenti collettivi, formulate dall'associazione "U.Di.Con.", membro del Cncu, nell'ambito dell'audizione parlamentare del 19 luglio 2017, e indirizzate alla Commissione giustizia e alla Commissione industria, commercio e turismo del Senato.

<sup>590</sup> G. PONZANELLI, *La nuova class action*, in *Danno resp.*, 2019, n. 3, p. 306. Cfr. P.G. MONATERI, *La riforma italiana della class action tra norme speciali processuali e ricostruzione della tutela civilistica*, in *Danno e resp.*, 2019, n. 3, p. 312 ss., il quale ritiene «abbastanza ovvio che un tale allargamento, oltre alle ipotesi di tutela del consumatore, possa classicamente riguardare il settore delle lesioni ambientali».

<sup>591</sup> A.A. DOLMETTA, *Profili emergenti dell'azione di classe*, cit., p. 289, parla di liberazione dell'istituto dell'azione di classe dalla «costrizione consegnatagli dalla precedente collocazione nel codice del consumo e da una frequentabilità limitata ai soli "consumatori" (e alla relativa classe di "utenti")».

<sup>592</sup> Così G. PONZANELLI, *La nuova class action*, in *Danno resp.*, 2019, n. 3, p. 306; C. CONSOLO – M. STELLA, *La nuova azione di classe non più solo consumeristica, in una proposta di legge da non lasciar cadere*, cit., p. 1 ss., i quali parlano di «*upgrading della sedes materiae*». Ad ogni modo, già nei commenti all'art. 140-*bis* cod. cons. erano emerse perplessità relative al ristretto campo di applicazione della disciplina ivi sancita: v., ad esempio, per la prima versione dell'art., F. AROSSA, *Gli scomodi confini dell'azione collettiva risarcitoria all'italiana: diseconomie del suo ambito di applicazione*, in *Analisi giur. economia*, 2008, 1, p. 27; per la seconda versione dell'art., I. PAGNI, *L'azione di classe del nuovo art. 140-bis: le situazioni soggettive tutelate, l'introduzione del giudizio e l'ammissibilità della domanda*, cit., p. 350.

– 840-*quinquiesdecies* c.p.c., potrà essere esperita sia da ciascun componente della classe – formata, a sua volta, dall’insieme dei titolari di diritti individuali omogenei al risarcimento di un danno o alla restituzione di una somma, sorti per effetto di una medesima condotta plurioffensiva –, sia da organizzazioni<sup>593</sup> e associazioni «senza scopo di lucro i cui obiettivi statuari comprendano la tutela degli interessi pregiudicati dalla condotta di cui al primo periodo». Tuttavia, la legittimazione ad agire di queste ultime sarà subordinata all’inclusione delle stesse in un apposito elenco tenuto presso il Ministero della giustizia, disciplinato nell’art. 840-*bis*, co. 2, c.p.c.

In proposito, l’art. 196-*ter* delle disp. att. c.p.c., introdotto ai sensi dell’art. 2 della l. n. 31 del 2019 e rubricato “elenco delle organizzazioni e associazioni legittimate all’azione di classe”, delega la fissazione dei requisiti per l’iscrizione nell’elenco di cui all’art. 840-*bis*, co. 2, c.p.c. a un successivo decreto del Ministero della giustizia, da adottare «di concerto con il Ministero dello sviluppo economico, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti». Tuttavia, lo stesso articolo individua già i “criteri ispiratori” per la definizione dei succitati requisiti<sup>594</sup>, che dovranno appunto consentire «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<sup>595</sup>».

---

<sup>593</sup> P.G. MONATERI, *La riforma italiana della class action tra norme speciali processuali e ricostruzione della tutela civilistica*, cit., p. 312 ss., mette in evidenza «la difficoltà di definire una “organizzazione” ai sensi del nostro diritto civile».

<sup>594</sup> Cfr. R. DONZELLI, *L’ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, cit., p. 41, secondo cui «le indicazioni normative riguardanti i requisiti che l’associazione deve avere ai fini dell’iscrizione sono stabilite in maniera assai generica e nient’affatto esaustiva», con l’insoddisfaccente risultato di «rimettere la determinazione delle condizioni di accesso alla giurisdizione ad un decreto ministeriale anziché alla legge».

<sup>595</sup> Sul requisito della verifica delle fonti di finanziamento utilizzate dall’ente per l’esercizio dell’azione, il legislatore italiano sembra aver tenuto conto dell’orientamento espresso dalla Commissione europea in ambito consumeristico. In questo senso, v. il Considerando n. 25, Proposta di Direttiva COM(2018)/184 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE del 11 aprile 2008, ove si afferma che «gli enti legittimati [ad esercitare l’azione c.d. rappresentativa disciplinata dalla Proposta di direttiva, volta ad ottenere la cessazione o il divieto di una violazione e/o la conferma dell’avvenuta violazione e il risarcimento dei danni subiti] dovrebbero essere totalmente trasparenti rispetto alla fonte del finanziamento della loro attività in generale e per quanto concerne i fondi che sostengono una specifica azione rappresentativa di

La previsione di un filtro in sede amministrativa cui sono soggetti soltanto gli enti collettivi (e non anche i membri della classe *uti singuli*, che pure vengono abilitati dalla norma alla proposizione della domanda), oltre a sollevare dubbi di legittimità costituzionale<sup>596</sup>, è stata tacciata dai primi commentatori della riforma di «manifesta irragionevolezza», essendo comunque previsto «un ulteriore e successivo filtro giudiziale che nuovamente si occupa di valutare l'idoneità del proponente – associazioni incluse – a tutelare i diritti della classe»<sup>597</sup>. E infatti, ai sensi del nuovo art. 840-*ter* c.p.c., la domanda per l'azione di classe è dichiarata inammissibile, tra l'altro, nell'ipotesi in cui «il ricorrente non appare in grado di curare adeguatamente i diritti individuali omogenei fatti valere in giudizio»<sup>598</sup>. Non è chiaro se questa condizione di ammissibilità trovi applicazione unicamente nei casi in cui l'azione è proposta individualmente dal singolo componente della classe, per il quale sembra giustificato il vaglio giudiziale di adeguatezza; oppure anche nei confronti degli enti iscritti nell'elenco tenuto presso il Ministero della giustizia, i quali, però, devono aver già superato il controllo (non giudiziale, ma) amministrativo in punto di «adeguatezza a rappresentare e tutelare i diritti omogenei azionati»<sup>599</sup>.

Quanto all'azione inibitoria collettiva, invece, la novella prevede l'abrogazione degli artt. 139 e 140 (ma non dell'art. 37) cod. cons.<sup>600</sup>. La

---

natura risarcitoria, al fine di consentire a un organo giurisdizionale o amministrativo di valutare se esista un conflitto di interessi tra il finanziatore terzo e l'ente legittimato ed evitare il rischio di contenziosi abusivi».

<sup>596</sup> R. DONZELLI, *L'ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, cit., p. 40..

<sup>597</sup> R. DONZELLI, *L'ambito di applicazione e la legittimazione ad agire*, cit., p. 41..

<sup>598</sup> Art. 840-*ter*, co. 4, lett. d), c.p.c. L'inammissibilità della domanda è dichiarata altresì «a) quando è manifestamente infondata; b) quando il tribunale non ravvisa omogeneità dei diritti individuali tutelabili ai sensi dell'articolo 840-*bis*; c) quando il ricorrente versa in stato di conflitto di interessi nei confronti del resistente».

<sup>599</sup> Per altro, la disposizione di cui all'art. 196-*ter*, disp. att., c.p.c., non brilla per coerenza logico-temporale. Essa, infatti, subordina l'inclusione nell'elenco ministeriale e, di conseguenza, la legittimazione ad agire, tra le altre cose, alla verifica dell'adeguatezza dell'ente a rappresentare «i diritti omogenei *azionati*» (il corsivo è aggiunto); ma è chiaro che tale valutazione non può essere realizzata *a priori*, prima della consumazione dell'illecito plurioffensivo, quando ancora non è sorto (né è stato «azionato») alcun diritto omogeneo al risarcimento di un danno o alla restituzione. Un siffatto controllo potrebbe essere effettuato solo in sede giudiziale; pertanto, sembra potersi condividere l'opinione di chi ritiene che, anche per le associazioni e gli enti collettivi, «sarebbe allora bastato il vaglio giudiziale esercitato in sede di filtro di ammissibilità».

<sup>600</sup> Sul punto, v. ancora le proposte emendative del Cncu, secondo cui «non sussiste alcuna ragione per abrogare gli articoli 139 e 140 del Codice del Consumo che dovrebbero, invece,

disciplina applicabile in via generale a tale istituto – fatte salve, però, «le disposizioni previste in materia dalle leggi speciali»<sup>601</sup> – viene dunque spostata nel nuovo art. 840-*sexiesdecies* c.p.c. Ai sensi di detto articolo – che, in virtù della generalizzazione del rimedio, non contiene alcun riferimento alle associazioni rappresentative dei consumatori e degli utenti –, la pronuncia dell'inibitoria di atti e comportamenti pregiudizievoli per una pluralità di individui o enti potrà essere richiesta non soltanto da enti esponenziali (le organizzazioni e le associazioni incluse nel citato elenco ministeriale disciplinato

---

rappresentare il modello per estendere semmai la disciplina inibitoria anche a settori nei quali non è specificatamente previsto un simile rimedio». Vieppiù, il Cncu prospetta una «irragionevole disparità di trattamento» tra le azioni inibitorie previste da leggi speciali (le cui disposizioni sono «fatte salve», ai sensi dell'art. 840-*sexiesdecies*, ult. co., c.p.c.) e quelle previste dagli artt. 139 e 140 cod. cons.

<sup>601</sup> Ai sensi dell'art. 840-*sexiesdecies*, ult. co., c.p.c. In proposito, si ricordano: l'art. 2601 c.c., ai sensi del quale le associazioni professionali e gli enti che rappresentano la categoria possono agire per la repressione degli atti di concorrenza sleale; l'art. 28 della l. 20 maggio 1970, n. 300, in materia di repressione della condotta antisindacale; il citato art. 14 della l. 28 dicembre 1993, n. 549, ai sensi del quale le associazioni di consumatori e le associazioni di protezione ambientale possono agire per il mancato rispetto delle misure a tutela dell'ozono atmosferico e dell'ambiente; l'art. 8 del d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, ai sensi del quale le associazioni di categoria degli imprenditori sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi relativi al pagamento e al ritardo nei pagamenti; l'art. 9 luglio 2003, n. 215, ai sensi del quale le associazioni e gli enti per la tutela della parità etnica possono agire per la repressione delle discriminazioni a causa della razza o dell'origine etnica; l'art. 4, della l. 1 marzo 2006, n. 67, ai sensi del quale le associazioni e gli enti per la tutela delle persone con disabilità sono legittimati ad agire nei confronti degli atti discriminatori posti in essere nei confronti dei disabili; l'art. 310 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, ai sensi del quale le associazioni ambientaliste sono legittimate ad agire per la tutela dell'ambiente; gli artt. 36-37 del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, ai sensi del quale i consiglieri di parità possono agire per la repressione delle discriminazioni sessuali; l'art. 4 della l. 11 novembre 2011, n. 180, ai sensi del quale le associazioni rappresentative delle imprese possono agire sia a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti. A questo elenco si aggiunge, infine, l'art. 37 cod. cons., in quanto non abrogato dalla novella in commento.

dall'art. 840-*bis*, co. 2, c.p.c.), ma altresì in via *individuale*<sup>602</sup>, da «chiunque abbia interesse»<sup>603</sup>.

Su questo ultimo aspetto, va segnalato il «forte dissenso» manifestato dal Cncu, che aveva proposto di «limitare la legittimazione ad agire alle associazioni rappresentative degli interessi fatti valere», ritenendo che «aprire la possibilità di utilizzare questo importante e strategico strumento giurisdizionale a chiunque e non soltanto a soggetti qualificati e certificati (...) rischia fortemente di svilire lo strumento stesso e soprattutto il livello di tutela dei consumatori vittime di comportamenti lesivi da parte delle imprese»<sup>604</sup>.

Per quanto concerne la legittimazione ad agire delle associazioni, anche in questa circostanza essa viene subordinata, ai sensi dell'art. 840-*sexiesdecies*, co.

---

<sup>602</sup> Sul punto, D. AMADEI, *La nuova azione inibitoria collettiva*, cit., p. 231, definisce come «fuorviante» la qualificazione *collettiva* dell'azione inibitoria ricavabile dal nuovo articolo 840-*sexiesdecies* c.p.c., «perché in realtà l'azione, così come disciplinata dalla nuova disciplina codicistica, è anfibia, di duplice natura: da un lato è *individuale*, esercitabile da “chiunque abbia interesse alla pronuncia (...)”, dall'altro è effettivamente *collettiva*, riconoscendosi la legittimazione delle “organizzazioni e [del]le associazioni senza scopo di lucro”». E infatti – continua l'A. – «la natura collettiva dell'azione si riconduce proprio all'attribuzione della c.d. legittimazione agli enti esponenziali, per cui tale natura non può riscontrarsi nell'azione inibitoria di iniziativa del singolo individuo».

<sup>603</sup> D. AMADEI, *La nuova azione inibitoria collettiva*, cit., p. 233, esprime «difficoltà a comprendere (...) quale sia la situazione sostanziale di cui il singolo individuo che agisce chiede la tutela». Similmente, I. PAGNI, *L'azione inibitoria collettiva*, cit., p. 2330, la quale, pur mostrandosi decisamente favorevole all'espressa previsione della legittimazione ad esperire l'azione inibitoria anche ai singoli, ritiene che «la formula utilizzata per individuare i legittimati all'azione (“chiunque vi abbia interesse”) non è precisa, ed è eccessivamente ampia»; pertanto – continua l'A. – sarebbe stato «più corretto, dal punto di vista sistematico, utilizzare una formula del tipo “i titolari dei diritti che possono ricevere un pregiudizio da atti e comportamenti posti in essere meo confronti di una pluralità di individui o enti possono agire per ottenere l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva”». Con specifico riferimento agli interessi fatti valere in giudizio, l'A. precisa che «dovrà trattarsi di interessi che si ripetono con tratti uniformi per tutti gli appartenenti ad una categoria, ma che possiedono caratteristiche tali per cui non possano essere ritenuti del tutto adespoti e apprezzati, perciò, soltanto nella dimensione del gruppo».

<sup>604</sup> V. le proposte emendative Cncu del 18 ottobre 2018, relative alla proposta di legge in materia di azione di classe (AS 844). In senso contrario è espresso, invece, A. CARRATTA, *I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura*, cit., p. 2298, secondo il quale «quanto più diffusa è l'abilitazione nell'esercizio dell'azione collettiva tanto più efficace si presenta la funzione complementare di *enforcement* privato che questa assolve, in aggiunta all'attività pubblica di controllo sulla correttezza degli operatori del mercato».

1, ult. periodo, c.p.c., all'iscrizione nell'elenco pubblico tenuto dal Ministero della giustizia. Sul punto, si possono effettuare alcune osservazioni critiche.

Innanzitutto, la disciplina di questo elenco, attualmente ricavabile dal combinato disposto degli artt. 840-*bis* c.p.c. e 196-*ter* disp. att. c.p.c., sembra calibrata unicamente per consentire l'individuazione dei soggetti legittimati all'esercizio (non anche dell'azione inibitoria collettiva, ma soltanto) della *class action* risarcitoria<sup>605</sup>.

Inoltre, le disposizioni ora richiamate non fanno alcun riferimento all'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, disciplinato nell'art. 137 cod. cons. Anche su questo profilo si era espresso in senso fortemente critico il Cncu, che aveva ritenuto «del tutto irragionevole e pleonastica» la norma di cui all'art. 840-*bis* c.p.c., nella parte in cui, appunto, non tiene conto dell'esistenza dell'elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, proponendo dunque che il testo di detto articolo venisse integrato in modo da attribuire in ogni caso la legittimazione ad agire alle associazioni consumeristiche qualificabili come «rappresentative a livello nazionale» ai sensi del cod. cons.

Infine, non può non rilevarsi il totale difetto di coordinamento tra la nuova disciplina e quella prevista dall'art. 37 cod. cons. che, come detto, è “fatto salvo” dalla novella. Oltre ad accentuare il “bipolarismo” del sistema di tutela, già denunciato in passato da alcuni autori<sup>606</sup>, la l. n. 31 del 2019 non elimina (come sarebbe stato opportuno) il rinvio alle disposizioni dell'art. 140 cod. cons. contenuto nel quarto comma dell'art. 37, generando così notevole incertezza in merito alla disciplina applicabile alle azioni inibitorie esercitate dalle associazioni rappresentative dei consumatori in materia di clausole abusive. Parimenti, resta in vigore anche l'art. 32-*bis* del T.u.f. (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58), ai sensi del quale le associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale «sono legittimate ad agire per la tutela degli interessi collettivi degli investitori, connessi alla prestazione di servizi e attività di investimento e di servizi accessori e di gestione collettiva del risparmio, *nelle forme previste dagli articoli 139 e 140*» cod. cons. (il corsivo è aggiunto).

---

<sup>605</sup> Come dimostrato, ad esempio, dalla stessa rubrica dell'art. 196-*ter* disp. att. c.p.c., recante “elenco delle organizzazioni e associazioni legittimate all'azione di classe”.

<sup>606</sup> Si fa ancora una volta riferimento a E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, cit., p. 636.

La novella ora commentata è giunta in un momento storico in cui sembra prossima l'introduzione – o, almeno, questo è ciò che gran parte della dottrina da tempo si augura – di una disciplina europea in materia di «azione rappresentativa», volta all'ottenimento di un provvedimento inibitorio o di accertamento del diritto al risarcimento di un danno. Ciononostante, a differenza di quanto accaduto in passato con la l. n. 281 del 1998, in questo caso non può dirsi che la riforma abbia avuto l'obiettivo (né l'effetto) di allineare la disciplina interna con quella comunitaria. Difatti, *de jure condendo*, se la proposta di direttiva dovesse entrare in vigore, si renderebbero necessarie modifiche normative non di poco momento, che porterebbero all'ennesimo stravolgimento della disciplina della “*class action* all'italiana”<sup>607</sup>.

### ***9. Segue: Rappresentatività a livello nazionale e legittimazione processuale: verso la fine di un equivoco?***

La disciplina introdotta con la l. n. 31 del 2019 segna, forse inconsapevolmente, un deciso passo verso il superamento del connubio tra accreditamento ministeriale *ex art.* 137 cod. cons. e legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori e degli utenti. Il legislatore segue, dunque, il percorso avviato con la disciplina dell'azione collettiva risarcitoria, che lasciava spazio all'azione delle associazioni e dei comitati «adeguatamente rappresentativi» degli interessi dedotti in giudizio, e confermato in sede di riformulazione dell'art. 140-*bis* cod. cons., in cui è assente qualsivoglia riferimento alle associazioni “rappresentative a livello nazionale”.

Con l'entrata in vigore della novella, anche l'azione inibitoria “generalista” a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti (ma, inspiegabilmente, non quella in materia di clausole abusive, di cui all'art. 37 cod. cons.) sarà sottratta al monopolio delle associazioni rappresentative a livello nazionale<sup>608</sup>. L'accreditamento formale presso il Ministero dello sviluppo economico, quindi, pur continuando a rilevare in punto di individuazione della disciplina – generale o speciale – applicabile alle formazioni sociali impegnate nella tutela dei consumatori e degli utenti (accesso ad agevolazioni e contributi per l'editoria, partecipazione al Cncu, etc.), perderà gran parte della

---

<sup>607</sup> Come evidenziato da A. CILENTO, *New deal per i consumatori: risultati all'altezza delle ambizioni?*, cit., p. 1203, gli strumenti previsti nella citata proposta di direttiva europea andrebbero a «sovrapporsi» a quelli recentemente introdotti nel codice di procedura civile italiano.

<sup>608</sup> Vedi D. DI SABATO, *Alcune riflessioni sull'azione collettiva risarcitoria*, cit., p. 177.

significatività che aveva assunto, in ambito processuale, a partire dall'introduzione della l. n. 281 del 1998, e che era stata definitivamente consacrata nella versione originaria del cod. cons.

Sebbene nella nuova disciplina dei procedimenti collettivi non manchino imprecisioni e lacune, la sua introduzione sembra avvicinare la fine di un equivoco, durato quasi un ventennio ma mai pacificamente accettato dagli interpreti<sup>609</sup>, in ordine alla corrispondenza biunivoca tra l'iscrizione nell'elenco *ex art.* 137 cod. cons. e il riconoscimento della facoltà di esperire l'azione collettiva inibitoria per la tutela dei consumatori e degli utenti. Tale impostazione è figlia della «propensione europea a concepire la rappresentatività come caratteristica istituzionale» e oggettiva dell'ente<sup>610</sup>, da valutare – “a tutti i fini di legge” – non tanto con riferimento a una situazione concreta, bensì *ex ante*, in sede amministrativa, in virtù della sussistenza di taluni requisiti formali.

Orbene, ad essere in discussione non è l'opportunità della scelta di ricollegare la *legitimatio ad causam* dell'ente privato alla sua rappresentatività. La necessità di prevedere «accorgimenti e correttivi», volti ad escludere il pericolo di uno sfruttamento abusivo o ricattatorio del processo, da parte delle associazioni, è da tempo sostenuta in dottrina<sup>611</sup>. Quest'ultima ha, appunto,

---

<sup>609</sup> Si veda A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 53, il quale, sulla base dell'espressa previsione del fondamentale diritto alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico, nega il «carattere tassativo dell'elenco delle associazioni di cui all'art. 137 cod. cons.», affermando dunque «la possibilità che il giudice riconosca la legittimazione ad agire anche ad associazioni non iscritte, nella misura in cui accerti la sussistenza nel caso concreto di elementi idonei a dimostrare comunque l'estensione della rappresentatività dell'ente di carattere privato e la sua conformazione organizzativa secondo il principio democratico». In senso analogo si era espresso, nel vigore della l. n. 281 del 1998, da A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, cit., p. 496 ss., il quale guardava con favore eventuali «iniziative giudiziali intese a negare al meccanismo di selezione di cui sin qui si è detto il carattere dell'esclusività» e a riconoscere la legittimazione ad agire anche a formazioni sociali estranee al novero di quelle accreditate, «in ragione di una rappresentatività degli interessi volta in volta fatti valere da accertarsi in concreto». In argomento, v. altresì Cons. Stato, sez. consultiva, 20 dicembre 2004, n. 11602, secondo cui, per il raggiungimento dell'obiettivo di «tutelare il consumatore da pratiche negoziali illecite (...) ben può contribuire anche un'associazione non iscritta ma in concreto adeguatamente rappresentativa».

<sup>610</sup> Così, in senso critico, A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano: esigenze di tutela e prospettive di riforma*, cit., p. 39.

<sup>611</sup> N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, cit., p. 211. In ambito sindacale, con riferimento alla legittimazione ad agire *ex art.* 28 dello Statuto dei

individuato nella rappresentatività «l'elemento che più di ogni altro condiziona l'attribuzione della legittimazione ad agire ad alcuni invece che ad altri»<sup>612</sup>, e, pertanto, ha sempre sostenuto la necessità che l'ente attore sia (concretamente) «espressione» del gruppo di soggetti cui l'interesse fa capo<sup>613</sup>. Tuttavia, non ha del tutto convinto l'eccessivo formalismo dell'approccio prescelto dal legislatore, a partire dal 1998. Così, mentre parte della dottrina ha ritenuto che la limitazione della legittimazione ad agire alle sole organizzazioni iscritte fosse «contraddittoria» rispetto agli obiettivi di promozione dell'associazionismo consumerista, sanciti nell'art. 2 cod. cons.<sup>614</sup>, altri hanno contestato l'«articolata misura formale della rappresentatività»<sup>615</sup>, perché fondata su criteri di valutazione che non tengono conto di elementi fattuali, relativi, in particolare, all'«efficacia delle iniziative promosse a favore dei consumatori e degli

---

lavoratori, cfr. R. SANDUCCI, *Il procedimento per la repressione della condotta antisindacale: "vecchie" criticità e "nuove" conformazioni della legittimazione attiva*, in *Argomenti dir. lav.*, 2014, n. 3, p. 592 ss., secondo cui «il ragionamento potrebbe radicarsi sulla "serietà rappresentativa" del soggetto sindacale che propone l'azione giudiziaria, fondata su indici di rappresentatività oggettivamente verificata o verificabile su dati quantitativi, sfruttando le maturazioni a cui sta pervenendo in materia l'ordinamento sindacale nel settore privato (...). Ma probabilmente la strada migliore è quella della "porta aperta", dell'utilizzo del sistema processuale da parte di organizzazioni e organismi titolari dei diritti lesi, che vi abbiano interesse e reagiscono là dove, e nel contesto in cui il comportamento antisindacale si è verificato».

<sup>612</sup> V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, cit., p. 224.

<sup>613</sup> R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, cit., p. 481 ss., individuava l'ente esponenziale in «un'organizzazione più o meno complessa nella quale il gruppo economico-sociale rappresentato riesca a riconoscersi». Perché ciò avvenga, è indispensabile la legittimazione dal basso; in altre parole, la democraticità.

<sup>614</sup> R. COLAGRANDE, *Disciplina dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998, n. 281)*, cit., p. 735 ss. Con specifico riferimento alla legittimazione processuale, si esprimono in questo senso A. PALMIERI – P. LAGHEZZA, *Consumatori e clausole abusive: l'aggregazione fa la forza*, cit., c. 2055, secondo cui la disciplina dettata dalla l. n. 281 del 1998 (oggi trasfusa nel cod. cons.) «evidenzia una palese discrasia fra le affermazioni di principio sul piano sostanziale e le disposizioni dettate in ambito processuale». Sul punto, tra l'altro, v. anche V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo*, cit., pp. 38-39, il quale, prima dell'introduzione della l. n. 281 del 1998 (e, dunque, dell'elenco ministeriale previsto nell'art. 5 della citata legge) affermava che «richiedendo requisiti di organizzazione troppo elevati si attribuisce a tale elemento un'importanza eccessiva e innaturale; si rischia di compromettere le possibilità di espansione del fenomeno collettivo; si finisce poi col pagare un prezzo troppo alto in cambio dei benefici che indubbiamente se ne trarrebbero in termini di certezza».

<sup>615</sup> A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 51.

utenti»<sup>616</sup>. A tal proposito, non si è mancato di rilevare la ritrosia del legislatore ad abbandonare i requisiti (fin troppo) collaudati, in favore di nuovi e più significativi indicatori della rappresentatività in concreto dell'ente<sup>617</sup>: una proposta originale, in tal senso, è stata quella di tener conto dei risultati economici conseguiti dall'associazione mediante l'offerta dei propri servizi ai consumatori<sup>618</sup>.

La l. n. 31 del 2019, come si è visto, non demolisce completamente il sistema di legittimazione allo stato vigente, né giunge alla definizione di nuovi e più appropriati requisiti di legittimazione (eccetto, in parte, quello relativo alla verifica delle fonti di finanziamento dell'ente), ma permette, finalmente, di separare la funzione – tutt'ora affidata all'elenco *ex art.* 137 cod. cons. – di selezione delle associazioni partecipanti al Cncu e, suo tramite, al Gruppo consultivo europeo dei consumatori, dal processo di individuazione degli enti legittimati ad agire in giudizio in difesa dei consumatori e degli utenti.

Nelle more dell'emanazione dei decreti attuativi della riforma – e, in particolare, dell'istituzione dell'elenco tenuto presso il Ministero della giustizia, ai sensi dell'art. 840-*bis* c.p.c. –, la (presumibile) futura apertura del novero dei soggetti collettivi legittimati ad agire in giudizio sembra poter rimuovere un limite del sistema attuale, caratterizzato dalla presenza di un circuito stabile di associazioni abilitate, in via esclusiva, a rappresentare gli interessi dei consumatori nelle sedi istituzionali e giurisdizionali, a fronte dell'esclusione di tutte le entità associative “minori”, non affiliate a queste ultime.

---

<sup>616</sup> *Contra*, E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, cit., p. 640, parla di «seri e reali indizi di rappresentatività».

<sup>617</sup> C. VACCÀ, *Il diritto dei consumatori di essere rappresentati*, cit., p. 39. Attribuire rilevanza a siffatti indicatori neutralizzerebbe la pericolosa tendenza delle associazioni – ben evidenziata da A. GIUSSANI – a selezionare le azioni da proporre in giudizio sulla base (non già della fondatezza delle pretese avanzate e, quindi, in ultima analisi, dei risultati concretamente conseguibili in termini di protezione della collettività dei consumatori, bensì) del clamore mediatico suscitato dall'iniziativa giurisdizionale.

<sup>618</sup> A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 51. L'A. sembra richiamare, ancorché implicitamente, le elaborazioni dottrinali formulate da coloro che attribuiscono al consumatore, in un sistema concorrenziale, il ruolo di “giudice” del mercato (nella specie: dei servizi offerti dalle associazioni consumeristiche). Sul punto, v., per tutti, M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, 2014.

### **CAPITOLO III – Democraticità delle associazioni dei consumatori: problemi di adeguatezza e riflessi applicativi.**

#### ***1. Comunità particolari e organizzazione democratica.***

Le associazioni dei consumatori e degli utenti rientrano, ovviamente, tra gli enti disciplinati nel libro primo del codice civile. L'ampia definizione offerta dall'art. 2 cod. cons., per altro, prescinde dalla veste giuridica assunta dal gruppo; di talché, è ben possibile – e frequente – che questo si costituisca e si organizzi in forma di associazione non riconosciuta.

Come è noto, le associazioni prive di riconoscimento sono assoggettate, primariamente, alle «povere e scarse»<sup>619</sup> norme dettate negli artt. 36-38 c.c.; tuttavia, dottrina<sup>620</sup> e giurisprudenza<sup>621</sup> prevalenti – anche sulla scorta delle

---

<sup>619</sup> P. RESCIGNO, *La rilettura del codice civile*, in *Introduzione al Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, I, Torino, 1982, p. 23.

<sup>620</sup> Nel senso dell'applicabilità della disciplina dettata per le associazioni riconosciute anche a quelle prive di personalità, v. F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., *passim*, spec. p. 38 ss.; G. GHEZZI, *Responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali. La parte obbligatoria del contratto collettivo*, Milano, 1963, p. 220 ss.; U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo d'impresa*, Milano, 1963, p. 160; F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1959, I, p. 307; G. PERSICO, *Associazioni non riconosciute*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958, pp. 886 ss.; A. PAVONE LA ROSA, *Risolubilità ad nutum del rapporto associativo*, *Dir. e giur.*, 1948, p. 311. *Contra*, v., da ultimo, E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., il quale invece ritiene che «l'eterogeneità dei fini – che ha portato, contrariamente a quanto auspicato dal legislatore del '42, alla maggiore diffusione nella prassi del modello dell'associazione non riconosciuta – sembra confermare, anziché smentire, l'opportunità di mantenere, accanto al modello dell'associazione riconosciuta, uno strumento alternativo fondato sulla minima eteroregolazione legislativa e sulla massima autoregolazione degli associati nell'ordinamento interno».

<sup>621</sup> Cass., 8 novembre 2013, n. 25210, reperibile su [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it); Cass., 9 settembre 2004, n. 18186, in *Rep. Foro it.*, 2004, voce *Persona giuridica*, n. 13; Cass., 21 giugno 1979, n. 3448; Cass., 3 aprile 1978, n. 1948; Cass., 16 novembre 1976, n. 4252, in *Giur. it.*, 1978, p. 624 ss.; Cass., 10 luglio 1975, n. 2714; Cass., 12 ottobre 1973, in *Mass. Foro it.*, 1973, n. 2572; Cass., 14 marzo 1967, n. 583, in *Dir. fall.*, 1967, II, p. 607 e in *Giur. it.*, 1968, p. 519 ss.; Cass., 11 marzo 1959, in *Giust. civ.*, 1959, p. 10578 ss.; Cass., 7 maggio 1957, in *Giur. it.*, 1957, p. 962 ss.; Trib. Mantova, 12 giugno 2007, in *Obbl. e contr.*, 2008, n. 3, p. 228 ss.; Trib. Roma, 26 giugno 1981, in *Riv. dir. comm.*, 1982, p. 265 ss.; Trib. Milano, 10 aprile 1972, in *Giur. it.*, 1973, p. 206 ss.; Trib. Bari, 6 maggio 1963, in *Foro pad.*, 1964, p. 1338 ss.; App. Ancona, 15 giugno 1966, in *Giur. it.*, 1968, p. 614 ss.; Trib. Roma, 24 luglio 1967, in *Giur. it.*, 1968, p. 464 ss.; Trib. Catania, 20 luglio 1960, in *Dir. fall.*, 1960, p. 783 ss.; Trib. Roma, 9 maggio 1959, *Foro pad.*, 1959, p. 1402 ss.; Trib. Firenze, 8 marzo 1956, in *Giust. civ.*, 1956, p. 1789 ss.; App. Milano, 22

indicazioni offerte dalla recente legislazione speciale<sup>622</sup> – concordano nel ritenere che alle stesse sia altresì applicabile la disciplina formulata per le associazioni riconosciute, ad esclusione delle previsioni incompatibili con l'assenza della personalità giuridica, in ragione dell'«identità di struttura» tra esse<sup>623</sup> e del progressivo svilimento del rilievo attribuito al riconoscimento<sup>624</sup>. Il che significa, dunque, estendere a quelle le disposizioni sancite negli artt. negli artt. 18 (sulla responsabilità degli amministratori verso l'associazione), 20 (sulla convocazione dell'assemblea), 22 (sulle azioni di responsabilità contro gli amministratori), 23 (sull'annullamento e la sospensione delle deliberazioni), 24 (sul recesso e l'esclusione degli associati), 27, co. 1 e 2 (sull'estinzione dell'ente) e, in parte, 31 (sulla devoluzione dei beni), c.c.<sup>625</sup>. Ebbene, sulla base di ciò, alcuni autori

---

aprile 1955, in *Foro it.*, 1955, c. 714 ss. *Contra*, v. Trib. Catania, 2 aprile 1947, Trib. Nicosia, 27 giugno 1949, in *Foro it.*, 1951, c. 58 ss.; App. Catania, 9 giugno 1948, in *Dir. e giur.*, 1949, p. 96 ss.; App. Milano, 18 novembre 1949, in *Foro pad.*, 1950, p. 5 ss.; App. Roma, 6 agosto 1952, in *Foro it.*, 1952, c. 457 ss.; App. Milano, 22 aprile 1955, in *Foro it.*, 1955, c. 714 ss.; Cass., 30 ottobre 1956, n. 4050, in *Mass. Giur. it.*, 1956, p. 847 ss.; App. Firenze, 19 gennaio 1957, in *Foro it.*, 1958, c. 118 ss.; App. Ancona, 15 giugno 1966, in *Giur. it.*, 1966, p. 613 ss.; App. Bologna, 22 giugno 1972, in *Giur. merito*, 1973, p. 267 ss.

<sup>622</sup> M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, cit., p. 1 ss., il quale sottolinea, in particolare, «l'unitarietà della disciplina che il Codice [del Terzo settore] tende a fornire per fondazioni, associazioni riconosciute e non riconosciute» a conferma della «tendenziale equivalenza tra enti riconosciuti e non riconosciuti ed a conferma di come l'importanza della distinzione tra enti riconosciuti e non riconosciuti sia venuta a sfumare prima in molta legislazione speciale ed ora anche in quella con un respiro più generale». Nello stesso senso si esprime altresì E. QUADRI, *Il Terzo settore, tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018, p. 709 ss.

<sup>623</sup> In questo senso, v., per tutti, F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., p. 178 (da cui l'espressione citata); ID., *Delle persone giuridiche (artt. 11-35)*, in *Commentario al cod. civ.*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1969, *passim*. *Contra*, G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1977, p. 102 ss.

<sup>624</sup> Sono, dunque, superate le tesi di quegli autori – per tutti, v. D. RUBINO, *Le associazioni non riconosciute*, Milano, 1952, p. 33 – che, proprio al fine di non svilire l'importanza del riconoscimento, ritenevano inapplicabile la disciplina delle associazioni riconosciute agli enti privi di personalità giuridica. In proposito, si ricordino le osservazioni di T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, 1959, p. 237, il quale metteva in discussione l'utilità della categoria della personalità giuridica.

<sup>625</sup> Così M. EROLI, *Convocazione dell'assemblea delle associazioni non riconosciute ed intervento giudiziale*, in *Giur. it.*, 1990, n. 6, p. 353 s.

hanno individuato, anche per le associazioni riconosciute, l'inderogabilità di un'organizzazione interna di tipo democratico<sup>626</sup>.

Il tema ora accennato, relativo alla sussistenza (o meno) di un principio generale di democraticità delle formazioni sociali, è delicato e molto discusso. In via di approssimazione, si possono distinguere, sul punto, due orientamenti contrapposti. Una parte della dottrina, valorizzando il disposto dell'art. 36 c.c. – che, come è noto, affida agli «accordi degli associati» la definizione dell'ordinamento interno delle associazioni non riconosciute –, ha escluso l'operatività di un siffatto principio al di fuori del ristretto ambito delle associazioni dotate di personalità giuridica<sup>627</sup>, nonché, secondo alcuni, di specifiche tipologie di formazioni sociali, cui la stessa Carta costituzionale

---

<sup>626</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 s., nota 6, spiega infatti che «l'organizzazione “democratica” delle associazioni riconosciute viene solitamente desunta dagli artt. 16, 20, 21, 23 e 24 c.c.».

<sup>627</sup> M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, Napoli, 1990, spec. p. 82 e p. 142, nota 95; M. BASILE, *Gli enti «di fatto»*, in AA. VV., *Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, I, Torino, 1992, p. 298, il quale ritiene «dubbio che un “principio” talmente complesso possa ricavarsi dalla tutela dei diritti umani inviolabili e/o dalla garanzia dell'eguaglianza tra cittadini, così da valere per qualsiasi gruppo sociale»; ID., *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975, p. 193, ove afferma che «sul piano del diritto civile (...) la normativa costituzionale si traduce nell'attribuzione ai privati della massima autonomia, in primo luogo, in ordine alla determinazione dell'atto costitutivo e dell'ordinamento interno»; G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., p. 96 ss. Sul punto, cfr. P. RESCIGNO, *Il controllo democratico dei sindacati*, in *Persona e comunità*, I, Bologna, 1967, p. 226, secondo cui «le pretese del legislatore civile, circa il rispetto delle regole democratiche all'interno dei gruppi privati, sono minime».

richiede espressamente l'adozione di un ordinamento democratico<sup>628</sup> (segnatamente, sindacati<sup>629</sup> e partiti politici<sup>630</sup>).

---

<sup>628</sup> Così G.B. FERRI, *La persona nella vita associata*, Relazione al Convegno "Persona e comunità familiare" tenutosi a Salerno nei giorni 5-7 novembre 1982, ora in ID., *Persona e formalismo giuridico. Saggi di diritto civile*, Rimini, 1987, p. 185 ss., spec. p. 189: «se il sistema democratico è esplicitamente richiesto (...) per i partiti e i sindacati, per altre formazioni sociali si rinvia a quell'ampio margine di autonomia, che è riconosciuto ai privati, di dettare norme regolatrici delle formazioni sociali cui diano vita». Sul punto, però, v. le osservazioni critiche di M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!», cit., p. 1337 ss., la quale sottolinea che «l'associazione non riconosciuta è rimasto istituto intangibile, una formula sacra, un mantra indiscutibile per invocare autonomia in nome della Costituzione, troppo spesso uno scrigno da cui estrarre ciò che maggiormente, al momento, giova ad ognuno».

<sup>629</sup> In tema, v. P. RESCIGNO, *Libertà e democrazia del sindacato*, in *Persona e comunità*, II, Padova, 1988, p. 324, secondo cui «solo per il sindacato si parla di una organizzazione interna a base democratica, come condizione della stessa legittimità, nell'ambito del sistema costituzionale, di questa particolare organizzazione». Più di recente, L. TORSELLO, *Democrazia e libertà endosindacale. Una riflessione alla luce di questioni nuove e dilemmi non risolti*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, n. 1, p. 184 ss., ha affermato che «della democraticità dovrebbe essere quindi ritenuto il limite invalicabile dall'autonomia organizzativa dei sindacati».

<sup>630</sup> Con riferimento ai partiti politici, l'esistenza di un dovere costituzionale di democraticità (non solo esterna, nella competizione elettorale, ma anche) interna, desumibile dall'art. 49 Cost., rappresenta un punto tutt'altro che condiviso. In senso positivo, si è espresso P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 114, nonché, più di recente, L. D'ACUNTO, *Esclusione dell'iscritto e democrazia interna nei partiti politici: la prospettiva privatistica*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2019, n. 2, spec. p. 15; G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, in *Nuova giur. civ.*, 2018, n. 6, p. 864 ss.; ID., *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, 2018, p. 78 ss.; G. CARAPEZZA FIGLIA, *Democraticità e partecipazione associativa nei partiti politici*, in AA. VV., *Partiti politici e sistema ordinamentale*, a cura di G. Carapezza Figlia, G. Frezza e G. Rivosecchi, Napoli, 2018, p. 93 ss., spec. p. 105 ss.; C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, n. 3, p. 843 ss.; M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!», cit., p. 1337 ss.; G. VECCHIO, *I partiti*, Napoli, 2016, p. 228, il quale evidenzia il nesso «fra i profili di democraticità interna ai partiti e i profili di democraticità come scelta di partecipazione ai procedimenti elettorali pubblici». *Contra*, nel senso di attribuire rilievo solo esterno al «metodo democratico» sancito nell'art. 49 Cost., v., in dottrina, P. RESCIGNO, *Profili privatistici del finanziamento della politica*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, p. 253; ID., *Libertà e democrazia nel sindacato*, cit., p. 325; in giurisprudenza, Trib. Verona, 4 gennaio 1988, in G. IUDICA, *L'intervento giudiziale nelle associazioni e la tutela dell'associato*, in AA. VV., *Casi e questioni di diritto privato*, a cura di M. Bessone, I, Milano, 1993, p. 401, ove si afferma che «il partito deve agire con metodo democratico, non essere democratico», e che «la scelta del partito di aprirsi o meno e in quale misura al mondo esterno costituisce una scelta politica», come tale non sindacabile. In argomento, sia consentito un rinvio a G. ALFANO, *Miti e realtà dei fenomeni*

Sul versante opposto, l'inderogabilità di un regime minimo di democrazia interna, relativo a tutte le comunità particolari, è stata variamente argomentata<sup>631</sup>. Alcuni autori, come anticipato, hanno sostenuto tale posizione facendo leva sulla diretta applicabilità, in tutte le aggregazioni associative, delle norme relative alla redazione dell'atto costitutivo e alle relative modificazioni, al procedimento assembleare, al recesso e all'esclusione degli associati. Altri, invece, hanno ricondotto la disciplina "democratica" delle associazioni del Libro I alla indispensabile presenza dell'organo assembleare<sup>632</sup>, al quale possono partecipare tutti i consociati, in posizione paritaria<sup>633</sup>. Infine, la vincolatività del metodo democratico per tutti i raggruppamenti organizzati, ancorché privi di riconoscimento, è stata autorevolmente desunta sulla base dell'unitarietà dell'ordinamento giuridico<sup>634</sup> e della supremazia che in esso ricoprono i precetti

---

*associativi virtuali (il caso del MoVimento 5 Stelle)*, in *Riv. dir. comm.*, 2018, n. 2, p. 233 ss., spec. p. 258 ss.

<sup>631</sup> Per un'essenziale ricostruzione delle diverse posizioni ed argomentazioni, v., da ultimo, E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, n. 2, p. 438 ss.

<sup>632</sup> C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, p. 16 ss.; più recentemente, G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, cit., p. 864 ss., spec. nota 20. In generale, l'indispensabilità dell'organo assembleare è sostenuta da G. PERSICO, *Associazioni non riconosciute*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, p. 884, il quale ritiene che eventuali clausole statutarie contrarie devono ritenersi nulle; D. RUBINO, *Associazioni non riconosciute*, Milano, 1952, p. 99, secondo cui, invece, la necessità della presenza dell'assemblea deriva da «esigenze della realtà». *Contra*, G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., p. 114 ss. In giurisprudenza di legittimità, v. Cass., 10 luglio 1975, n. 2714, in *Mass. giur. it.*, 1975, c. 779 ss., secondo cui qualsiasi collettività «non può prescindere dalla esistenza di un organo deliberante (assemblea) formato da tutti i membri od associati», per cui nel silenzio dell'atto costitutivo «sopperiscono le norme che disciplinano le persone giuridiche in generale e le associazioni riconosciute in particolare».

<sup>633</sup> Per F. GALGANO, *Delle persone giuridiche. Art. 11-35*, cit., p. 230, le clausole negoziali che escludono alcuni soci dalla facoltà di partecipare all'assemblea sarebbero nulle, in quanto in contrasto con il principio inderogabile di uguaglianza degli associati. In giurisprudenza, si esprimono in tal senso Cass., 10 luglio 1975, n. 2714, cit.; App. Firenze, 28 marzo 1957, in *Foro pad.*, 1958, p. 221 ss. *Contra*, Cass., 8 novembre 2013, n. 25210, cit.; Trib. Verona, 4 gennaio 1988, in *Giur. it.*, 1989, p. 76 ss.

<sup>634</sup> Sull'unitarietà dell'ordinamento giuridico, si rinvia, per tutti, a P. PERLINGIERI, *Complessità e unitarietà nell'ordinamento giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, 2005, p. 199 ss.; ID., *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1983, p. 188 ss.; ID., *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 12, ove è affermato che «la persona come valore, cioè la personalità, costituisce la parte caratterizzante l'ordinamento giuridico sì garantirne l'unitarietà».

costituzionali<sup>635</sup>. Nello specifico, si è detto che il principio generale di democraticità, ricostruito sulla base dell'interpretazione sistematica della Carta fondamentale (soprattutto artt. 2, 3, 18, 29, 39, 49 e 52 Cost.<sup>636</sup>), «nello stesso tempo caratterizza e giustifica l'associazionismo»<sup>637</sup>, rientrando tra le «scelte di fondo» indubabilmente compiute – pur in un contesto di pluralismo ideologico – dal Costituente<sup>638</sup>.

Invero, queste ultime considerazioni paiono le più aderenti all'attuale contesto ordinamentale, alla luce della compiuta transizione «dal diritto civile delle associazioni al diritto costituzionale delle formazioni sociali»<sup>639</sup>. Allontanandosi dall'idea di un necessario “abbandono” dei gruppi al diritto privato, come «ultima garanzia di libertà» degli stessi dinanzi allo Stato<sup>640</sup>, la riflessione del civilista ha individuato «nella persona il valore fondamentale da attuare e nella democrazia lo strumento per realizzarlo»<sup>641</sup>.

---

<sup>635</sup> In proposito, v. A. LISERRE, *Le associazioni non riconosciute tra modelli e realtà*, in *Jus*, 1983, p. 59, secondo cui «l'esame del complesso mondo associativo non può essere attuato se non avendo come punto obbligato di partenza la Carta costituzionale»; P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972, p. 63 ss. Come ricordato, da ultima, da C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, cit., p. 843 ss., «la rilettura sistematica dell'autonomia associativa proposta, sin dal 1972, da P. Perlingieri (...), ha consentito di riconoscere al principio di democraticità la sua valenza di principio di ordine pubblico costituzionale caratterizzante tutte le comunità intermedie».

<sup>636</sup> Così E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438.

<sup>637</sup> P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 148. Il medesimo concetto è espresso, più di recente, da C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, cit., p. 843 ss.

<sup>638</sup> P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., p. 85.

<sup>639</sup> M. GORGONI, *Dalla libertà di associazione alla pretesa parità di trattamento. Le tappe dell'associazionismo in Italia ed il ruolo della Consulta nella «costituzionalizzazione» degli statuti associativi*, cit., p. 395. V. anche M. SANTARONI, voce *Associazione*, cit., p. 362 ss., il quale manifesta «l'impressione che in realtà la disciplina delle associazioni contenute nel codice civile (...) abbia trovato piena applicazione ed espansione solo con il ritorno alla democrazia e grazie a una Carta costituzionale che ha imposto di rimeditare in una nuova luce gli istituti delle autonomie collettive».

<sup>640</sup> P. RESCIGNO, *Sindacati e partiti nel diritto privato*, cit., p. 191; ID., *Ascesa e declino della società pluralista*, in ID., *Persona e comunità*, I, cit., p. 21 ss.

<sup>641</sup> G. CARAPEZZA FIGLIA, *Democraticità e partecipazione associativa nei partiti politici*, cit., p. 125. Sul punto, si condivide il rinvio che lo stesso A. fa «alla precorritrice e coerente esperienza di pensiero» del prof. Perlingieri, il quale «ha indicato, sin dalla fine degli anni Sessanta, alla scienza giuridica italiana e internazionale la via di una rifondazione assiologica del

È proprio questa trasformazione, questo cambio di prospettiva, che ha imposto una rilettura delle norme relative alle comunità particolari, nel segno della riscoperta delle stesse come mezzi attraverso cui l'individuo può farsi persona. La "costituzionalizzazione" dei corpi intermedi ha interessato l'intero ambito degli enti associativi, siano essi sindacati, partiti politici o, appunto, associazioni dei consumatori. Così, in ragione della funzione che l'ordinamento riconosce a dette formazioni sociali – non in sé, ma in relazione all'utilità per il singolo<sup>642</sup> –, nell'ultimo trentennio è stata emanata una fittissima legislazione speciale, di carattere premiale, dedicata ai fenomeni associativi. A partire dagli anni novanta, si sono susseguiti numerosi (ancorché, generalmente, disorganici) interventi normativi, volti a sostenere, attraverso l'accesso a contributi e agevolazioni fiscali, le associazioni sportive dilettantistiche<sup>643</sup>, le organizzazioni di volontariato<sup>644</sup>, le cooperative sociali<sup>645</sup>, le organizzazioni non lucrative di

---

diritto civile», incentrato sulla persona come valore. In giurisprudenza, v. Cass. 26 ottobre 1969, n. 3490, in *Foro it.*, 1969, c. 871 ss., ove si afferma la necessità che la libertà di autodisciplina di cui gode, ex art. 36 c.c., l'associazione non riconosciuta, «resti entro confini compatibili con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico posti a tutela della personalità dei cittadini e degli interessi generali dello Stato».

<sup>642</sup> Come sostenuto da P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., p. 83, «non si può stabilire una parità di trattamento o di valutazione tra persona e formazione sociale, attribuendo a quest'ultima valore in sé, perché la formazione sociale ha valore costituzionale soltanto se risponde alla funzione di libero sviluppo della persona umana». In argomento, v. anche A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 77, il quale afferma che «le formazioni sociali intermedie (...) sono riconosciute e garantite dalla Costituzione proprio in quanto 'fattori' di autorealizzazione personale»; M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, cit., p. 791 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, cit., spec. p. 433 ss.; P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, p. 301 ss.; M.A. URCIUOLI, *Natura dell'interesse e disciplina dei rapporti associativi*, in AA. VV., *Partecipazione associativa e partito politico*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, 1993, p. 21.

<sup>643</sup> L. 16 dicembre 1991, n. 398, «Disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche».

<sup>644</sup> L. 11 agosto 1991, n. 266, «Legge-quadro sul volontariato».

<sup>645</sup> L. 8 novembre 1991, n. 381, «Disciplina delle cooperative sociali».

utilità sociale<sup>646</sup>, le associazioni di promozione sociale<sup>647</sup>, i partiti politici<sup>648</sup>, etc. Caratteristica comune della legislazione ora richiamata è quella di subordinare l'assoggettamento della disciplina di favore al rispetto, da parte dei gruppi, di regole organizzative ispirate ai principi di democraticità e trasparenza, in quanto ritenuti validi indici di meritevolezza<sup>649</sup>. Tuttavia, l'impressione che se ne è ricavata è che le pretese del legislatore tributario, sul punto, fossero funzionali non tanto «alla realizzazione della tutela costituzionale del singolo rispetto a strutture associative oligarchiche, bensì alla realizzazione di quella più contingente preoccupazione anti-elusiva»<sup>650</sup>.

---

<sup>646</sup> D. lgs. 4 dicembre 1997, n. 460 (c.d. "Decreto Fantozzi"), «Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale». In argomento, v. C. GOBBI, *Profili del non profit*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, n. 1, p. 27 ss.; AA. VV., *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Atti del Convegno di Pisa, 27-28 marzo 1998, a cura di L. Bruscutta e E. Rossi, cit.

<sup>647</sup> L. 7 dicembre 2000, n. 383, «Disciplina delle associazioni di promozione sociale». In argomento, v. G. PONZANELLI, *Approvata la legge sulle associazioni di promozione sociale*, in *Corr. giur.*, 2001, n. 2, p. 148 ss.; L. GHIA, *Le associazioni di promozione sociale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, n. 3-4, p. 447 ss.; R. BRIGANTI, *La legge sulle associazioni di promozione sociale*, in *Notariato*, 2001, n. 1, p. 94 ss.

<sup>648</sup> Da ultimo, v. d.l. 28 dicembre 2013, n. 149, «Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore», poi convertito, con modificazioni, con la l. 21 febbraio 2014, n. 13. Invero, i provvedimenti ora menzionati avevano ad oggetto l'abolizione del finanziamento pubblico in favore dei partiti politici; tuttavia, essi prevedevano altresì una disciplina di favore (relativamente all'«accesso a forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e di contribuzione indiretta», ai sensi dell'art. 4, co. 7, della citata l.) per i partiti che si fossero adeguati alle norme dettate in tema di trasparenza e democraticità interna e si fossero iscritti – facoltativamente – al registro nazionale dei partiti riconosciuti. In argomento, v. G. VECCHIO, *I partiti*, Napoli, 2016, p. 248 ss.

<sup>649</sup> M.V. DE GIORGI, *Il nuovo divieto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, p. 318.

<sup>650</sup> Così, A. FUSARO, *Relazione al convegno di studi in Onore di Pietro Rescigno*, cit., pp. 15-16. Ciò trova conferma nelle circolari e nella prassi dell'Agenzia delle entrate, secondo cui la verifica della democraticità e dell'effettività del rapporto associativo – in quanto presupposti essenziali per l'ottenimento di specifici benefici fiscali – sono finalizzati ad «evitare l'uso distorto dello strumento associazionistico» (così, in particolare, Circolare Ag. Entrate, n. 9/E, del 24 aprile 2013, in relazione alla disposizione di cui all'art. 90, co. 18, lett. e), della l. n. 289 del 2002, secondo cui nello statuto delle associazioni sportive dilettantistiche devono essere espressamente previste, fra l'altro, «le norme sull'ordinamento interno ispirato a principi di democrazia e uguaglianza dei diritti di tutti gli associati, con la previsione dell'elettività delle cariche sociali»). Tuttavia, lo stesso A. ultimo citato, ha riconosciuto, più di recente, che le prescrizioni dettate dal

In materia, è stata di recente attuata una profonda opera di riforma, per mezzo dei decreti legislativi nn. 112 e 117 del 3 luglio 2017, recanti, rispettivamente, la novellata disciplina dell'impresa sociale e il c.d. Codice del Terzo Settore (CTS)<sup>651</sup>. Anche questi interventi, però, pur se di più ampio respiro rispetto al passato<sup>652</sup>, si ascrivono comunque alla legislazione "speciale" dettata in materia di enti non lucrativi<sup>653</sup>, dal momento che la disciplina in essi sancita è applicabile

---

legislatore tributario «sebbene ispirate all'intento di prevenire lo sviamento della causa associativa, hanno realizzato altresì una funzione protettiva del singolo nei confronti di strutture oligarchiche» (così A. FUSARO, *L'autonomia organizzativa negli Enti del Terzo Settore*, in AA. VV., *I poteri privati e il diritto della regolazione*, a cura di P. Sirena e A. Zoppini, Roma, 2018, p. 42).

<sup>651</sup> La produzione scientifica, in argomento, è davvero significativa. Per un commento alla nuova disciplina, v., *ex multis*, C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, n. 3, p. 622 ss.; AA. VV., *La riforma del terzo settore e dell'impresa sociale. Una introduzione*, a cura di A. Fici, Napoli, 2018; AA. VV., *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. Gorgoni, Pisa, 2018; R. BRIGANTI, *La riforma del "Terzo settore", tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, 2018, n. 5, p. 511; M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, cit., p. 1 ss.; G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli Enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, cit., p. 671 ss.; E. QUADRI, *Il Terzo settore, tra diritto speciale e diritto generale*, cit., p. 709 ss.; P. SANNA, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo settore»: alcuni profili introduttivi*, in *Resp. civ. prev.* 2018, n. 6, p. 2083 ss.; E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss.; L. BOZZI, *Terzo settore: osservazioni a "prima lettura" su una riforma culturale prima che giuridica*, in *Contr. impr.*, 2017, n. 4, p. 1253 ss. In argomento, v. altresì le osservazioni di N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, cit., p. 637 ss., il quale, pur non analizzando nel dettaglio la disciplina del Codice del Terzo settore, esprime «l'impressione che si tratti di un testo nato vecchio e tutto incentrato sul tentativo di ricondurre l'attività del c.d. terzo settore sotto l'ombra disciplinare dello Stato», e l'auspicio di «impostare su nuovi e diversi presupposti la riflessione sul c.d. terzo settore».

<sup>652</sup> Cfr. M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un'occasione mancata?*, cit., p. 1 ss., il quale contrappone, alla precedente legislazione speciale, il Codice del Terzo settore, quale esempio di legislazione «con un respiro più generale».

<sup>653</sup> Chiarissimo, sul punto, E. QUADRI, *Il Terzo settore, tra diritto speciale e diritto generale*, cit., p. 709 ss., il quale spiega che, per effetto dell'introduzione di detti decreti, «si è venuto, così, a determinare un sistema complesso e di prevedibile non facile governabilità, contrassegnato dalla programmatica sopravvivenza, accanto agli enti del Terzo settore, di enti, pur essi senza scopo di lucro, ma destinati ad essere persistentemente governati dall'originaria disciplina del codice civile, quale, peraltro, risultante ad esito degli interventi legislativi che, nel tempo, hanno inciso sul primo libro del codice civile. E, per rappresentare il sistema emergente a seguito della recente riforma, almeno nei rapporti tra disciplina codicistica e nuova disciplina del Terzo settore, è stato, allora, immediatamente evocata la classica immagine con cui si tende a raffigurare il

solo ad alcuni tra questi, categorizzati sotto la denominazione di “Enti del Terzo Settore” (ETS). Il legislatore, infatti, ha esercitato solo parzialmente la delega offerta dalla l. 6 giugno 2016, n. 106<sup>654</sup>, rinunciando a intervenire in modo significativo sul libro primo del codice civile<sup>655</sup>, e rinviando, una volta di più, una riforma da tempo auspicata.

Come è tradizione in materia<sup>656</sup>, anche in questa occasione, nell’impianto complessivo della riforma, ricoprono indubbiamente un ruolo predominante,

---

rapporto tra il diritto generale e quello speciale, consistente, in questo caso, nel guardare agli enti del Terzo settore (ed alla relativa disciplina) quale cerchio più piccolo all’interno del più grande cerchio degli enti senza scopo di lucro».

<sup>654</sup> L. 6 giugno 2016, n. 106, «Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale». Ai sensi dell’art. 3, lett. c), della legge delega, il legislatore avrebbe potuto riformare le norme dettate nel codice civile, sì da «assicurare il rispetto degli associati, con particolare riguardo ai diritti di informazione, partecipazione e impugnazione degli atti deliberativi, e il rispetto delle prerogative dell’assemblea, prevedendo limiti alla raccolta di deleghe». Per altro, in dottrina, non si è mancato di evidenziare la discrepanza tra il testo definitivo della legge delega e la versione originaria del disegno di legge, in cui erano previsti (non soltanto per il Codice del Terzo settore, ma altresì per la riforma del codice civile) principi-guida di più ampio respiro, concernenti la necessità di «definire forme e modalità di organizzazione e amministrazione degli enti ispirate ai principi di democrazia, eguaglianza, pari opportunità, partecipazione degli associati e dei lavoratori e trasparenza, nonché ai principi di efficienza, correttezza ed economicità della gestione degli enti, prevedendo appositi strumenti per garantire il rispetto dei diritti degli associati». Sul punto, v. E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss.; V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, in *Jus-Online*, 2017, n. 1, p. 178.

<sup>655</sup> La sola eccezione è costituita dall’introduzione, ai sensi dell’art. 98 del Codice del Terzo settore, dell’art. 42-bis c.c., in materia di trasformazione, fusione e scissione di associazioni riconosciute e fondazioni, su cui v. M. BIANCA, *Trasformazione, fusione e scissione degli enti del Terzo settore*, in AA. VV., *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017*, n. 117, a cura di M. Gorgoni, cit., p. 137 ss.; A. FUSARO, *Trasformazione, fusione e scissione degli enti del libro primo del codice civile e degli enti del terzo settore*, in *Riv. not.*, 2018, p. 7 ss. M. CEOLIN, *Il c.d. Codice del terzo settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117): un’occasione mancata?*, cit., p. 1 ss., ipotizza, in proposito, «una sorta di timore reverenziale del legislatore». Sembra, però, più convincente l’interpretazione offerta da E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., che ravvisa invece una «chiara *voluntas* parlamentare di continuare a tenere distinti (...) ETS ed enti disciplinati dal codice civile».

<sup>656</sup> Come affermato da E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., «la componente fiscale rappresenta una costante storica delle normative speciali sugli enti senza scopo di lucro».

quanto meno sotto il profilo quantitativo, le disposizioni di natura tributaria<sup>657</sup>. Tuttavia, a differenza di quanto visto in passato, nel CTS la fissazione dei requisiti civilistici che gli enti devono possedere per avere accesso ai benefici previsti dalla legge non è più demandata al legislatore fiscale<sup>658</sup>; al contrario, il codice si caratterizza per una rilevante «componente privatistica» che, almeno in parte, riconsegna «al diritto civile l'ambito del Terzo settore»<sup>659</sup>.

Ciò ha indotto la dottrina a chiedersi quali “ricadute” potesse avere la disciplina speciale nei confronti degli enti che ne sono, anche solo volontariamente, esclusi. In particolare, per quanto qui maggiormente interessa, ci si è interrogati sulla possibilità e sulla portata della «vis espansiva» delle norme relative all'organizzazione democratica a tutte le aggregazioni disciplinate nel libro primo del codice civile<sup>660</sup>.

Ebbene, nonostante «l'afflato di generalità»<sup>661</sup> che caratterizza le disposizioni del CTS dedicate ad associazioni e fondazioni, è stata pacificamente – e, si aggiunge, correttamente – esclusa l'estensione di dette regole al di fuori del circoscritto ambito degli ETS, si da restituire, ancora una volta, il quadro di una disciplina di settore, le cui imposizioni in termini di democrazia interna restano limitate a quei soli enti che intendono ottenere agevolazioni e benefici da parte dello Stato (e che sono, per questo, disposti a sostenere i correlati oneri<sup>662</sup>). *A contrario*, continueranno ad essere assoggettati soltanto alla meno stringente

---

<sup>657</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., parla infatti di disciplina «a trazione fiscale».

<sup>658</sup> G. PONZANELLI, *La nuova categoria degli enti del Terzo settore: alcune considerazioni introduttive*, in AA. VV., *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017*, n. 117, a cura di M. Gorgoni, cit., p. 4.

<sup>659</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., il quale afferma, tuttavia, che «la componente privatistica (...) vada sempre coordinata con la componente tributaria».

<sup>660</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., il quale si mostra, al riguardo, in senso negativo.

<sup>661</sup> E. QUADRI, *Il Terzo settore, tra diritto speciale e diritto generale*, cit., p. 709 ss.

<sup>662</sup> Si veda, una volta di più, E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., secondo il quale, dunque, «il destino della riforma sembra prevalentemente così legato all'appetibilità delle agevolazioni fiscali, che, ove ritenute vantaggiose, spingeranno sempre più associazioni non riconosciute a munirsi di statuti “democratici” e, ove ritenuti sconvenienti, indurranno, invece, le stesse a preferire l'autoregolazione derivante dall'esercizio dell'autonomia privata piuttosto che sottostare all'integrale (ed automatica) applicazione della dettagliata disciplina prevista dal Codice del Terzo settore».

disciplina civilistica – seppur da intendersi in ottica costituzionalmente orientata – le organizzazioni che sono espressamente escluse dal campo di applicazione del CTS (come, ad esempio, partiti politici e sindacati) e quelle che, essendo disinteressati ai vantaggi (prevalentemente) fiscali derivanti dalla legge, decideranno di non iscriversi nell'apposito registro nazionale degli ETS<sup>663</sup>.

Per quanto concerne le associazioni dei consumatori e degli utenti, dunque, la «disciplina “democratica”»<sup>664</sup> dettata nel CTS troverà applicazione solo nei confronti di quelle che decideranno di iscriversi al Registro unico di cui agli artt.

---

<sup>663</sup> G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli Enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, cit., p. 671 ss., spiega che «la qualifica di ente del terzo settore non discende *ex lege* dalla circostanza che l'atto costitutivo indichi un oggetto sociale consistente in un'attività di interesse generale, segnali la mancanza dello scopo di lucro e contenga le altre previsioni richieste dal legislatore (...). Infatti, trattandosi di normativa a carattere premiale, occorre anche l'iniziativa dell'ente», che consiste nell'iscrizione dello stesso nel Registro unico nazionale del terzo settore (RUNTS). Sulla necessità di detta iscrizione, v. anche F. BOSETTI, *Il Registro unico Nazionale del Terzo settore*, in AA. VV., *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017*, n. 117, a cura di M. Gorgoni, cit., p. 319 ss. Giova ricordare, tuttavia, che, al tempo in cui si scrive, del succitato registro ancora non vi è traccia; nelle more della sua introduzione, trova applicazione la disciplina transitoria in materia pubblicitaria sancita dal CTS, che – è stato autorevolmente sostenuto – è «certamente migliore di quella che si applicherà a regime» (così C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, cit., p. 622 ss.).

<sup>664</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss.

45 ss. del medesimo codice<sup>665</sup>, nella sezione dedicata alle associazioni di promozione sociale<sup>666</sup>.

## ***2. La promozione dell'associazionismo «libero, volontario e democratico» tra consumatori e utenti: disciplina generale e speciale.***

Il generale *favor* dell'ordinamento verso i corpi intermedi è manifestato, in ambito consumeristico, nell'art. 2 cod. cons., ove è sancito, tra gli altri, il fondamentale diritto alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra consumatori ed utenti. La norma, di ispirazione pluralista<sup>667</sup>, impone allo Stato di adottare le misure più idonee per incentivare il fenomeno aggregativo in ambito consumerista, favorendo la nascita e la diffusione delle formazioni sociali intermedie orientate alla difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti<sup>668</sup>.

---

<sup>665</sup> Nelle more dell'istituzione del RUNTS, trova applicazione la disciplina transitoria sancita nell'art. 101, co. 3, CTS, ai sensi del quale è stabilito che «il requisito dell'iscrizione al registro» di cui sopra si intende soddisfatto, da parte degli ETS, «attraverso la loro iscrizione ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore». Nella specie, per le associazioni dei consumatori e degli utenti, fa fede l'inclusione nel Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale di cui alla l. 7 dicembre 2000, n. 383. Al momento in cui si scrive, risultano iscritte in detto registro molte delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, e precisamente: “Associazione Difesa Consumatori e Ambiente” (ADICONSUM); “Associazione per la Difesa e l'Orientamento dei Consumatori” (ADOC); “Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari, Finanziari, Postali, Assicurativi” (ADUSBEF); “Cittadinanzattiva”; “Coordinamento di associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti dei consumatori e degli utenti” (CODACONS); “Centro per i diritti del cittadino” (CO.DI.CI.); “Confederazione generale dei consumatori” (CONFCONSUMATORI); “Federazione Nazionale Consumatori e Utenti” (FEDERCONSUMATORI); “Casa del consumatore”; “Lega consumatori”; “Movimento consumatori”; “Movimento difesa del cittadino”; “Unione per la Difesa dei Consumatori” (U.DI.CON.); “Unione Nazionale Consumatori”.

<sup>666</sup> Art. 46, co. 1, lett. b), CTS.

<sup>667</sup> R. PARDOLESI, voce *Associazionismo*, cit., p. 487 ss., sottolinea che «un'impostazione autoritaria è platealmente incompatibile con la sopravvivenza dei corpi intermedi»; pertanto, la promozione dell'«associazionismo diventa, così, sinonimo di pluralismo, in senso politico-ideologico, e quindi cartina di tornasole di una determinata espressione di democrazia».

<sup>668</sup> G. VISINTINI, *L'itinerario del pensiero giuridico sui diritti umani*, in *Giur. it.*, 2010, p. 10 ss., riconduce la promozione dell'associazionismo (anche) tra consumatori e utenti, nell'alveo del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost. Detta norma – che, come è noto, implica «che lo Stato faccia qualcosa per rimuovere gli ostacoli che di fatto si possono frapponere alla eguale possibilità per tutti i cittadini di godere dei diritti fondamentali che la Costituzione garantisce come connaturati all'uomo e strumentali al pieno sviluppo della sua

Viepiù, nella disposizione sono individuati i connotati essenziali che giustificano l'impegno assunto dal legislatore e ne caratterizzano l'attuazione. In specie, è promosso l'associazionismo spontaneo, libero nella «scelta dei modi migliori di formarsi, di crescere e di articolarsi»<sup>669</sup>, organizzato nel rispetto del principio democratico e aperto alla partecipazione di tutti i cittadini che si riconoscono nei medesimi valori di protezione dei consumatori e degli utenti.

Detta disposizione si inserisce, come si è accennato, nella tradizione pluralista che permea il dettato costituzionale e che, lontana da tendenze neo-corporative, tende ad incoraggiare lo sviluppo di forme di aggregazione tra consumatori decentralizzate e partecipative<sup>670</sup>. Il legislatore, pertanto, riconosce e sostiene lo sviluppo delle organizzazioni dei consumatori e degli utenti, in quanto idonee a consentire lo sviluppo della personalità dei membri. In altre parole, la rilevanza ad esse attribuita non prescinde dalla funzione svolta nei

---

personalità» – deve essere riletta alla luce della consapevolezza «che ci si sta incamminando verso una nuova dimensione dei diritti fondamentali, ad un numero non chiuso di essi, e che le politiche comunitarie vanno nel senso di promuovere l'associazionismo e l'azionabilità di questi diritti anche da parte delle associazioni di consumatori, di utenti e di difesa dell'ambiente, stante la difficoltà in cui si muove il singolo cittadino che spesso non è informato sui suoi diritti e comunque non è in grado di difendersi». In argomento, v. anche A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 57, secondo cui è possibile «riconoscere nel consumo l'azione economica che consente di realizzare nel mercato la *libertà positiva dell'individuo di farsi persona* e, quindi, di considerare i diritti riconosciuti come fondamentali al consumatore come *diritti sociali*, ossia come le strutture normative destinate a realizzare condizioni di legalità pure necessarie ad assicurare il primato della dignità umana (art. 2 Cost.)».

<sup>669</sup> Così, P. RESCIGNO, *Libertà e democrazia del sindacato*, cit., p. 324, in tema di libertà sindacale.

<sup>670</sup> In argomento, v. L. BACCARO, *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in *Stato e mercato*, 2004, n. 3, p. 383 ss., spec. p. 393 s., il quale distingue le politiche pubbliche di stampo neo-corporativo da quelle improntate al modello della c.d. «democrazia associativa». Pur essendovi aspetti comuni – «entrambi propugnano l'inclusione di particolari associazioni secondarie nei processi di formazione ed applicazione delle politiche pubbliche. Entrambi sottolineano l'importanza del ruolo attivo dello stato nel plasmare le caratteristiche organizzative dei gruppi» – è tuttavia possibile scorgere sensibili differenze: «mentre per il neo-corporativismo la partecipazione dovrebbe essere ristretta ad organizzazioni centralizzate dei lavoratori e delle imprese, la democrazia associativa si apre ad una moltitudine di gruppi, non necessariamente di stampo verticale». Inoltre, «per il neo-corporativismo, l'aspetto più importante è la capacità di *controllo sociale* dei gruppi sui loro referenti e soprattutto la capacità di promuovere un'adesione più o meno spontanea a quanto pattuito in accordi centralizzati»; viceversa, «i gruppi democratico-associativi sono decentralizzati e partecipativi».

confronti dei singoli<sup>671</sup>, che sono i veri beneficiari della normativa consumeristica<sup>672</sup>; ciò, a sua volta, presuppone un ordinamento interno ispirato al principio di democraticità, volto a massimizzare la partecipazione e il coinvolgimento dei consociati e l'apertura all'ingresso di nuovi membri<sup>673</sup>.

Il diritto sancito, in via di principio, nell'art. 2 cod. cons.<sup>674</sup>, trova concreta attuazione nelle attribuzioni di cui sono destinatarie le associazioni dei consumatori e degli utenti, così come previsto nell'articolato insieme di disposizioni ad esse dedicato, dentro e fuori dal cod. cons.<sup>675</sup> Vale a dire, innanzitutto, negli artt. 136 ss. cod. cons., ove è racchiusa la disciplina delle associazioni rappresentative a livello nazionale<sup>676</sup>. Ebbene, è legittimo

---

<sup>671</sup> Ben si adattano, sul punto, le osservazioni formulate, con riferimento al fenomeno sindacale, da L. TORSELLO, *Democrazia e libertà endosindacale. Una riflessione alla luce di questioni nuove e dilemmi non risolti*, cit., p. 184 ss., secondo cui «la questione del vaglio di democraticità dell'ordinamento interno al sindacato coinvolge il cuore e l'essenza stessa del diritto sindacale, pena lo svuotamento di significato della funzione attribuita alla organizzazione».

<sup>672</sup> In altre parole, la disposizione non deve essere intesa come indirizzata a valorizzare il ruolo delle associazioni dei consumatori *tout court*, in quanto di entità *per se* meritevoli di sostegno. All'opposto, essa riconosce *ai singoli* il fondamentale diritto alla promozione dell'associazionismo consumerista, nel solco tracciato dalla Carta costituzionale, che riconosce le formazioni sociali nelle quali l'individuo svolge la sua personalità. In proposito, si condivide il pensiero di M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, cit., n. 6, p. 791 ss., la quale ricorda come la norma di cui all'art. 2 Cost., «volta a porre in primo piano la personalità dei singoli individui (da realizzarsi, all'occorrenza, per mezzo delle formazioni sociali), sarebbe stata poi forzata nel senso che soggetti autonomi di tutela siano invece i gruppi, titolari di interessi diversi e superiori rispetto a quelli dei loro componenti».

<sup>673</sup> Sul punto, v. *infra*, parr. 3.1. ss.

<sup>674</sup> G. VETTORI, *I diritti dei consumatori (art. 2)*, cit., p. 49 ss., evidenzia come la disposizione di cui all'art. 2 cod. cons. indichi talvolta – come, appunto, nel caso della promozione dell'associazionismo tra consumatori ed utenti – «principi e non diritti», per cui «sarà necessario rendere operativo il precetto con regole tratte dalla disciplina sostanziale e processuale». Cfr. A.M. BENEDETTI, *Utenti e servizi pubblici nel Codice del consumo: belle proclamazioni e poca effettività?*, cit., p. 466, secondo cui, invece, «non dovrebbe dubitarsi della natura sostanziale e non meramente programmatica dei diritti proclamati all'art. 2 del Codice del consumo».

<sup>675</sup> Oltre alle normative regionali, è estranea al testo del cod. cons. – a seguito dell'abrogazione dell'art. 138 – l'intera disciplina in materia di agevolazioni e finanziamento pubblico delle associazioni dei consumatori e degli utenti.

<sup>676</sup> Così L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei consumatori*, cit., p. 183 ss., la quale sostiene appunto che il diritto alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero,

domandarsi fino a che punto detta disciplina, caratterizzata da un ambito di applicazione evidentemente selettivo, sia compatibile con l'obiettivo, enunciato dallo stesso legislatore, di promozione dell'associazionismo *libero, volontario e democratico* tra consumatori e utenti.

Come si è visto, il peculiare trattamento riservato alle associazioni rappresentative a livello nazionale è subordinato al rispetto di taluni requisiti concernenti, tra l'altro, aspetti organizzativi dell'ente (si pensi alla diffusione nazionale con articolazioni locali, alla vocazione generalista, alla individuazione di alcune clausole statutarie e, più in generale, all'attuazione del "metodo democratico"<sup>677</sup>). Pertanto, ci si può chiedere se e in quale misura ciò rappresenti una minaccia per l'autonomia del movimento associativo consumerista; in altre parole, se, anche in questo contesto, si possa considerare attuale il pericolo di un «pluralismo assistito»<sup>678</sup>, ovvero se, all'opposto, la disciplina speciale prevista per le associazioni rappresentative a livello nazionale realizzi adeguatamente l'intento promozionale sancito dalla legge, senza compromettere la spontaneità del fenomeno associativo<sup>679</sup> e senza determinare ingiustificate disparità di trattamento<sup>680</sup>.

---

volontario e democratico fra i consumatori e gli utenti «trova specifico riferimento negli art. 136 ss. cod. cons.».

<sup>677</sup> Per un'analisi delle implicazioni pratiche sottese al rispetto del requisito del possesso di un «ordinamento a base democratica», si rinvia al paragrafo successivo.

<sup>678</sup> P. RESCIGNO, *Le "non profit organizations" come formazioni sociali*, in ID., *Persone e comunità*, III, Padova, 1999, p. 430 ss.

<sup>679</sup> C. IBBA, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, cit., p. 637 ss., riferendosi alla recente riforma del Terzo settore, denuncia la «patente contraddizione da un lato di affermare in termini generali la necessità di salvaguardare "la spontaneità ed autonomia" di organismi diretti a favorire in forma originale "finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale", e dall'altro di ammettere le tutele specifiche solo per gli enti "iscritti nel registro del terzo settore" (...) quasi che la spontaneità d'azione della società civile possa essere condizionata a riconoscimenti formali di fonte statale».

<sup>680</sup> In argomento, v. le fondamentali pronunce della Corte costituzionale (Corte cost., 25 gennaio 1957, n. 3 in *Giur. cost.*, 1957, p. 11 ss.; Corte cost., 10 marzo 1966, n. 22, ivi, 1966, p. 223 ss.; Corte cost., 9 aprile 1969, n. 71, ivi, 1969, p. 1059 ss.), nelle quali si afferma che il principio di uguaglianza dettato nell'art. 3 Cost. «non va inteso nel senso, che il legislatore non possa dettare norme diverse per regolare situazioni che esso ritiene diverse, adeguando così la disciplina giuridica agli svariati aspetti della vita sociale. Ma lo stesso principio deve assicurare ad ognuno eguaglianza di trattamento, quando eguali siano le condizioni soggettive ed oggettive alle quali le norme giuridiche si riferiscono per la loro applicazione. La valutazione della rilevanza delle diversità di situazioni in cui si trovano i soggetti dei rapporti da regolare non può non essere riservata alla discrezionalità del legislatore, salva l'osservanza dei limiti stabiliti nel

In dottrina, si osserva con preoccupazione la tendenza – non nuova, né limitata all’ambito consumeristico – dei gruppi «ad adeguare supinamente gli statuti delle associazioni ai requisiti prescritti dal legislatore tributario, barattando trattamenti agevolati con l’abdicazione alla propria autonomia organizzativa»<sup>681</sup>. In campo consumeristico, in particolare, è stato messo in risalto il rischio che la normativa dettata negli artt. 136 ss. cod. cons. ostacoli la nascita e lo sviluppo di realtà minori, sorte spontaneamente per effetto del “libero e volontario” coordinamento dei consumatori<sup>682</sup>, favorendo, invece, anche a livello locale, la proliferazione di articolazioni sezionali delle grandi associazioni accreditate. In questo senso, il principio-guida della “libertà” dell’organizzazione consumeristica si scontrerebbe – secondo alcuni – con la necessità (ma sarebbe meglio parlare di mera “opportunità”) di aderire a strutture federate operanti a livello nazionale, al fine di ottenere i benefici a ciò connessi.

Giova ricordare, però, che l’accreditamento ministeriale non costituisce un atto dovuto per l’associazione consumeristica, né tantomeno – come è ovvio – un requisito per la sua costituzione. La possibilità, per consumatori e utenti, di organizzarsi autonomamente e dar vita a nuove associazioni per la difesa dei

---

primo comma del citato art. 3». La discrezionalità del legislatore, pertanto, è «incensurabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale, purché siano rispettati i limiti della ragionevolezza e degli altri precetti costituzionali». In proposito, v. anche Cass. civ., sez. I, 23 giugno 2009, n. 14612, in *Foro it.*, 2010, c. 944 ss., in cui sono dichiarati manifestamente infondati i dubbi di legittimità costituzionale dell’art. 6-bis, l. 3 giugno 1999, n. 157, concernente il rimborso delle spese sostenute dai partiti politici. In quella sede, la Suprema Corte ha affermato che «la previsione di regole peculiari, destinate ad agevolare l’attività dei partiti in vista del perseguimento delle suaccennate loro finalità, non può essere di per sé sola considerata una violazione del canone di uguaglianza, fintantoché quelle regole appaiano funzionali alla realizzazione del suindicato intento agevolativo e non ledano irragionevolmente contrapposti interessi di pari rango costituzionale. Entro tali limiti, (...) la scelta compiuta rientra nella discrezionalità del legislatore e non appare perciò in alcun modo sindacabile». Le motivazioni addotte dalla Corte sono riprese letteralmente nella successiva Cass. civ., sez. III, 1 aprile 2014, n. 7521, in *Giur. it.*, 2014, n. 11, con nota di P. RESCIGNO, *I debiti del partito politico*.

<sup>681</sup> A. FUSARO, *La riforma del diritto delle associazioni*, cit., p. 2427 ss. Cfr. M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, cit., p. 791 ss., secondo cui «la promozione e il sostegno vengono pagati con un insostenibile prezzo in termini di sacrificio dell’autonomia».

<sup>682</sup> R. PARDOLESI, voce *Associazionismo*, cit., p. 487 ss., evidenzia la convivenza tra una forma di associazionismo «più genuina», per la quale «vale ancora il sogno dell’affermazione superindividuale di un qualcosa che pertiene pur sempre ai singoli, anche se delegato alla loro capacità di realizzare una militanza comune», con un associazionismo «per così dire maturo, che si esprime (...) in chiave neocorporativa» e «aspira, neppure velatamente, a traguardi di sostanziale istituzionalizzazione».

propri interessi non solo non è preclusa, ma è, anzi, incentivata nel quadro normativo vigente, caratterizzato, come si è visto, dalla presenza un'ampia legislazione premiale dedicata al terzo settore. Parte della dottrina ha comunque posto l'attenzione sulla difficoltà, per siffatti raggruppamenti spontanei, di accedere alle peculiari attribuzioni riservata alle associazioni rappresentative a livello nazionale. In particolare, la rigidità dei requisiti fissati per l'accesso all'elenco ministeriale è stata ritenuta suscettibile di «comprimere il fenomeno dell'associazionismo», anziché sostenerne la crescita, e dunque contraddittoria rispetto al disposto di cui all'art. 2 cod. cons.<sup>683</sup>. Per altro, anche tra gli autori che non sembrano condividere tale tesi, è diffusa l'idea che il «carattere anelastico» della soluzione adottata dal legislatore – soprattutto per quanto concerne l'elevatissimo numero di iscritti – rappresenti comunque «uno dei punti più delicati dell'intera disciplina»<sup>684</sup>.

Epperò, i succitati requisiti, pur se indubbiamente molto rigorosi, sono in astratto raggiungibili da qualsiasi ente associativo; soprattutto, essi non paiono discrezionali, bensì pienamente connessi alla verifica della effettiva rappresentatività<sup>685</sup>. La specifica previsione di un'organizzazione democratica,

---

<sup>683</sup> R. COLAGRANDE, *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998, n. 281)*, cit., p. 732 ss., spec. p. 734, secondo cui, appunto, «la rigidità dei requisiti fissati dal legislatore frustra tanto direttamente quanto contraddittoriamente l'obiettivo della promozione e lo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti: un obiettivo cui doveva essere riconosciuta una forza espansiva», tenuto conto del fatto che esso «viene riconosciuto come diritto fondamentale». Cfr. A. PALMIERI – P. LAGHEZZA, *Consumatori e clausole abusive: l'aggregazione fa la forza*, cit., cc. 2055 e 2056, i quali evidenziano «una palese discrasia fra le affermazioni di principio sul piano sostanziale e le disposizioni dettate in ambito processuale». In particolare, gli Aa. ritengono che la limitazione della legittimazione ad agire in giudizio per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti alle sole associazioni inserite nell'elenco ministeriale sia «contraddittoria» rispetto allo spirito stesso della legge, «finalizzata a promuovere, tra l'altro, anche lo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico fra i consumatori», principio enunciato tra i diritti fondamentali dei consumatori e che, in virtù di tale limitazione, sarebbe «irrimediabilmente tradito». Infine, V. LEVI, *Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (Art. 5)*, cit., p. 148, evidenzia il pericolo di una “burocratizzazione” del movimento consumerista.

<sup>684</sup> G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., pp. 87-88.

<sup>685</sup> In ambito sindacale, la (maggiore) rappresentatività è stata intesa come «criterio di meritevolezza» dalla legge. Sul punto, v. Corte Cost., 4 dicembre 1995, n. 492, cit., secondo cui la scelta di privilegiare solo le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative risponde alla «ragionevole esigenza, da una parte, di far convergere condizioni più favorevoli o mezzi di

in particolare, non rappresenta un condizionamento idoneo a compromettere irragionevolmente l'autonomia del gruppo, ma, anzi, una lecita pretesa dell'ordinamento<sup>686</sup>, alla luce del ruolo "pubblicistico" e istituzionale affidato a siffatte organizzazioni<sup>687</sup>. Nel complesso, dunque, i presupposti richiesti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale, sembrano improntati al rispetto dei principi – di matrice costituzionale, riaffermati nell'art. 2 cod. cons. – di libertà, volontarietà e democraticità del fenomeno associativo.

Infine, come si è visto, l'introduzione della l. n. 31 del 2019 ha fortemente ridimensionato il legame tra l'iscrizione dell'organizzazione nell'elenco *ex art.* 137 cod. cons. e il riconoscimento della legittimazione ad agire per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori, così rendendo l'accreditamento ministeriale meno rilevante, per le associazioni consumeristiche, ai fini del concreto svolgimento dell'attività cui le stesse sono istituzionalmente orientate. In altri termini, la novella legislativa pare aver posto le basi per "spezzare" il circolo vizioso in cui potevano incappare, nel sistema vigente, le realtà associative più piccole od operanti a livello locale, per le quali l'impossibilità di proporre iniziative giudiziarie era pagata a caro prezzo in termini di visibilità presso il pubblico dei consumatori, ostacolando le successive adesioni e, dunque, il

---

sostegno operativo verso quelle organizzazioni che sono maggiormente in grado di tutelare gli interessi dei lavoratori, e dall'altra, di evitare che l'eccessiva estensione dei beneficiari possa vanificare gli scopi promozionali che si intendono perseguire».

<sup>686</sup> L'ammissibilità di una norma di legge ordinaria che imponga l'adozione di un'organizzazione interna democratica a talune strutture associative è stata già desunta, dalla più attenta dottrina civilistica, sulla base della prevalenza della tutela costituzionale dei singoli *nelle* formazioni sociali, rispetto al principio della libertà di organizzazione di cui all'art. 36 c.c. Così, in particolare, si esprime M. GORGONI, *Criteri di democraticità delle Onlus*, cit., p. 216.

<sup>687</sup> A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, cit., p. 365 ss., spiega che «una maggiore eteronomia si giustifica in relazione all'affidamento collettivo e alle aspettative che l'attività svolta è idonea a suscitare». L'A. cita le associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco ministeriale quali enti che realizzano «forme di integrazione dell'azione privata con la tutela di interessi pubblici», affermando che, per queste realtà, «appare giustificato un irrigidimento strutturale», relativo «all'articolazione nelle competenze degli organi (d'indirizzo, di amministrazione e controllo), all'adozione del metodo democratico, alla previsione di regole e procedure sulla turnazione degli amministratori, all'imposizione di obblighi contabili e di bilancio». Vieppiù – continua l'A. – «può essere opportuno verificare se si giustifichi un potenziamento delle tecniche di tutela basate sulla *voice*, il che significa accrescere i poteri del singolo associato e così pure prevedere poteri individuali e/o collettivi di tutela assegnati ad una minoranza di soci».

raggiungimento dell'elevato numero di iscritti richiesto dalla legge per il riconoscimento ministeriale.

### **3. L'ordinamento «a base democratica» delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale.**

Come si è visto, l'iscrizione di un'associazione dei consumatori nell'elenco di cui all'art. 137 cod. cons. è subordinata, tra l'altro, al possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica. Al pari degli altri requisiti stabiliti dalla legge, anche la democraticità rientra tra gli oneri a cui l'associazione deve adempiere, affinché si qualifichi come rappresentativa a livello nazionale<sup>688</sup> e ottenga il relativo accreditamento ministeriale<sup>689</sup>.

Orbene, ci si deve chiedere in cosa consista, esattamente, tale onere; ovvero quali, tra le possibili esplicazioni della «generalissima direttiva»<sup>690</sup> impartita dal legislatore, devono ritenersi necessarie, affinché l'ente possa validamente iscriversi tra le associazioni rappresentative a livello nazionale. Quello della democraticità, infatti, è un «concetto di per sé vago»<sup>691</sup>, che, se non adeguatamente declinato, «rischia di tradursi in un'astrazione incapace di concreti e rilevanti sviluppi pratici»<sup>692</sup>.

Il lavoro dell'interprete, chiamato a ricostruire il contenuto di tale nozione, è tutt'altro che agevole, in assenza di precise indicazioni normative cui fare

---

<sup>688</sup> La democraticità interna rientra, dunque, a pieno titolo, tra i requisiti richiesti ai fini del giudizio di rappresentatività dell'ente. Sul punto, si ricordino le osservazioni di P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 114, secondo il quale la “rappresentatività” richiesta ai partiti politici dall'art. 49 Cost. «non potrebbe essere efficacemente assicurata senza una struttura interna a carattere democratico».

<sup>689</sup> Cfr. A. BARBA, *Soggettività metaindividuale e riconoscimento della personalità giuridica*, cit., p. 647 ss.: «mediante la tecnica dell'onere (...) lo Stato pone doveri conformativi funzionali ai valori che organizzano il pluralismo».

<sup>690</sup> Così A. FUSARO, *La riforma del diritto delle associazioni*, cit., p. 2427 ss., definisce, in via generale, le pretese del legislatore circa la “democraticità” interna degli enti associativi.

<sup>691</sup> M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, Napoli, 1990, p. 84, nota 315. Cfr. M. GORGONI, *Criteri di democraticità interna delle Onlus*, cit., p. 217, secondo cui «quanto al contenuto, l'impostazione di una struttura democratica si presta ad una pluralità di interpretazioni. Ciò deriva in buona sostanza dalla circostanza che, avendo il concetto una connotazione squisitamente politica, rischia di tradursi in un'astrazione incapace di concreti e rilevanti sviluppi pratici».

<sup>692</sup> M. GORGONI, *Criteri di democraticità interna delle Onlus*, cit., p. 217, secondo cui ciò dipenderebbe dalla «connotazione squisitamente politica» del concetto.

affidamento<sup>693</sup>. Difatti, se, per un verso, non è possibile rinvenire una definizione generale di “democraticità”, suscettibile di adattarsi a tutte le fattispecie associative<sup>694</sup>, altrettanto infruttuosa è la ricerca nell’ambito della disciplina dettata in materia di associazioni dei consumatori e degli utenti. Nel cod. cons., il concetto è richiamato, ma non esplicitato; riproducendo l’ambigua formula, rimasta sostanzialmente inattuata, di cui al terzo comma dell’art. 39 Cost.<sup>695</sup>, l’art. 137 richiede soltanto che l’ordinamento interno dell’associazione, quale risultante dall’insieme delle regole statutarie di cui l’ente stesso si è dotato, sia connotato da una “base democratica”.

Volgendo lo sguardo verso la fitta elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sviluppatasi sul tema della democraticità delle associazioni *tout court*, si possono rilevare molteplici orientamenti, che, pur presentando tratti comuni, si differenziano per la minore o maggiore portata riconosciuta al succitato principio<sup>696</sup>. Nella specie, parte della dottrina lo ha ricondotto alla mera parità di trattamento degli associati<sup>697</sup>; da ciò, per altro, sono state dedotte importanti conseguenze, quali l’adozione delle decisioni secondo il metodo collegiale e nel rispetto del principio maggioritario, la contendibilità degli organi sociali da parte della base degli iscritti, la previsione di organi giudicanti interni, terzi e indipendenti rispetto ai detentori del potere di gestione<sup>698</sup>. Altri autori, invece, hanno ritenuto la previsione della democrazia interna come parte essenziale di un

---

<sup>693</sup> V., in materia di controllo amministrativo dei requisiti sanciti *ex art.* 137 cod. cons., Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, cit., secondo cui «la verifica del requisito di democraticità può risultare non particolarmente agevole a causa dell’assenza di definizioni normative».

<sup>694</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., da ultimo, ha sottolineato «l’assenza, ancor oggi, nel nostro sistema di diritto privato di una chiara e condivisa definizione normativa di “democraticità”».

<sup>695</sup> Il terzo comma dell’art. 39 Cost., dettato in tema di organizzazioni sindacali, appunto prevede, come «condizione per la registrazione» dei sindacati, che gli statuti di questi ultimi «sanciscano un ordinamento interno a base democratica». In proposito, giova ricordare che, nel disegno tracciato da Costituente, democraticità e rappresentatività del sindacato risultavano funzionali all’acquisto della personalità giuridica e, soprattutto, alla possibilità di stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce, ovvero *erga omnes*, anche nei confronti dei lavoratori non iscritti.

<sup>696</sup> Una ricostruzione organica, in materia, è offerta da G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell’associato in un regime pluralistico*, Milano, 1977, p. 92 ss.

<sup>697</sup> Così, espressamente, P. RESCIGNO, *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., p. 239.

<sup>698</sup> R. DI RAIMO, *Le associazioni non riconosciute. Funzione, disciplina, attività*, Napoli, 1996, p. 180 ss.

«progetto più ambizioso» del legislatore, «consistente nell'imposizione di un'organizzazione che escluda l'evolversi verso forme oligarchiche»<sup>699</sup> e che tenda alla «protezione del valore fondamentale dell'agire partecipativo (...) in ogni momento della vita interna dell'ente e nei confronti di ogni organismo in grado di incidere su di esso»<sup>700</sup>.

Come è facile immaginare, la varietà delle ricostruzioni interpretative finisce «per aumentare (anziché ridurre) la confusione sull'argomento»<sup>701</sup> e, soprattutto, per alimentare il rischio che, del requisito richiesto dalla legge, non resti che uno *slogan* senza contenuto. Occorre, dunque, procedere a una ricostruzione puntuale, che tenga conto non soltanto della normativa dettata in ambito consumeristico, ma anche della copiosa legislazione speciale dettata in tema di sindacati, partiti e, in generale, associazioni *non profit*; tra queste, meritano particolare attenzione le disposizioni contenute nel CTS, le quali, come è stato detto, «pur senza definire il c.d. “principio democratico”, ne rappresentano la più immediata trasposizione concreta nell'ambito della legislazione più recente»<sup>702</sup>. Vieppiù, l'indagine trae giovamento dall'esperienza maturata nell'ambito del diritto societario, con riferimento sia alle fattispecie a scopo lucrativo (specie per quanto concerne la disciplina del procedimento assembleare), sia alla disciplina delle società cooperative.

### **3.1. Struttura «aperta» del contratto associativo. Adesione e recesso degli associati.**

Un primo elemento sulla base del quale valutare la *cifra democratica* dell'associazione dei consumatori e degli utenti, riguarda la possibilità e le modalità di ammissione dei nuovi associati.

Invero, nella disciplina di settore, non vi è alcuna norma che imponga espressamente alle organizzazioni consumeristiche il principio della c.d. “porta aperta”. Inoltre, è dibattuto, in dottrina, se l'apertura all'ingresso di nuovi membri possa essere considerata una caratteristica tipizzante della fattispecie associativa,

---

<sup>699</sup> M. GORGONI, *Criteri di democraticità interna delle Onlus*, cit., p. 217.

<sup>700</sup> C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, cit., p. 843 ss.

<sup>701</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss.

<sup>702</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss.

ovvero se si tratti, quanto meno per i raggruppamenti sprovvisti di riconoscimento, di una mera possibilità, ancorché frequente nella pratica<sup>703</sup>.

Ad ogni modo, non vi sono dubbi sul fatto che la struttura aperta debba essere ritenuta un carattere essenziale dell'associazione, ai fini del soddisfacimento del requisito di democraticità di cui all'art. 137 cod. cons. A riprova di tale assunzione, giova rammentare che il legislatore ha recentemente previsto, nell'ambito della c.d. «disciplina “democratica”» degli ETS<sup>704</sup>, che questi ultimi si conformino a detta regola, dovendo consentire l'ingresso nella compagine associativa, senza discriminazioni, a tutti coloro che ne facciano richiesta e abbiano i requisiti individuati nell'atto costitutivo<sup>705</sup>.

Anche nel caso delle associazioni consumeristiche, non deve ritenersi preclusa la possibilità di prevedere clausole statutarie che vincolino l'ammissione dei terzi al possesso di specifici requisiti, purchè predeterminati e non

---

<sup>703</sup> Nel primo senso, v., per tutti, F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., spec. p. 57, secondo cui, dall'eventuale presenza di una clausola statutaria che escluda l'ammissione di nuovi membri, discenderebbe (non già la nullità del contratto associativo, bensì) la natura *atipica* della figura associativa, la quale non rientrerebbe, dunque, nel novero delle c.d. associazioni “in senso stretto”. *Contra*, ritengono che l'apertura a nuovi associati sia, nelle associazioni prive di riconoscimento, un carattere “normale”, ma non strettamente necessario, R. DI RAIMO, *Le associazioni non riconosciute. Funzione, disciplina attività*, cit., p. 138 ss.; M.A. URCIUOLI, *Natura dell'interesse e disciplina dei rapporti associativi*, cit., p. 19; ID., *La tutela del singolo nei partiti politici*, cit., p. 63 ss.; G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., p. 129.

<sup>704</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss.

<sup>705</sup> Ai sensi dell'art. 21 CTS, infatti, l'atto costitutivo dell'ETS *deve indicare*, tra le altre cose, «i requisiti per l'ammissione di nuovi associati, ove presenti, e la relativa procedura, secondo criteri non discriminatori, coerenti con le finalità perseguite e le attività di interesse generale svolta». Inoltre, v. anche l'art. 23 CTS, ai sensi del quale «se l'atto costitutivo o lo statuto non dispongono diversamente (...) l'ammissione di un nuovo associato è fatta con deliberazione dell'organo di amministrazione su domanda dell'interessato»; in caso di rifiuto, il secondo comma del medesimo art. stabilisce, sempre a condizione che non sia diversamente disposto dall'atto costituito o dallo statuto dell'associazione, che «l'organo competente ai sensi del comma 1 deve entro sessanta giorni motivare la deliberazione di rigetto della domanda di ammissione e comunicarla agli interessati». In proposito, è stato giustamente osservato che la disciplina sancita nel CTS si pone nel solco di quanto già previsto in materia di associazioni riconosciute (art. 16 c.c.), società cooperative (artt. 2521, comma 3, n. 6, 2527 e 2528 c.c.) e consorzi (art. 2603 c.c.). Sul punto, v. ancora E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss.

discriminatori<sup>706</sup>, tali da consentire all'organo competente – individuato nell'atto costitutivo o nello statuto – di decidere motivatamente sulle istanze di ammissione pervenute. Viceversa, certamente non può considerarsi adeguata, in relazione al rispetto del dovere di democraticità sancito nell'art. 137 cod. cons., la clausola statutaria che rimetta l'ammissione dei nuovi membri al giudizio arbitrario degli associati.

Dall'esame degli statuti di molte delle associazioni dei consumatori e degli utenti accreditate come rappresentative a livello nazionale, si può riscontrare come queste siano, su questo aspetto, fortemente inclusive<sup>707</sup>; il che non sorprende affatto, essendo dette organizzazioni ragionevolmente propense a massimizzare l'opera di «reclutamento» degli associati<sup>708</sup>, anche al fine di raggiungere i requisiti richiesti proprio per l'iscrizione nell'elenco ministeriale. Soprattutto – volendo accogliere la tesi, autorevolmente sostenuta in dottrina, secondo cui «la diversa struttura, aperta o chiusa, del rapporto associativo assume carattere strumentale rispetto alla realizzazione del diverso interesse, di serie o di gruppo, in vista del quale il rapporto associativo è stato costituito»<sup>709</sup> –, l'elevato grado di apertura empiricamente riscontrato sembra rispecchiare la peculiare

---

<sup>706</sup> Come affermato da P. PERLINGIERI, *Profili istituzionali del diritto civile*, Napoli, 1979, p. 39, «per garantire una vera organizzazione democratica, gli statuti di società, comunità, associazioni e fondazioni non devono arbitrariamente contrastare l'accesso a chi aspiri a far parte di esse». Con particolare riferimento alla disciplina delle società cooperative, la previsione di criteri statutari non discriminatori per l'ammissione di nuovi soci (art. 2527 c.c.) è ritenuta indispensabile affinché sia effettivamente assicurato il principio della “porta aperta”. In questo senso, v., per tutti, A. BASSI, *Il principio della parità di trattamento dei soci nella nuova disciplina delle società cooperative*, in AA. VV., *Impresa e società. Studi dedicati a Federico Martorano*, a cura di A. Bassi, U. Belviso, E. Bocchini, D. Buonomo, F. Di Sabato, G. Laurino e M. Sandulli, Napoli, 2006, p. 42.

<sup>707</sup> In senso parzialmente difforme, però, si segnala l'art. 4 dello statuto della “Associazione utenti dei servizi radiotelevisivi”, ove è stabilito che la qualifica di socio è acquisita «previa domanda e tramite *insindacabile* decisione del consiglio direttivo» (il corsivo è aggiunto).

<sup>708</sup> Sul punto, v. S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, cit., p. 764 ss., la quale esorta a non «legittimare forme di adesione finalizzate al solo reclutamento di soci, altrimenti non interessati».

<sup>709</sup> F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, cit., p. 51. Cfr. altresì M.A. URCIOLI, *Natura dell'interesse e disciplina dei rapporti associativi*, cit., p. 19, la quale sostiene che lo specifico interesse che costituisce l'elemento «di coesione interna» del gruppo incida nella concreta organizzazione dello stesso, concludendo che «l'indiscutibile connessione tra struttura del rapporto e finalità perseguita fa assurgere la struttura aperta ad *essentiale negotii* unicamente in presenza di interessi riferibili ad una sfera indeterminata di soggetti».

natura «di serie» o «di categoria» (e, quindi, non «di gruppo») dell'interesse perseguito da tali enti. Così, talvolta, l'ammissione all'organizzazione consumeristica è subordinata alla dichiarazione del richiedente di «volersi attivamente e gratuitamente impegnare per il perseguimento delle finalità dell'associazione»<sup>710</sup>; in altri casi, invece, a quella, altrettanto generica, di condividere le finalità e lo statuto dell'associazione<sup>711</sup>; in un'occasione, infine, l'adesione sembra essere subordinata al solo versamento della quota associativa<sup>712</sup>.

Il carattere aperto della struttura associativa non postula, tuttavia, l'esistenza di un diritto all'iscrizione, spettante a chiunque possieda i requisiti posti nello statuto e capace di produrre a semplice domanda l'istaurazione del rapporto<sup>713</sup>. Ciò significa, per altro, che l'invio della richiesta di adesione – ad esempio, mediante la compilazione di un modulo pre-impostato e diffuso dall'associazione stessa – non può integrare il perfezionamento del contratto associativo, né determinare l'acquisto, in capo al richiedente, della qualità di associato, in quanto ciò «contraddirebbe al sistema generale della formazione del consenso contrattuale»<sup>714</sup>. Pertanto, è necessario che l'associazione manifesti, anche per

---

<sup>710</sup> Così prevede l'art. 4 dello statuto dell'associazione "Codacons"; in termini simili stabilisce, tra l'altro, l'art. 4 dell'associazione "Casa del consumatore".

<sup>711</sup> In questo senso, v., ad esempio, l'art. 12 dello statuto dell'associazione "ACU"; l'art. 3 dello statuto dell'associazione "Confconsumatori"; l'art. 10 dello statuti dell'associazione "Assoutenti" e l'art. 5 dello statuto dell'associazione "Adiconsum".

<sup>712</sup> Così stabilisce l'art. 5 dello statuto dell'associazione "Adiconsum", ai sensi del quale «l'adesione all'associazione si realizza tramite una quota contributiva».

<sup>713</sup> P. RESCIGNO, *Partiti politici e sindacati*, cit., p. 351.

<sup>714</sup> V. ancora P. RESCIGNO, *Partiti politici e sindacati*, cit., pp. 352-353. L'A. spiega che «ove si vogliano utilizzare le norme dettate per la conclusione non istantanea del contratto, nessuna disposizione legislativa si presta a ritenere che la domanda dell'*aspirante socio* (...) sia sufficiente a perfezionare il contratto. Lo statuto del partito non può invero considerarsi come offerta al pubblico ai sensi dell'art. 1336 (...); né può ritenersi che il meccanismo dell'art. 1332, di adesione di "altre parti" ad un "contratto aperto", si traduca nella indiscriminata ed insindacabile possibilità di aderire, senza alcun controllo del proponente o dei contraenti originari. Ancor più lontana dalle ipotesi esaminate è la fattispecie del contratto con obbligazioni a carico del solo proponente (art. 1333); la figura del contratto c.d. unilaterale è già estranea allo schema dell'associazione, poiché da essa derivano diritti ed obblighi a favore ed a carico dell'ente e dell'associato, ma essa è altresì irriferribile tanto allo statuto che non è indirizzato ad alcun destinatario determinato, quanto alla domanda del singolo rispetto al quale il partito destinatario (...) non riveste la posizione esclusivamente creditoria su cui l'art. 1333 è costruito. (...) La natura di contratto plurilaterale aperto, che deve riconoscersi all'atto costitutivo dell'associazione politica-partito con riguardo all'originaria stipulazione ed alle successive adesioni individuali,

fatti concludenti, la volontà di ammettere il nuovo socio; e infatti, nella gran parte degli statuti esaminati, è stabilito che la richiesta dell'aspirante socio si intende accolta «con il rilascio della tessera» di associato da parte dell'associazione<sup>715</sup>. Non mancano, tuttavia, ipotesi in cui l'acquisizione dello *status* di membro è conseguita, per espressa disposizione statutaria, a seguito della mera ricezione della richiesta di adesione<sup>716</sup>, oppure del pagamento della quota.

Il principio della libertà associativa sancito nell'art. 18 Cost. comprende, secondo l'interpretazione più condivisa<sup>717</sup>, non soltanto il diritto (positivo) a costituire e partecipare a un'associazione, ma altresì quello (negativo) a recedere dalla stessa<sup>718</sup>. Alla luce di ciò, si può ritenere che «la libertà di recesso è

---

non significa dunque che l'adesione del terzo estraneo basti a perfezionare il vincolo, realizzando l'appartenenza all'ente e la qualità di socio, con la pienezza di diritti e doveri che ne derivano; l'art. 1332 fissa una regola circa le modalità dell'adesione semplificandone le forme, ma non attribuisce all'adesione l'indicato valore perfezionativo del contratto nuovo socio – associazione: in breve, il senso della norma, per i contratti “aperti”, consiste nell'evitare la necessità di una rinnovazione del contratto ogni volta che si abbia l'inserimento di un nuovo associato, ma non anche che l'adesione allarghi la sfera dei contraenti immediatamente, salvo un successivo controllo e rifiuto». Per una proposta di lettura innovativa del rapporto tra art. 1332 c.c. e adesione successiva al contratto associativo, v. E. CESARO, *Contratto aperto e adesione del terzo*, Napoli, 1979, *passim*, spec. p. 79.

<sup>715</sup> Così prevedono, tra gli altri, l'art. 12 dello statuto dell'associazione “Unione per la difesa dei consumatori - U.DI.CON”, e l'art. 4 dello statuto dell'associazione “Movimento consumatori”. Cfr. l'art. 14 del Regolamento nazionale dell'associazione “ACU” (documento previsto ai sensi dell'art. 16 dello statuto dell'associazione) che «l'accoglimento della domanda di socio può avvenire con una comunicazione scritta o con il rilascio della tessera al diretto interessato».

<sup>716</sup> L'art. 4, co. 3, dello statuto dell'associazione “Casa del Consumatore” prevede che «la qualità di associato si acquista mediante richiesta di aderire all'Associazione ed ha effetto dal giorno del ricevimento», ovvero senza la manifestazione del consenso da parte degli organi associativi, i quali possono, al più, «in casi eccezionali e con adeguata motivazione (...) sospendere l'esecutività dell'ammissione». Nella specie, tale facoltà è attribuita, ai sensi del medesimo articolo, al comitato direttivo dell'associazione.

<sup>717</sup> Sul punto, v. la fondamentale pronuncia della Corte cost., 26 giugno 1962, n. 69, in *Foro it.*, 1962, c. 1226 ss., ove si afferma che il diritto di dar vita ad associazioni e di aderire ad associazioni già costituite (libertà di associarsi) comprende inscindibilmente un aspetto negativo (libertà di non associarsi). Per una visione critica della posizione assunta dalla Corte costituzionale, v. il commento di E. CHELI, *In tema di «libertà negativa» di associazione*, in *Foro it.*, 1962, c. 1843 ss.

<sup>718</sup> L. BARBIERA, *Inadeguata tutela della libertà di recesso dell'associato nella giurisprudenza di legittimità*, nota a Cass. civ., sez. I, 14 maggio 1997, n. 4244, in *Giur. it.*, 1998, n. 4, p. 639 ss., afferma che «accomunando in un concetto unitario i due aspetti (positivo e

riconosciuta quale principio fondamentale della disciplina delle associazioni»<sup>719</sup>; essa non può essere soppressa per via statutaria, né può soffrire alcuna compressione che ne renda «oltremodo ostico l'esercizio»<sup>720</sup>.

In dottrina, si è giustamente detto che «il discorso sul recesso può dunque riguardarsi alla stregua di una cartina di tornasole dei rapporti tra il potere della maggioranza e la tutela delle minoranze, o dei singoli, e dunque dei limiti formali e degli spazi concreti della democrazia praticata (o praticabile) all'interno delle singole realtà collettive»<sup>721</sup>. In altre parole, il diritto di recesso rappresenta, in senso lato, il «corrispettivo del potere della maggioranza»<sup>722</sup> all'interno del gruppo, ovvero «un'arma fornita ai soci di minoranza per costringere quelli di maggioranza a tener conto anche della loro volontà»<sup>723</sup>. Quanto più le regole statutarie impongono limiti e ostacoli ai singoli per l'esercizio di tale facoltà, tanto maggiore è la libertà concessa alla maggioranza, che può più tranquillamente assumere decisioni e imporre politiche di gestione sgradite alla restante parte degli associati<sup>724</sup>.

---

negativo) della libertà di associazione, non è ipotizzabile alcuna possibilità di pregiudicare la libertà a recedere dall'associazione».

<sup>719</sup> L. BARBIERA, *Inadeguata tutela della libertà di recesso dell'associato nella giurisprudenza di legittimità*, cit., p. 639 ss.

<sup>720</sup> Così Cass. civ., sez. I, 14 maggio 1997, n. 4244, cit., che, tuttavia, ha ritenuto legittima la clausola statutaria la quale preveda «un vincolo temporale alla permanenza dell'associato nel rapporto associativo, anche in caso di sopravvenuto dissenso del singolo». Cfr. M. BARELA, *Principio di maggioranza e tutela del dissenziente*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, n. 1, p. 128, secondo cui «rinuncia al diritto di recesso e patti volti ad escluderlo o a renderne più gravoso l'esercizio sono colpiti da nullità».

<sup>721</sup> M. DELL'UTRI, *Recesso individuale e potere nei gruppi*, in *Giur. it.*, 2018, n. 8-9, p. 2035 ss., il quale afferma che «la dominante incidenza delle ragioni della libertà della persona, nel conflitto tra le istanze del singolo e gli interessi del gruppo, si traduce, nella disciplina del recesso nelle associazioni, in una drastica limitazione dei poteri corporativi, fino a un sostanziale annullamento della pretesa di vincolare il singolo all'appartenenza collettiva».

<sup>722</sup> G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, cit., p. 213.

<sup>723</sup> M. BARELA, *Principio di maggioranza e tutela del dissenziente*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, n. 1, p. 127.

<sup>724</sup> M. BARELA, *Principio di maggioranza e tutela del dissenziente*, cit., p. 127, sottolinea infatti che il potere della maggioranza «viene tanto più arginato quanto maggiore è il timore che il suo esercizio possa indurre i dissenzienti a recedere, così privando la compagine sociale di parte delle sue risorse». Nel caso delle associazioni dei consumatori, tra le «risorse» che il recesso dell'associato fa venire meno si deve includere non soltanto l'apporto e l'impegno personale che il singolo può offrire, ma altresì la sua stessa inclusione nel conteggio degli associati previsto ai sensi dell'art. 137 cod. cons. (e della normativa di attuazione secondaria).

In ambito consumeristico, il tema della facoltà di recesso può assumere contorni delicati, perché intimamente correlata alla valutazione della rappresentatività dell'ente. Come si è visto, l'accreditamento ministeriale è subordinato, tra le altre cose, al possesso di un numero particolarmente elevato di iscritti, i quali devono aver manifestato espressamente la propria volontà di aderire all'associazione. Ebbene, la centralità dell'elemento volontaristico deve ritenersi persistere anche successivamente al momento dell'adesione; in tal senso, il diritto di recedere si presenta come uno strumento attraverso cui «salvaguardare in ogni momento la purezza del volere»<sup>725</sup> degli associati.

Ciò posto, negli statuti delle associazioni rappresentative a livello nazionale, è solitamente concessa agli associati la facoltà di recedere senza oneri particolari<sup>726</sup>; al più, in qualche caso, è prescritto l'onere della forma scritta e del congruo preavviso<sup>727</sup>.

### **3.2. Giustizia interna ed esclusione degli associati.**

Un secondo aspetto nel quale emerge con chiarezza la connotazione più o meno democratica di una comunità è quello relativo alla gestione del conflitto intra-associativo. Si fa riferimento, in particolare, all'insieme di regole, statutarie e regolamentari, che disciplinano il funzionamento della c.d. giustizia interna dell'associazione, individuando gli organi competenti, le misure applicabili e le relative procedure. Dette norme, infatti, quando idonee ad assicurare il diritto alla difesa e il rispetto del principio del contraddittorio, sono considerate «espressione ed attuazione del più generale principio di democraticità»<sup>728</sup> nei gruppi privati.

---

<sup>725</sup> M. DELL'UTRI, *Recesso individuale e potere nei gruppi*, cit., p. 2035 ss.

<sup>726</sup> In proposito, si segnala quanto previsto nell'art. 13 dello statuto dell'associazione "ACU", ove è specificato che «le dimissioni da socio non esimono dagli obblighi finanziari assunti per l'anno in corso e per gli anni precedenti». Orbene, detta disposizione è senz'altro lecita e in alcun modo idonea a comprimere ingiustamente il diritto di recesso del socio, dal momento che, come è evidente, a quest'ultimo non è imposto il pagamento di un indennizzo o, comunque, di una somma ulteriore rispetto a quanto già dovuto all'associazione.

<sup>727</sup> Più che un "preavviso" in senso stretto, è generalmente previsto il differimento temporale dell'efficacia del recesso dell'associato, che può variare dai sessanta giorni (così, ad esempio, l'art. 5 dello statuto della "Associazione utenti dei servizi radiotelevisivi"), a un anno (così, invece, l'art. 13 dello statuto dell'associazione "Asso-consum", ove è indicato che «il recesso per avere efficacia deve essere comunicato per iscritto almeno sessanta giorni prima dello scadere dell'anno ed ha effetto dall'inizio dell'anno successivo»).

<sup>728</sup> P. PISACANE, *Il potere disciplinare dei partiti politici nei confronti degli iscritti: fondamento e limiti*, in AA. VV., *Partecipazione associativa e partito politico*, a cura di P.

Quella delle sanzioni disciplinari è «categoria per nulla monolitica»<sup>729</sup>, che può concretizzarsi in una gamma di provvedimenti variabili per finalità e rilievo giuridico. Le misure che l'associazione può adottare per sanzionare la condotta di un proprio membro, qualora questa si presenti in contrasto con i valori perseguiti dall'ente, possono, infatti, spaziare dal semplice richiamo o ammonizione, alla sospensione temporanea del rapporto associativo, fino all'ipotesi più estrema dell'espulsione dell'associato<sup>730</sup>.

La presenza di clausole statutarie che legittimano l'assunzione, da parte dell'associazione, di provvedimenti sanzionatori nei confronti di un proprio associato non è, in astratto, elemento idoneo a inficiare la democraticità dell'ente. In dottrina, anzi, ne è stata evidenziata la necessità, ai fini del «mantenimento del diritto di libertà di tutti i soci all'interno di un'associazione, specie se non di infima dimensione»<sup>731</sup>. Dette misure, infatti, hanno spesso finalità preventiva e non ripristinatoria, consistente nell'adeguamento della condotta dei consociati ai principi stabiliti dalla comunità<sup>732</sup>. In tal senso, allora, l'esercizio della potestà disciplinare si pone come una sorta di «difesa immunologica»<sup>733</sup> dell'ente, contro quei comportamenti che rischierebbero di comprometterne o limitarne l'attività.

Cionondimeno, è evidente che l'esercizio del potere disciplinare da parte dell'associazione non debba contrastare con la tutela costituzionale accordata al

---

Perlingieri, cit., p. 243. Cfr., in argomento, M. BASILE, *Gli enti «di fatto»*, cit., p. 302, il quale afferma che, se, da un lato si ritiene legittima la previsione di organi interni provvisti di poteri disciplinari, dall'altro, è indispensabile che l'esercizio di tali poteri non contrasti con la tutela riconosciuta ai singoli *nelle* formazioni sociali.

<sup>729</sup> N. MUCCIOLI, *L'esclusione dell'associato tra autotutela e intervento del giudice*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, n. 5, p. 515 ss.

<sup>730</sup> V., ad esempio, l'art. 13 dello statuto dell'associazione "Adiconsum", ove è attribuita al Collegio dei probiviri la facoltà di comminare le seguenti sanzioni: «il richiamo scritto; la deplorazione con diffida; la destituzione dalle eventuali cariche; la sospensione da 3 a 12 mesi, con destituzione delle eventuali cariche; l'espulsione»; nonché l'art. 6 dello statuto dell'associazione "Federconsumatori", ai sensi del quale il Consiglio direttivo può deliberare, oltre all'espulsione dell'associato, altresì le sanzioni del richiamo, della sospensione del rapporto associativo e della decadenza dagli organi associativi.

<sup>731</sup> M. BONAZZI, *Esclusione «ad nutum» del socio da un'associazione non riconosciuta*, nota a Trib. Torino, 4 gennaio 1982, in *Giur. it.*, 1983, cc. 311-312, il quale spiega (v. spec. nota 25) che «la limitazione della libertà assoluta del singolo è, qui come in ogni forma di convivenza sociale, tesa alla possibilità di esplicazione di una "libertà collettiva"».

<sup>732</sup> P. RESCIGNO, *La giustizia interna nelle associazioni private*, in ID., *Persona e comunità*, I, cit., p. 125 ss.

<sup>733</sup> L'espressione è riconducibile a D. BORTOLOTTI, *Disciplina (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989, p. 2.

singolo, all'interno delle formazioni sociali in cui si inserisce<sup>734</sup>. In altre parole, anche nelle comunità sprovviste di personalità giuridica, l'autonomia che l'ordinamento riconosce al gruppo non può prescindere dal rispetto dei precetti dettati nella Carta fondamentale, che rappresentano, per quanto qui interessa, l'area di legittimità entro cui può articolarsi la giustizia interna delle collettività private<sup>735</sup>, al cui interno si collocano i principi del diritto al contraddittorio e alla difesa, della tipicità dell'illecito, della precostituzione dell'organo giudicante e della proporzionalità delle sanzioni<sup>736</sup>.

Nell'ambito delle sanzioni endo-associative, va rilevata l'assoluta peculiarità dell'esclusione, che determina la definitiva estromissione dal gruppo di un socio, con le conseguenti ripercussioni nella sfera personale di quest'ultimo in punto di sacrificio dell'interesse a permanere nell'organizzazione. D'altro canto, essa rappresenta, per l'ente, un indispensabile strumento di autoconservazione<sup>737</sup>, una «sanzione tutelativa, in funzione dell'interesse dell'associazione a non proseguire ulteriormente il rapporto con l'associato»<sup>738</sup>.

Nella disciplina delle associazioni riconosciute, è stabilito che l'esclusione del socio sia deliberata dall'assemblea, al sussistere di «gravi motivi» (art. 24, co. 3, c.c.). Tuttavia, quanto meno per le associazioni prive di personalità

---

<sup>734</sup> In questo senso, v. M. BASILE, *Gli enti «di fatto»*, cit., p. 302. il quale afferma, appunto, la necessità di coordinare l'art. 36 c.c. con l'art. 2 Cost., nel senso che, se da un lato si ritiene legittima la previsione di organi interni provvisti di poteri disciplinari, dall'altro è indispensabile che l'esercizio di tali poteri non contrasti con la tutela riconosciuta ai singoli *nelle* formazioni sociali.

<sup>735</sup> R. DI RAIMO, *Le associazioni non riconosciute*, cit., p. 147. Cfr. M. MARINARO, *Potere di recesso e scissione nel partito politico*, in AA. VV., *Partecipazione associativa e partito politico*, a cura di P. Perlingieri, cit., p. 215. In giurisprudenza, v. Trib. Trieste, 22 gennaio 2015, n. 4326 in cui si evidenzia la necessità della tutela giudiziale del «nucleo veramente essenziale e irrinunciabile di garanzie risultanti dai principi generali dell'ordinamento statale», che si sostanzia nella «verifica di compatibilità delle norme dello Statuto (...) con i detti principi costituzionali, ovvero i diritti inviolabili della persona garantiti dalla Costituzione all'esterno ed all'interno delle formazioni sociali».

<sup>736</sup> Cfr. C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 2994 ss.; M. BASILE, *Le «pene private» nelle associazioni*, in AA. VV., *Le pene private*, a cura di F.D. Busnelli e G. Scalfi, Milano, 1985, p. 189 ss.

<sup>737</sup> N. MUCCIOLI, *L'esclusione dell'associato tra autotutela e intervento del giudice*, cit., p. 515 ss., definisce lo *ius excludendi* come una «manifestazione di autotutela» dell'associazione.

<sup>738</sup> Cfr. C.M. BIANCA, *Le autorità private*, cit., p. 25.

giuridica<sup>739</sup>, sembra esserci consenso intorno alla legittimità della clausola statutaria che affidi il potere di pronunciare l'esclusione a un organo associativo diverso dall'assemblea<sup>740</sup>; in tal caso, è possibile – e, anzi, frequente, anche in ambito consumeristico<sup>741</sup> – che lo stesso statuto preveda la presenza di un apposito organo permanente di giustizia endoassociativo, cui la prassi dà «il nome suggestivo di collegio dei probiviri»<sup>742</sup>.

---

<sup>739</sup> N. MUCCIOLI, *L'esclusione dell'associato tra autotutela e intervento del giudice*, cit., p. 515 ss. In argomento, v. G. IUDICA, *L'intervento giudiziale nelle associazioni e la tutela dell'associato*, cit., p. 392, il quale evidenzia che, con riferimento alle associazioni non riconosciute, dottrina e giurisprudenza sono concordi nel ritenere ammissibile una siffatta clausola.

<sup>740</sup> È, infatti, dubbia la legittimità delle clausole statutarie che derogano alla disciplina enunciata dall'art. 24, terzo comma, c.c., tanto nella parte in cui questa attribuisce lo *ius excludendi* all'organo assembleare, quanto in quella che subordina tale determinazione al verificarsi di «gravi motivi». La questione è per lo più risolta in senso negativo, con riguardo alle associazioni dotate di personalità giuridica, per le quali il *corpus* di norme dettato dal legislatore deve considerarsi impositivo e non meramente suppletivo rispetto alla volontà degli associati. In questo senso, v., in giurisprudenza, Cons. Stato, 30 agosto 1967, 1834, in *Rep. Foro it.*, 1968, voce *Persona Giuridica*, n. 29, p. 1866; Cons. Stato, 10 giugno 1958, n. 998, *ivi*, 1959, voce *Persona giuridica*, n. 3, p. 1719; in dottrina, A. AURICCHIO, voce «Associazioni riconosciute», in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958, p. 915; *contra*, F. GALGANO, *Delle persone giuridiche (artt. 11-35)*, cit., p. 330 ss. Quanto, invece, alle associazioni non riconosciute, si preferisce aderire alla soluzione positiva; in tal senso, v. Cass., 10 dicembre 1988, n. 6725, in *Nuova giur. comm.*, 1990, p. 9 ss.; Cass., 3 aprile 1978, n. 1498, in *Giur. it.*, 1978, c. 2151, con nota di M.V. DE GIORGI, *Art. 2 Cost., formazioni sociali e singolo (un caso di esclusione)*; Cass., 24 ottobre 1969, n. 3490, in *Giur. it.*, 1970, p. 1713 ss.

Ritieni derogabile l'art. 24 c.c., tra gli altri, F. GALGANO, *Delle persone giuridiche (artt. 11-35)*, cit., p. 330 ss.; in giurisprudenza, v., in tal senso, Cass., 10 dicembre 1988, n. 6725, in *Nuova giur. comm.*, 1990, p. 9 ss.; Cass., 24 ottobre 1969, n. 3490, in *Giur. it.*, 1970, p. 1713 ss. *Contra*, A. AURICCHIO, voce «Associazioni riconosciute», in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958, p. 915.

<sup>741</sup> La presenza del collegio dei probiviri è prevista negli statuti delle associazioni: «Federconsumatori» (art. 15); «U.Di.Con.» (art. 18); «Adiconsum» (art. 12); «Movimento consumatori» (art. 21); «Asso-consum» (art. 15); «ACU» (art. 22) e «Codacons» (art. 15). Talvolta, l'organo competente in punto di giurisdizione interna è diversamente nominato: così, ad esempio, nello statuto dell'associazione «Assoutenti» (art. 24), esso prende il nome di «Collegio Nazionale dei Garantiti»; in quello dell'associazione «Confconsumatori» (art. 9), è chiamato «Comitato di Garanzia»; in quello dell'associazione «Codici» (art. 11), infine, è denominato «Comitato dei Saggi».

<sup>742</sup> E. GABRIELLI, *Le clausole di deferimento delle controversie sociali ai probiviri*, in *Riv. dir. civ.*, 1983, p. 693 ss., spec. p. 694. La presenza del collegio dei probiviri è prevista negli statuti delle associazioni: «Federconsumatori» (art. 15); «U.Di.Con.» (art. 18); «Adiconsum» (art. 12); «Movimento consumatori» (art. 21); «Asso-consum» (art. 15); «ACU» (art. 22) e «Codacons» (art. 15). Talvolta, l'organo competente in punto di giurisdizione interna è diversamente

Quanto alle cause di esclusione, deve innanzitutto considerarsi sempre illegittima l'esclusione *ad nutum*, quand'anche ammessa dallo statuto<sup>743</sup>. Vieppiù, è ampiamente condiviso che, anche nelle associazioni non riconosciute, il provvedimento di esclusione non possa essere pronunciato se non al sussistere circostanze di particolare gravità, tali, cioè, da non consentire la continuazione del rapporto associativo e da rendere del tutto «incompatibile la permanenza del singolo nell'associazione»<sup>744</sup>. Particolarmente delicata, perciò, è l'individuazione dei «gravi motivi» di esclusione, rimessa all'autonomia dei gruppi<sup>745</sup>; spesso, per altro, gli statuti prevedono formule elastiche e generiche,

---

nominato: così, ad esempio, nello statuto dell'associazione "Assoutenti" (art. 24), esso prende il nome di «Collegio Nazionale dei Garanti»; in quello dell'associazione "Confconsumatori" (art. 9), è chiamato «Comitato di Garanzia»; in quello dell'associazione "Codici" (art. 11), infine, è denominato «Comitato dei Saggi». Tuttavia, in alcune circostanze, detto organo è competente non in merito alla pronuncia della sanzione disciplinare, bensì in merito al ricorso contro i provvedimenti assunti da un diverso organo associativo (l'assemblea dei soci o, più frequentemente, uno degli organi esecutivi).

<sup>743</sup> In questo senso, v. S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato: evoluzione degli orientamenti e profili applicativi*, in *Contr. impr.*, 2012, n. 2, p. 542, la quale spiega che «il potere di esclusione non può discendere da una scelta discrezionale o arbitraria dell'assemblea, ma solo da gravi inadempienze o da altre cause che, pur non concretizzandosi in un inadempimento *stricto sensu*, rendano incompatibile la permanenza del singolo nell'associazione»; M. BONAZZI, *Esclusione «ad nutum» del socio da un'associazione non riconosciuta*, nota a Trib. Torino, 4 gennaio 1982, in *Giur. it.*, 1983, c. 307 ss., il quale, aderendo all'orientamento accolto dal Tribunale di Torino nella pronuncia annotata (secondo cui «è nulla per contrasto con gli art. 2 e 24 Cost. la clausola dello statuto di un'associazione non riconosciuta che consenta l'esclusione *ad nutum* dell'associato»), esclude la possibilità di un recesso *ad nutum*, ritenendo invece che «l'esercizio di una tale "potestà disciplinare" deve avere come presupposto l'asserzione della sussistenza di un fatto addebitabile e la contestazione di tale fatto all'interessato; la valutazione dell'organo competente va poi compiuta in base a parametri che sono logicamente diversi da associazione ad associazione a seconda dello scopo comune da ciascuna perseguito e dal conseguente contenuto delle proprie norme statutarie». Dunque, continua l'A., il giudice deve pronunciare la «nullità per le clausole di quelle associazioni riconosciute o di fatto, che prevedono l'escludibilità *ad nutum* del socio o che gli vietano di ricorrere all'autorità giudiziaria; conseguentemente nulla va ritenuta la delibera fondata su tali clausole». In questo senso, v., in giurisprudenza, App. Torino, 10 febbraio 1983, in *Foro it.*, 1983, c. 1095 ss.; Cass., 3 aprile 1978, n. 1498, in *Giur. it.*, 1978, c. 2151 ss.; Cass., 2 marzo 1973, n. 579, in *Foro it.*, 1973, c. 1407 ss. *Contra*, Trib. Verona, 4 gennaio 1988, in *Foro it.*, 1989, c. 1288 ss.

<sup>744</sup> S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato: evoluzione degli orientamenti e profili applicativi*, cit., p. 543.

<sup>745</sup> M. BARELA, *Principio di maggioranza e tutela del dissenziente*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, n. 1, p. 131, spiega che «l'esclusione deve essere deliberata, pertanto, sulla base di presupposti adeguati a giustificarla, sebbene il legislatore non indichi espressamente le cause che possono

talvolta meramente riproduttive della norma codicistica, non sempre di agevole interpretazione<sup>746</sup>. In questi casi, diventa ancora più complesso valutare la legittimità del provvedimento adottato dall'organo associativo<sup>747</sup>.

Il procedimento di esclusione può variamente articolarsi, secondo quanto stabilito nello statuto di ciascuna associazione. Così, ad esempio, può essere prevista una fase istruttoria più o meno formalizzata, precedente a quella decisoria, durante la quale l'organo competente raccoglie notizie e informazioni relative all'accaduto e ascolta le eventuali controdeduzioni dell'associato; inoltre, è frequentemente contemplato un secondo grado di giudizio, ovvero la possibilità, per l'escluso, di adire un diverso organo associativo, innanzi al quale intentare un ricorso interno avverso il provvedimento subito<sup>748</sup>. Sul punto, occorre precisare che, ai fini della legittimità della delibera di esclusione, è imprescindibile la preventiva contestazione degli addebiti al socio interessato, al fine di consentire a quest'ultimo il diritto di difesa<sup>749</sup>. Successivamente, il

---

fondarla né prescriba che i motivi atti a giustificarla siano specificati nell'atto costitutivo o nello statuto».

<sup>746</sup> M. TUOZZO, *Il contratto di associazione ed i limiti al potere di esclusione dell'associato*, in *Obbl. contr.*, 2008, n. 3, p. 228 ss., definisce la gravità delle ragioni che possono giustificare l'esclusione di un associato un «concetto relativo», che «non può prescindere dal modo in cui gli associati medesimi lo hanno inteso nella loro autonomia associativa».

<sup>747</sup> Così P. RESCIGNO, *La giustizia interna nelle associazioni private*, cit., p. 122 ss., spec. p. 125.

<sup>748</sup> In giurisprudenza, la validità della clausola statutaria con cui si attribuisce al c.d. collegio dei probiviri la competenza in merito all'impugnazione della delibera di esclusione è affermata da Cass., 12 ottobre 1973, n. 2572, in *Foro it.*, 1973, c. 3290 ss.

Così, ad esempio, l'art. 13, co. 3, dello statuto dell'associazione "Assoutenti", stabilisce che il socio escluso a seguito di deliberazione del Consiglio nazionale, «può presentare ricorso scritto al Collegio Nazionale dei Garanti entro 30 giorni dalla comunicazione scritta del provvedimento di esclusione». Meno chiaro è lo statuto dell'associazione "Codici", nel cui art. 19 è previsto che l'esclusione del socio «è inflitta dal Segretario Nazionale su proposta del Comitato dei Saggi. Il socio imputato di condotta contraria all'Associazione ha diritto di difendersi verso il Comitato dei Saggi». In tal caso, non è chiarito se il «diritto di difesa» accordato al socio riguardi la fase istruttoria, oppure il successivo ricorso interno; in questo secondo caso, tuttavia, dovrebbe altresì rilevarsi l'inopportunità di affidare la competenza, in punto di ricorso, a un organo che si era già pronunciato, sia pure in forma solo consultiva, sulla controversia.

<sup>749</sup> M. BONAZZI, *Esclusione «ad nutum» del socio da un'associazione non riconosciuta*, nota a Trib. Torino, 4 gennaio 1982, in *Giur. it.*, 1983, c. 307 ss., sostiene che il diritto dell'associato a vedersi preventivamente contestati gli addebiti, in maniera tale da consentire un'effettiva possibilità di difesa, faccia parte delle libertà individuali garantite dalla Costituzione e, in quanto tale, indisponibile e irrinunciabile dallo stesso titolare. Nello stesso senso, G. IUDICA, *L'intervento giudiziale nelle associazioni e la tutela dell'associato*, in M. BESSONE, *Casi e*

provvedimento assunto deve essere adeguatamente motivato, in modo non generico, ma circostanziato; la risoluzione del vincolo associativo non si perfeziona finché esso non è notificato all'interessato<sup>750</sup>, anche nell'eventualità si tratti di un'ipotesi di esclusione "di diritto"<sup>751</sup>. Dalla notifica della delibera decorre, infatti, il termine di sei mesi entro il quale l'escluso può ricorrere all'autorità giudiziaria<sup>752</sup>, richiedendo l'annullamento della delibera e la condanna dell'associazione al risarcimento dell'eventuale danno subito, nonché il (non sempre agevole) reintegro<sup>753</sup>.

Con specifico riferimento alle organizzazioni dei consumatori, comunque, non si riscontrano, in giurisprudenza, significative controversie inerenti ad abusi e prevaricazioni da parte degli organi competenti in punto di esercizio della giustizia intra-associativa, a danno delle minoranze. Il dato è in netta controtendenza rispetto ad altre realtà associative<sup>754</sup>: si pensi, ad esempio, ai partiti politici, nell'ambito dei quali, soprattutto in tempi recenti, non sono mancati di manifestarsi casi anche allarmanti di abusi (puntualmente riconosciuti come tali dalla giurisprudenza) perpetrati dai vertici associativi, nei confronti dei membri dissenzienti rispetto alla linea dettata dal partito.

### **3.3. Procedimento assembleare.**

---

*questioni di diritto privato*, 7° ed., Vol. 1, Milano, p. 392-393, secondo cui «va considerata l'esigenza del rispetto dei diritti di difesa del socio a carico del quale si intende adottare un provvedimento di esclusione; tale esigenza presuppone che i gravi motivi siano portati a conoscenza dello stesso associato perché possa contrastare le incolpazioni rivoltegli».

<sup>750</sup> Così è previsto, ad esempio, nell'art. 7 dello statuto dell'associazione "Federconsumatori", ai sensi del quale «l'esclusione sarà operativa solo dopo la comunicazione al socio della relativa delibera».

<sup>751</sup> L'ammissibilità, nelle associazioni riconosciute, dell'esclusione «di diritto» di un associato, è affermata, in dottrina, da F. GALGANO, *Delle persone giuridiche*, cit., p. 332; in giurisprudenza, da Cass., 5 agosto 1977, n. 3528, in *Mass. Foro it.*, 1977.

<sup>752</sup> Art. 24, co. 3, ult. per., c.c. Secondo G. IUDICA, *L'intervento giudiziale nelle associazioni*, cit., p. 407, nelle associazioni prive di riconoscimento, le deliberazioni di esclusione pronunciate dall'organo competente, anche diverso dall'assemblea degli associati, «sono ugualmente sottoposte al regime di impugnazione previsto in modo espresso per le deliberazioni dell'assemblea», ovvero il ricorso all'autorità giudiziaria nel termine di sei mesi.

<sup>753</sup> In argomento, G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, p. 77, evidenzia che, a seguito di un provvedimento estremo come l'espulsione, le possibilità di un effettivo reinserimento dell'associato nel gruppo risultano spesso scarse.

<sup>754</sup> Come sottolineato da M.V. DE GIORGI, *I gruppi intermedi*, cit., p. 89 ss., «anche le comunità più celebrate possono farsi cattive, aspre e crudeli; deludere o addirittura opprimere i propri componenti».

Tra gli elementi più significativi in base ai quali valutare la democraticità di un'associazione, rientra, senza dubbio, il processo di formazione della volontà collettiva. Può dirsi, anzi, che ogni fase in cui detto procedimento si esplica racchiuda in sé un indizio sulla "cifra democratica" della comunità.

Con riferimento alle associazioni dei consumatori e degli utenti, si può ritenere che il soddisfacimento del requisito di democraticità sancito nell'art. 137 cod. cons., discenda, tra le altre cose, dalla predisposizione e dalla concreta applicazione – come testimoniato, tra l'altro, dall'imposizione, in capo all'associazione richiedente l'iscrizione nell'elenco ministeriale, dell'onere di depositare una copia dei verbali delle riunioni assembleari relative all'ultimo triennio<sup>755</sup> – di regole atte ad assicurare, nelle forme ritenute più adeguate e senza ingiustificate compressioni da parte degli apparati burocratici, la più ampia partecipazione dei singoli, in posizione paritaria, alle decisioni del gruppo<sup>756</sup>. Non a caso, un autorevole scrittore ha riconosciuto «come le più vicine e fedeli (...) al modello costituzionale dell'art. 2 le comunità fondate ed operanti sulla base di una partecipazione costante e diffusa»<sup>757</sup>.

La questione si sposta, dunque, sulle modalità attraverso le quali dare concretezza all'ideale partecipatorio. In altri termini, bisogna domandarsi quali le siano condizioni che devono sussistere, affinché si possa affermare che la volontà collettiva si sia formata con il "concorso" di ciascun partecipante al contratto associativo. Anche su questo aspetto, la normativa dedicata alle organizzazioni consumeristiche nulla dispone. Occorrerà, pertanto, ricostruire la disciplina "democratica" del procedimento di formazione della volontà associativa, a partire da norme dettate in altri, più o meno distanti, contesti.

---

<sup>755</sup> Art. 3, co. 2, lett. b), del regolamento ministeriale.

<sup>756</sup> In questo senso si esprime, in ambito sindacale, L. TORSELLO, *Democrazia e libertà endosindacale. Una riflessione alla luce di questioni nuove e dilemmi non risolti*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, n. 1, p. 184 ss., secondo la quale il metodo democratico trova esplicitazione, appunto, nel principio della partecipazione del singolo alle decisioni del gruppo.

<sup>757</sup> P. RESCIGNO, *La tutela della personalità nella famiglia, nella scuola, nelle associazioni*, in ID., *Persona e comunità*, II, cit., p. 265. Cfr. C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, cit., p. 843 ss., la quale afferma che «il metodo democratico deve essere inteso, dunque, quale principio diretto alla protezione del valore fondamentale dell'agire partecipativo che deve essere garantito in ogni momento della vita interna dell'ente e nei confronti di ogni organismo in grado di incidere su di esso, sì da non essere ridotto al metodo assembleare e ai diversi criteri maggioritari adottati e da consentire, soltanto in tal modo, di affermare la legittimità dell'operato dell'associazione».

Innanzitutto, giova ricordare che, specie nelle associazioni non riconosciute, l'elasticità del dato normativo di cui all'art. 36, co. 1, c.c., da un lato, consente che talune decisioni siano sottratte alla competenza dell'assemblea generale degli associati e demandate ad «organi ristretti»<sup>758</sup>; dall'altro, non impone, in ogni caso, l'adozione del procedimento assembleare, ma anzi apre a modalità diverse di consultazione degli associati<sup>759</sup>. Considerazioni analoghe, per altro, sono state già formulate con riferimento alle società di persone, per le quali si è ritenuto non sussistere l'obbligo di adozione del metodo assembleare<sup>760</sup>, pur restando necessaria, almeno nel silenzio dell'atto costitutivo, il coinvolgimento di tutti i

---

<sup>758</sup> C.M. BIANCA, *Le autorità private*, cit., p. 19 ss., ritiene, tuttavia, che si possa ravvisare una «violazione del principio di eguaglianza quando il potere decisionale non spetti a tutti i componenti del gruppo, ma sia rimesso in via assoluta e definitiva alla competenza di organi ristretti».

<sup>759</sup> N. MUCCIOLI, *L'esclusione dell'associato tra autotutela e intervento del giudice*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, n. 5, p. 515 ss. Cfr., però, L. TORSELLO, *Democrazia e libertà endosindacale. Una riflessione alla luce di questioni nuove e dilemmi non risolti*, cit., p. 184 ss., la quale riconduce «la necessità dell'adozione di un metodo collegiale e del principio di maggioranza», al principio di uguaglianza formale di tutti i membri dell'associazione sindacale.

<sup>760</sup> G. COTTINO, *Diritto societario*, Padova, 2011, p. 90; F. DI SABATO, *Diritto delle società*, Milano, 2011, p. 108; G. COTTINO, R. WEIGMANN, *Le società di persone*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da G. Cottino, III, Padova, 2004, p. 154; M. PERRINO, *Sulla non collegialità del procedimento deliberativo di società di persone: il caso dell'esclusione del socio*, in *Riv. dir. impr.*, 1997, p. 353; F. GALGANO, *Repliche in tema di società personali, principio di maggioranza e collegialità*, in *Riv. dir. civ.*, 1964, p. 553; P. SCHLESINGER, *Recensione a F. Galgano, Il principio di maggioranza*, in *Riv. soc.*, 1962, p. 92. In giurisprudenza, Cass., 10 gennaio 1998, n. 153, in *Giur. it.*, 1998, p. 721, in *Soc.*, 1998, p. 931 e in *Giur. comm.*, 1999, II, p. 452; Cass., 15 luglio 1996, n. 6394, in *Riv. dir. impr.*, 1997, p. 353; Cass., 19 gennaio 1973, n. 196, in *Giur. it.*, 1973, I, 1, p. 1444; Cass., 26 maggio 1971, n. 1560, *ivi*, 1972, I, 1, p. 140; Cass., 9 maggio 1962, n. 931, *ivi*, 1963, I, 1, p. 636. *Contra*, A. VENDITTI, *Collegialità e maggioranza nelle società di persone*, Napoli, 1955, *passim*, spec. p. 2 ss. e p. 37 ss. L'A. ritiene che la collegialità sia il mezzo per consentire – soprattutto nei gruppi non personificati – la «costituzione e manifestazione di una volontà collettiva», dotata di «unitaria rilevanza giuridica e generale efficacia nei confronti di tutti i partecipi del gruppo». V. anche ID., *Nuove riflessioni sull'organizzazione collegiale delle società di persone*, in *Dir. e giur.*, 1962, p. 385. Nel senso, invece, di ritenere necessaria l'adozione del metodo collegiale solo in alcune occasioni, v. A. SERRA, *Alcune riflessioni in tema di esclusione del socio*, nota a Trib. Caltagirone, 15 giugno 1993, e App. Catania, 18 giugno 1996, in *Giur. comm.*, 1998, II, p. 216. In ogni caso, sono da considerarsi comunque valide le clausole contratto sociale che prevedono che le decisioni dei soci siano sempre assunte in sede collegiale: così Cass., 7 giugno 2002, n. 8276, in *Soc.*, 2003, p. 35, in *Giur. it.*, 2003, p. 2323 e in *Riv. not.*, 2003, p. 769.

soci nella formazione della volontà sociale<sup>761</sup>; e anche nella più rigorosa disciplina delle società dotate di personalità giuridica, si moltiplicano le occasioni in cui il legislatore consente all'autonomia statutaria di derogare al modello assembleare<sup>762</sup>.

Ciononostante, non può negarsi che la discussione assembleare costituisca, oltre che un'insostituibile occasione di confronto collettivo tra consociati, il contesto più indicato nel quale valutare l'operato degli organi esecutivi e, nel caso, denunciarne gli eventuali errori e abusi<sup>763</sup>. Di talché, per quanto non possa imporsi, alle associazioni consumeristiche, la rimessione di ogni decisione all'assemblea dei soci, rappresentano senz'altro validi indici di democraticità le previsioni statutarie atte a garantire la periodicità (almeno annuale) dell'adunanza assembleare e la facoltà di indirne la convocazione<sup>764</sup> o di integrarne l'ordine del giorno<sup>765</sup>, su richiesta di un certo numero di associati<sup>766</sup>.

Per quanto attiene al procedimento assembleare, esso deve essere, in tutte le fasi di cui si compone (convocazione, adunanza, discussione, votazione e verbalizzazione), disciplinato da regole che assicurino la massimizzazione della partecipazione dei singoli, garantendo, in particolare, a ciascun iscritto, la

---

<sup>761</sup> Secondo P. RAINELLI, *Consenso e collegialità nelle s.r.l.: le decisioni non assembleari*, Milano, 2011, p. 13, le procedure referendarie di raccolta dei consensi, non potendo comunque prescindere dal coinvolgimento di tutti soci, rappresentano modalità di partecipazione più rapide del procedimento assembleare, ma altrettanto idonee a tutelare le posizioni della minoranza.

<sup>762</sup> Si considerino, ad esempio, le decisioni non assembleari adottate dai soci di s.r.l., ai sensi del disposto di cui all'art. 2479, co. 3, c.c. In queste ipotesi, la consultazione si svolge secondo un meccanismo di tipo referendario, in cui i soci sono chiamati a esprimere il proprio consenso rispetto agli argomenti oggetto della decisione. In argomento, v. per tutti F. DI SABATO, *Diritto delle società*, cit., pp. 522 ss.

<sup>763</sup> Così, con riferimento alle società a responsabilità limitata, C. PECORARO, *Convocazione dell'assemblea di s.r.l. ed autonomia del tipo sociale secondo la Cassazione: rilievi critici*, nota a Cass. civ., sez. I, 25 maggio 2016, n. 10821, in *Giur. comm.*, 2017, n. 5, p. 858 ss.: «Escluso, infatti, che la volontà dei soci presupponga in ogni caso corralità nella discussione e ponderazione tra contrapposti interessi, l'adunanza assembleare rimane luogo privilegiato per denunciare gli abusi, le scorrettezza o la mala gestio dell'impresa».

<sup>764</sup> Come previsto in molti (ma non tutti) degli statuti delle associazioni rappresentative a livello nazionale. V., ad esempio, gli statuti delle associazioni "Assoutenti" (art. 17), "Federconsumatori" (art. 11), "U.DI.CON" (art. 23), "Adiconsum" (art. 7), "Asso-consum" (art. 16), "Codacons" (art. 8), "Confconsumatori" (art. 5).

<sup>765</sup> La possibilità di richiedere l'integrazione dell'ordine del giorno è prevista nell'art. 5 dello statuto dell'associazione "Confconsumatori".

<sup>766</sup> G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, cit., p. 864 ss.

possibilità di essere preventivamente informato sugli argomenti oggetto di discussione, di conoscere il luogo e la data della riunione<sup>767</sup>, di prendere parte alla stessa<sup>768</sup> e di concorrere, con il proprio voto, alla formazione della conseguente delibera<sup>769</sup>, da adottare a maggioranza.

In sede di votazione, il principio di parità di trattamento degli associati trova una prima, diretta esplicitazione nella regola generale del voto capitaro<sup>770</sup>. Non a

---

<sup>767</sup> In proposito, tra gli statuti delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale presi in esame, l'esempio più virtuoso è quello dell'associazione "Confconsumatori", il cui statuto prevede (art. 5) che «l'Assemblea viene convocata dal Presidente mediante lettera spedita oppure email a tutte le federazioni regionali e provinciali, con 15 giorni di preavviso, indicando esplicitamente l'ordine del giorno ed il luogo della riunione, inoltre copia dell'avviso è pubblicata sul sito internet dell'associazione ed affissa presso la sede nazionale». All'opposto, l'art. 6 dello statuto dell'associazione "Casa del consumatore" consente che la convocazione dell'assemblea avvenga mediante la semplice «affissione presso la sede dell'Associazione» del relativo avviso trenta giorni prima della data in cui è fissata l'adunanza (in prima convocazione), stabilendo inoltre che «sono ammessi alla partecipazione e al voto in assemblea gli associati che facciano pervenire alla sede nazionale la loro comunicazione scritta di partecipazione almeno tre giorni prima della data di prima convocazione». Tali previsioni, sebbene in sé legittime, palesano un atteggiamento di ostracismo verso la partecipazione all'assemblea da parte degli associati "periferici", i quali difficilmente potrebbero, in assenza di diverse comunicazioni, venire a conoscenza della convocazione dell'adunanza. Per una posizione intermedia, v. l'art. 17 dello statuto dell'associazione "Assoutenti", ai sensi del quale il "Congresso nazionale" è convocato «a mezzo di comunicazione indirizzata agli associati anche per il tramite delle associazioni nazionali, regionali e locali, che potranno render nota la convocazione con lettera, fax o per e-mail agli interessati ovvero con avviso esposto presso le rispettive sedi locali».

<sup>768</sup> In alcune occasioni, gli statuti delle associazioni dei consumatori subordinano la partecipazione all'assemblea all'invio, da parte dell'associato a ciò interessato, di una comunicazione scritta. È il caso, ad esempio, dell'associazione "Casa del consumatore", il cui statuto, all'art. 6, co. 4, stabilisce che «sono ammessi alla partecipazione e al voto in assemblea gli associati che facciano pervenire alla sede nazionale la loro comunicazione scritta di partecipazione almeno tre giorni prima della data di prima convocazione».

<sup>769</sup> Tuttavia, non sembra contrastare con il requisito dell'ordinamento "a base democratica" la clausola statutaria – prevista in molti degli statuti delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale – secondo cui il diritto di partecipazione e di voto in assemblea è attribuito solo a (tutti) coloro i quali risultano iscritti da un certo lasso di tempo, generalmente non superiore a tre mesi e in regola con il pagamento della quota associativa. A riprova di ciò, si consideri che una simile previsione è sancita, sebbene in via dispositiva, anche nell'art. 24 CTS.

<sup>770</sup> Secondo L. TORSELLO, *Democrazia e libertà endosindacale. Una riflessione alla luce di questioni nuove e dilemmi non risolti*, cit., p. 184 ss., «alla luce di tale assunto, dovrebbero essere considerate illecite le clausole che attribuiscono a determinati associati la carica di amministratori

caso, detta norma è inderogabilmente prevista sia per gli ETS<sup>771</sup>, sia per le società a scopo mutualistico, ove, è stato detto, costituisce «il requisito capace di garantire un'eguaglianza formale tra i soci della cooperativa»<sup>772</sup>. Al più, gli statuti delle associazioni consumeristiche potrebbero prevedere (non delle deroghe, ma) dei “correttivi” a tale principio, nel senso di attribuire il diritto di esprimere più voti, entro un tetto massimo predeterminato, agli associati che siano, a loro volta, associazioni dei consumatori, in proporzione al numero di iscritti<sup>773</sup>.

Viepiù, l'intento democratico può conseguirsi anche mediante la previsione di meccanismi volti a facilitare la partecipazione personale degli iscritti, specie di quelli “periferici”, al procedimento assembleare. In passato, l'esempio più immediato era rappresentato dall'ammissione del voto per corrispondenza<sup>774</sup>; attualmente, forse, si potrebbe ritenere preferibile la clausola che consenta al

---

a titolo di privilegio, che privino alcuni del voto, ne accordino uno plurimo, oppure in numero proporzionale all'entità del conferimento, ovvero precludano ad alcuni associati l'elettorato passivo e non si concorda con chi ritiene ammissibili clausole che istituiscano categorie differenziate di soci che prevedano diritti ed obblighi diversificati».

<sup>771</sup> L'art. 24, co. 2, CTS, prevede appunto che «ciascun associato ha un voto». L'inderogabilità della regola del voto capitaro, sancita in detto art., è stata sostenuta, in particolare, da E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., anche sulla base della «espressa preclusione legislativa di prevedere regole in contrasto con i principi di democraticità, pari opportunità ed eguaglianza di tutti gli associati», di cui all'art. 24, co. 2, CTS.

<sup>772</sup> E. CUSA, *Democrazia cooperativa e legislatori nazionali*, in *Soc.*, 2010, n. 3, p. 277 ss. In argomento, v. anche A. BASSI, *Il principio della parità di trattamento dei soci nella nuova disciplina delle società cooperative*, cit., p. 44.

<sup>773</sup> La possibilità di includere, nei propri statuti, clausole di questo tipo è espressamente concessa per gli ETS, ai sensi del citato art. 24, co. 2, CTS. Sul punto, E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, cit., p. 438 ss., rileva come «lo stesso “correttivo” del voto capitaro appaia funzionale a valorizzare l'orientamento, in senso lato, “democratico” della riforma poiché, pur consentendo una deroga alla regola del voto capitaro, vincola l'attribuzione di un numero di voti (fino ad un massimo di cinque) alla proporzione con l'effettivo numero dei soggetti rappresentati dall'ETS».

<sup>774</sup> In argomento, v. Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, cit. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato afferma, con riferimento allo statuto dell'associazione dei consumatori e degli utenti “Altroconsumo”, che «la previsione del voto per corrispondenza non è di per sé un modo meno “democratico” di quello assembleare ed anzi serve ad agevolare l'esercizio del relativo diritto da parte di soci sparsi su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, tale valutazione in astratto favorevole al voto per corrispondenza deve in concreto trovare conferma attraverso modalità di svolgimento delle elezioni tali da garantire il rispetto del principio democratico».

socio l'espressione delle proprie preferenze per via telematica, magari unitamente alla trasmissione in *streaming* del consesso, cui l'associato potrebbe assistere o, addirittura, prendere parte in videoconferenza. È evidente, infatti, che simili modalità di partecipazione, se assistite da congrui accorgimenti tecnici, idonei a garantire l'identità degli intervenienti e la correttezza delle operazioni di voto<sup>775</sup>, consentano di elevare – almeno in astratto<sup>776</sup> – il livello di democraticità dell'associazione<sup>777</sup>. Per altro, l'importanza di siffatte previsioni è direttamente proporzionale alle dimensioni dell'organizzazione, nel senso che il riconoscimento della possibilità di partecipare e votare a distanza è sicuramente più utile nelle associazioni più grandi, operanti in un contesto non soltanto locale

---

<sup>775</sup> Con riferimento al voto per corrispondenza, v. ancora Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, cit., che ha ritenuto inidonee le modalità adottate, in concreto, dall'associazione "Altroconsumo", in quanto «non consentono di sapere se effettivamente il voto provenga da un socio, potendo qualunque soggetto essere venuto in possesso della scheda [di voto] ed averla inviata; non consentono di escludere che possano circolare un numero di schede maggiore rispetto al numero effettivo di soci, non essendovi alcun tipo di controllo per numerare le schede con sistemi che garantiscano comunque la segretezza del voto». A tal proposito, il Consiglio di Stato suggerisce che «basterebbe prevedere una doppia busta, la prima idonea ad identificare il socio e la seconda chiusa da inserire nella apposita cassa sigillata». Quanto, invece, agli accorgimenti da adottare ai fini della corretta esplicazione del voto e della partecipazione per via telematica, sia consentito nuovamente il rinvio a G. ALFANO, *Miti e realtà dei fenomeni associativi virtuali (il caso del MoVimento 5 Stelle)*, cit., p. 243 ss.

<sup>776</sup> Come evidenziato da E. CUSA, *Democrazia cooperativa e legislatori nazionali*, cit., p. 277 ss., «l'utilizzo anche contemporaneo di tutti gli strumenti dinanzi elencati non garantisce però che vi sia la reale partecipazione dei soci alla vita sociale», posto che l'associato (o, nel caso preso in considerazione dall'A., il socio della società cooperativa) non ha alcun *dovere* di partecipazione alla vita dell'ente cui ha aderito. L'A. ritiene, dunque, che la realizzazione della democrazia interna non possa prescindere dal ruolo svolto degli stessi soci, i quali «devono essere resi consapevoli del fatto che il loro contributo, anche critico, è essenziale (...), poiché concorre a migliorare l'organizzazione alla quale hanno deciso volontariamente di aderire».

<sup>777</sup> In ambito societario, A. BLANDINI, *Servizi finanziari per via telematica e le prospettive del diritto societario online*, in *Banca borsa*, 2016, n. 1, p. 60, sottolinea come le procedure di voto telematico siano «in grado di implementare in maniera radicale la democrazia partecipativa: non soltanto facilitando la presenza alle riunioni degli organi sociali o la espressione del diritto di voto dei soggetti che ne hanno diritto, ma anche consentendo una immediata e più efficace informazione di coloro che ne hanno interesse». Cfr., però, M.V. DE GIORGI, «È la politica bellezza!», cit., p. 1345, la quale, commentando i procedimenti di votazione telematica esperiti da un noto partito politico, ha giustamente affermato che «anche l'informatica si presta a ben mascherare l'assenza di regole democratiche nell'organizzazione» interna del gruppo.

e dotate di un'articolata organizzazione<sup>778</sup> (come nel caso, appunto, delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, ove, però, non risultano adottati simili accorgimenti).

#### **3.4. Nomina degli organi direttivi.**

L'ultimo aspetto da tenere in considerazione, ai fini della definizione della democraticità interna dell'associazione consumeristica, concerne la nomina dei soggetti chiamati a svolgere funzioni apicali. Ciò costituisce, per altro, elemento di valutazione per l'accreditamento ministeriale della "rappresentatività a livello nazionale" dell'associazione consumeristica, essendo quest'ultima tenuta a depositare, unitamente alla domanda di iscrizione nell'elenco *ex art.* 137 cod. cons., gli «atti relativi alle elezioni dei rappresentanti e degli organi direttivi», relativi all'ultimo triennio<sup>779</sup>.

In proposito, si possono indicare due distinte, ma correlate, istanze: da un lato, che la selezione dei soggetti chiamati a far parte degli organi di vertice sia riconducibile alla volontà della base associativa<sup>780</sup>; dall'altro, che detti organi siano effettivamente contendibili da parte degli iscritti<sup>781</sup>. Del resto, non è azzardato affermare, anche in ambito intra-associativo, che, «in fondo, il principio fondamentale della democrazia è escogitare un sistema attraverso il quale ci sia una delega dal basso, ci sia un ricambio nella rappresentanza politica»<sup>782</sup>.

In merito al primo aspetto, la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso di ritenere necessario, per il soddisfacimento del requisito di democraticità sanciti nell'art. 137 cod. cons., che l'effettivo «centro decisionale» dell'associazione consumeristica costituisca espressione, quanto meno indiretta,

---

<sup>778</sup> Sul punto, possono essere richiamate le osservazioni formulate, con riferimento alla democraticità interna nelle società cooperative, da E. CUSA, *Democrazia cooperativa e legislatori nazionali*, cit., p. 277 ss., secondo cui «più aumenta la dimensione della compagine sociale, più aumenta l'utilità degli accorgimenti tecnici idonei a rendere le cooperative realmente democratiche»; per cui, «principalmente le cooperative con ampie compagini sociali devono attivarsi per garantire una reale partecipazione alla vita sociale; nelle piccole, invece, sempre che siano vere cooperative, i soci dovrebbero naturalmente partecipare alla vita sociale».

<sup>779</sup> Art. 3, co. 2, lett. b), del regolamento ministeriale.

<sup>780</sup> Sul punto, v. M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, cit., p. 113.

<sup>781</sup> Così, R. DI RAIMO, *Le associazioni non riconosciute*, cit., p. 180 ss., il quale riconduce la contendibilità degli organi sociali da parte della base degli iscritti al principio della parità di trattamento.

<sup>782</sup> P. RESCIGNO, *Libertà e democrazia del sindacato*, in *Persona e comunità*, II, cit., p. 316.

della volontà dei soci<sup>783</sup>, formata a maggioranza all'esito di un procedimento assembleare<sup>784</sup>, con il coinvolgimento, in posizione paritaria, di tutti gli associati. Di talché, non possono essere consentite, limitatamente allo scopo dell'accreditamento ministeriale, eventuali clausole statutarie che demandino la nomina di uno o più membri (men che mai, la maggioranza) degli organi direttivi a soggetti terzi, o a singoli associati<sup>785</sup>.

Quanto, poi, al secondo aspetto, è stato autorevolmente sostenuto che «la circostanza che una cerchia ristretta di persone si avvicendi ai vertici» rappresenti «una spia attendibile di scarsa democrazia interna»<sup>786</sup>. Al fine consentire la “contendibilità” degli organi apicali e incentivare un periodico ricambio dei loro componenti, è innanzitutto necessario che sia assicurata la più ampia diffusione dell'elettorato passivo<sup>787</sup>, nel senso che le eventuali limitazioni statutariamente previste – legate, ad esempio, alla longevità del rapporto associativo –, pur ammissibili, non devono determinare una ingiustificata compressione del novero

---

<sup>783</sup> Così, Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, cit. In particolare, il Consiglio di Stato, analizzando lo statuto dell'associazione “Altroconsumo”, ha rilevato come «il vero centro decisionale dell'associazione Altroconsumo sia costituito dal Comitato di direzione e tale scelta rientra ovviamente negli spazi consentiti all'autonomia di un'associazione di consumatori. Tuttavia, la composizione del Comitato di direzione è tale da non costituire una espressione, anche indiretta, della volontà dei soci, in quanto è formato solo per tre componenti su sette da soggetti eletti dal Consiglio, a sua volta eletto dai soci (...). Pertanto, la maggioranza del principale organo dell'associazione Altroconsumo non è espressione dei soci e quindi non è eletta su base democratica, ma è nominata da soggetti terzi che assumono così il reale controllo dell'associazione ed hanno gli strumenti per impedire anche modifiche statutarie idonee a ripristinare un ordinamento a base democratica». Sulla base di queste considerazioni, il Consiglio di Stato ha dunque ritenuto «che la struttura dell'associazione Altroconsumo, caratterizzata dalla concentrazione dei poteri di gestione in un organo (Comitato di Direzione), la cui maggioranza non viene eletta e il sistema per l'elezione del Consiglio costituiscono elementi tali da condurre ad un giudizio negativo circa il requisito del possesso di uno Statuto che sancisca un ordinamento a base democratica».

<sup>784</sup> Come affermato da F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, 2008, il consenso della maggioranza è la «misura della legittimità del potere», ovvero «quanto occorre e (...) quanto basta» a legittimarlo.

<sup>785</sup> In questo senso, con riferimento alla democraticità sindacale, si esprime L. TORSELLO, *Democrazia e libertà endosindacale. Una riflessione alla luce di questioni nuove e dilemmi non risolti*, cit., p. 184 ss.

<sup>786</sup> M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, cit., p. 791 ss.

<sup>787</sup> Come affermato da A. FUSARO, *L'autonomia organizzativa negli Enti del Terzo Settore*, cit., p. 54, «l'attribuzione del voto a ciascun membro, l'elettorato passivo rispetto alle cariche sociali tendenzialmente diffusa integrano altrettante realizzazioni del principio di uguaglianza».

degli iscritti che possono aspirare a ricoprire cariche sociali. Inoltre, può essere opportuno che gli statuti delle associazioni consumeristiche impongano limiti al rinnovo delle cariche, per più di un certo numero di anni o di mandati<sup>788</sup>, e che stabiliscano per ciascun organo una durata determinata e non eccessivamente lunga<sup>789</sup>.

#### **4. Il problema dei controlli.**

Come si è visto, ai fini dell'iscrizione nell'elenco ministeriale *ex art. 137 cod. cons.*, l'associazione deve provare, tra le altre cose, il possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica. Invero, la legge non chiarisce se il controllo amministrativo, sul punto, debba avere ad oggetto il solo dato statutario, ovvero se debba estendersi anche alla verifica in concreto della effettiva democraticità della vita associativa.

Ebbene, nonostante il tenore letterale della disposizione ora richiamata sembri consentire una verifica esclusivamente formale, deve senz'altro preferirsi la seconda interpretazione, meno restrittiva. Non è così remota, del resto, l'eventualità che il *corpus* di norme sancito dallo statuto, apparentemente ispirato al metodo democratico, sia nei fatti costantemente disatteso dalla condotta prevaricatrice delle «*élite di potere*»<sup>790</sup> che si formano all'interno delle comunità

---

<sup>788</sup> Ciò risulta confermato alla luce dell'analisi empirica degli statuti delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, alcuni dei quali impediscono, in modo più o meno stringente, il rinnovo perpetuo delle nomine all'interno degli organi di vertice. Sul punto, cfr., ad esempio, l'art. 19, co. 5, dello statuto dell'associazione "Assoutenti", ai sensi del quale «il Presidente non può essere eletto per più di 3 mandati *consecutivi*» (il corsivo è aggiunto), ciascuno di 4 anni, con l'art. 23 dello statuto dell'associazione "Adiconsum", rubricato appunto "rotazioni", ai sensi del quale «al fine di favorire la rotazione nelle responsabilità dirigenziali, è possibile ricoprire il ruolo di Presidente nazionale per un periodo massimo di due mandati», (sembrerebbe) anche non consecutivi, «corrispondenti ad anni 8».

<sup>789</sup> Generalmente, la carica degli organi direttivi previsti nelle associazioni consumeristiche accreditate *ex art. 137 cod. cons.* è a tempo determinato, con una durata non pari a quattro o cinque anni.

<sup>790</sup> L'espressione è di G. GEMMA, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Milano, 1993, p. 50 ss.

particolari<sup>791</sup>. In argomento, sono noti alla cronaca (e alla giurisprudenza<sup>792</sup>) i numerosi casi di controversa applicazione delle regole “democratiche” sancite negli statuti di alcuni partiti politici, di fatto utilizzate dai *leader* per esercitare un proprio potere dispotico.

Ciò considerato, già nel vigore della l. n. 281 del 1998, la giurisprudenza amministrativa ha ampiamente sostenuto la necessità che il requisito della democraticità interna delle associazioni dei consumatori e degli utenti sia verificato «non solo in astratto ma anche in concreto»<sup>793</sup>. In particolare, il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 611 del 2006, ha affermato che il controllo ministeriale, pur dovendo essere effettuato «essenzialmente sullo statuto (...) non può tradursi in una verifica meramente formale che prescindano totalmente dalle modalità applicative dello statuto stesso; tali modalità dovranno essere tenute presenti proprio al fine di verificare se le norme statutarie sanciscano un ordinamento democratico»<sup>794</sup>.

Il richiamato arresto ha rappresentato un vero e proprio spartiacque nella regolamentazione dei processi di verifica dei requisiti per la selezione degli enti aventi diritto all’iscrizione nell’elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale. Le indicazioni ivi fornite, infatti, successivamente fatte proprie e dettagliatamente esplicate dalla sezione consultiva del Consiglio di Stato<sup>795</sup>, sono state recepite dal legislatore secondario, in sede di riforma del regolamento ministeriale recante le norme per l’iscrizione nell’elenco *ex art.* 137 cod. cons. Così, mentre il regolamento previgente non richiedeva altro che una «copia autentica dello statuto», dal quale desumersi l’ordinamento a base democratica

---

<sup>791</sup> P. RESCIGNO, *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., p. 222: «può pensarsi tuttavia, circa il controllo di democraticità, che un esame limitato allo statuto, all’atto della richiesta di registrazione, sia insufficiente. Ad uno statuto formalmente democratico, rispettoso della libertà e della volontà dei singoli, può difatti corrispondere, nella realtà concreta, un’organizzazione interna antidemocratica». Cfr. M. GORGONI, *Criteri di democraticità interna delle Onlus*, cit., pp. 217-218, secondo cui «alla statica previsione degli statuti, dovrebbe accompagnarsi insomma la gestione democratica del rapporto associativo».

<sup>792</sup> Da ultime, si ricordino le controversie che hanno visto coinvolto il partito “MoVimento 5 Stelle”: v., in particolare, Trib. Roma, ord. 12 aprile 2016, n. 19678; Trib. Napoli, sez. VII, ord. 14 luglio 2016, n. 15161, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, p. 1337 ss., con nota di M.V. DE GIORGI, «È la politica, bellezza!»; Trib. Genova, ord. 10 aprile 2017, n. 4036, *ivi*, 2017, p. 871 ss., con nota di M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*; Trib. Palermo, sez. V, 11 settembre 2017, n. 13020.

<sup>793</sup> Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, cit.

<sup>794</sup> Cons. Stato, sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 611, cit.

<sup>795</sup> Cons. Stato, sez. consultiva, 22 novembre 2012, n. 9024, cit.

dell'ente<sup>796</sup>, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento le associazioni dei consumatori e degli utenti che aspirano all'iscrizione (o alla permanenza) nell'elenco ministeriale devono depositare altresì una copia «dei verbali delle assemblee degli iscritti, dei regolamenti che disciplinano le elezioni e degli atti relativi alle elezioni dei rappresentanti e degli organi direttivi dell'associazione»<sup>797</sup>. Dall'esame di tali elementi, l'amministrazione competente può trovare conferma della puntuale attuazione dei principi di ispirazione democratica già sanciti nello statuto<sup>798</sup>.

Orbene, ci si può chiedere se tale procedimento di verifica, ripetuto annualmente dal Ministero dello sviluppo economico, sia davvero sufficiente ad assicurare il rispetto del principio democratico nelle associazioni rappresentative a livello nazionale. Se si accoglie l'idea, autorevolmente sostenuta, che nei gruppi «il problema della democrazia interna si risolve nel problema del controllo»<sup>799</sup>, allora si comprende la rilevanza dell'interrogativo, la cui risposta, per altro, appare tutt'altro che scontata.

Innanzitutto, la documentazione richiesta, per quanto più analitica rispetto al passato, continua a non apparire idonea a evidenziare, con pienezza, il livello di democraticità c.d. «dinamica» del gruppo<sup>800</sup>. La valutazione verte, infatti, sui soli verbali assembleari, senza tener conto delle eventuali irregolarità relative, ad esempio, alla convocazione dell'assemblea o alla fase di discussione. Vieppiù, sin dall'introduzione della l. n. 281 del 1998, numerose voci hanno messo in discussione l'efficacia del procedimento di verifica ministeriale, che, pur rigido sotto certi aspetti, appare superficiale e lacunoso<sup>801</sup>.

Al di là di questo, però, non convince la mancata previsione, nella disciplina del cod. cons., di un controllo di tipo interno, affidato a un organo associativo

---

<sup>796</sup> Art. 2, co. 2, lett. b), d.m. 19 gennaio 1999, n. 20.

<sup>797</sup> Così, art. 3, co. 2, lett. b), del regolamento ministeriale.

<sup>798</sup> Nella circolare ministeriale del 5 marzo 2013, n. 38226, p. 7, è espressamente previsto che «mentre il requisito della democraticità deve sempre rinvenirsi dalle disposizioni statutarie, l'accertamento in concreto di detto requisito potrà servire a verificare l'effettiva attuazione dei principi statuari, ma non a superarne eventuali carenze».

<sup>799</sup> P. RESCIGNO, *Il controllo democratico dei sindacati*, cit., p. 222.

<sup>800</sup> Distingue la democraticità "statica", desumibile dallo statuto, da quella "dinamica", relativa alla gestione concreta del rapporto associativo, M. GORGONI, *Criteri di democraticità interna delle Onlus*, cit., p. 219.

<sup>801</sup> V., tra gli altri, F. FERRO LUZZI, *Le Associazioni dei consumatori: aumentano i poteri, a quando i controlli? Cinque immodeste proposte*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1, p. 75 ss. *Contra*, L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, cit., p. 267.

plasmato sul modello del collegio sindacale. Questa lacuna stupisce, a maggior ragione, nell'attuale contesto normativo, in cui, da un lato, la disciplina delle società di capitali attribuisce un ruolo sempre più centrale all'organo di controllo interno<sup>802</sup>; dall'altro, il processo di "societarizzazione" del diritto delle associazioni ha condotto a estendere anche agli ETS, al superamento di determinati requisiti dimensionali, l'obbligo di nominare un simile organo<sup>803</sup>.

Sul punto, va rilevato che, pur essendo già prevista, negli statuti di alcune associazioni consumeristiche, la presenza di un organo interno con funzioni di controllo<sup>804</sup>, solo in alcuni casi si tratta di un organo necessario, mentre più spesso la sua nomina è rimessa alla volontà dell'assemblea<sup>805</sup> oppure subordinata alla sussistenza dell'obbligo sancito nell'art. 30 CTS (addirittura prevedendone la decadenza, qualora tale obbligo venga meno)<sup>806</sup>.

---

<sup>802</sup> Si fa riferimento, in particolare, alle innovazioni apportate per mezzo del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi), spec. art. 14, attraverso cui si realizza una «accentuazione dell'incisività del ruolo del collegio sindacale». In questi termini, P. VALENSISE, *Il ruolo dell'organo di controllo nella procedura di c.d. "allerta" tra legge delega e "Codice della crisi": nuove soluzioni o nuovi problemi?*, in AA. VV., *La nuova disciplina delle procedure concorsuali*, Torino, 2019, p. 676 ss., spec. p. 680.

<sup>803</sup> Ai sensi dell'art. 30, co. 2, CTS, infatti, è previsto che «nelle associazioni, riconosciute o non riconosciute, del Terzo settore, la nomina di un organo di controllo, anche monocratico, è obbligatoria quando siano superati per ben due esercizi due dei seguenti limiti: a) totale dell'attivo dello stato patrimoniale: 110.000,00 euro; b) ricavi, rendite, proventi, entrate comunque denominate: 220.000,00 euro; c) dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 5 unità».

<sup>804</sup> V., in proposito, gli statuti delle associazioni "Adicunsum" (art. 11); "Assoutenti" (art. 23); "U.DI.CON." (art. 32); "Federconsumatori" (art. 15).

<sup>805</sup> Così prevede, in particolare, l'art. 10 dello statuto dell'associazione "Confconsumatori".

<sup>806</sup> V., in particolare, l'art. 20 dello statuto dell'associazione "Movimento consumatori".

## Conclusioni.

La legislazione in materia di diritti dei consumatori ha raggiunto, anche grazie alla costante attività d'impulso di matrice europea, dimensioni e rilevanza significative. Tuttavia, è ben noto che, quale che sia l'ambito considerato, affinché i diritti dei singoli ricevano adeguata tutela, «non basta compilare un loro elenco e poi consegnarlo ad una qualunque dichiarazione», ma è altresì «necessario considerare quali siano le “forze materiali” che sostengono questi diritti» e li applicano in concreto<sup>807</sup>. Ebbene, non si fa fatica a individuare nelle associazioni consumeristiche entità alle quali, unitamente ad altri (autorità di vigilanza, magistratura, etc.), ma, per così dire, dal “basso” e non dall’ “alto”, e quindi con un rapporto e una contiguità di maggiore intensità, l'ordinamento affida (o vorrebbe affidare) il compito di dare effettiva attuazione all'insieme di diritti astrattamente riconosciuti ai consumatori e agli utenti<sup>808</sup>, attraverso l'attività di rappresentanza, educazione, informazione, assistenza e protezione giurisdizionale di questi ultimi.

Anzitutto, infatti, dette associazioni sono chiamate a concretizzare il diritto dei consumatori di «essere ascoltati», sancito per la prima volta nella Carta europea di protezione del consumatore del 1973 e riaffermato nella successiva produzione normativa comunitaria e nazionale. In particolare, è da tempo valorizzata la funzione delle organizzazioni consumeristiche nell'intercettare e rappresentare, anche in sedi istituzionali, i bisogni dei consumatori, attraverso il loro (quanto meno, formale) coinvolgimento nella elaborazione e nella revisione delle politiche di interesse consumeristico. A tal proposito, la disciplina dettata negli artt. 136 ss. cod. cons. stabilisce un sistema di accreditamento ministeriale, basato su meccanismi selettivi predeterminati e non discrezionali, finalizzato all'individuazione delle associazioni “rappresentative a livello nazionale”, le quali sono ammesse a partecipare, attraverso propri delegati, all'organo consultivo di settore operante a livello nazionale, il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, nonché, mediante l'espressione di un rappresentante

---

<sup>807</sup> G. AZZARITI, *Verso la democrazia attraverso i diritti*, in *Pol. dir.*, 2013, n. 1-2, p. 3 ss., spec. p. 8 e p. 11, che sottolinea il bisogno «di una cultura diffusa dei diritti, ma anche di forze organizzate per la loro salvaguardia».

<sup>808</sup> L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, cit., p. 264, mette in evidenza la portata “sociale” e programmatica (di molti) dei diritti riconosciuti come fondamentali ai consumatori e agli utenti, che impone «continui interventi di stimolo da parte delle associazioni dei consumatori per una loro effettiva attuazione».

unico da quest'ultimo organo individuato, al Gruppo consultivo europeo dei consumatori.

Inoltre, declinando in termini normativi il comune adagio per il quale “l'unione fa la forza”, l'ordinamento riconosce a dette organizzazioni la capacità di eliminare, o quanto meno attenuare, lo squilibrio anche processuale indubitabilmente esistente tra consumatori isolati e controparti imprenditoriali<sup>809</sup>. L'insufficienza della tutela individuale è fatto acclarato nel dibattito (non solo) giuridico in ambito consumerista; avverso i soprusi “diffusi” della grande impresa, il singolo non è quasi mai incentivato ad agire, vuoi per la modesta entità della controversia, che non giustifica lunghe, costose e incerte battaglie legali contro avversari meglio attrezzati, vuoi, magari, per la scarsa consapevolezza dei propri diritti e degli stessi torti subiti. Di talché, il legislatore predispose una serie di strumenti finalizzati a ridurre tale asimmetria, che presuppongono o comunque consentono l'intervento delle organizzazioni consumeristiche.

In specie, nel contesto normativo vigente, le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale sono legittimate ad agire, in via esclusiva, per l'ottenimento di un provvedimento inibitorio nei confronti del professionista autore di una violazione degli interessi collettivi dei consumatori, compreso, in particolare, l'utilizzo (o la raccomandazione) di una o più clausole “abusive” nelle condizioni generali di contratto. Vieppiù, l'azione risarcitoria di classe *ex art. 140-bis* cod. cons., può essere esercitata, oltre che dai singoli consumatori danneggiati dalla condotta plurioffensiva di un professionista, da un'associazione cui gli stessi conferiscono mandato.

Cionondimeno, nella prospettiva della riforma della disciplina (*deconsumerizzata*) dei procedimenti collettivi, attuata per mezzo della l. n. 31 del 2019 e prossima all'entrata in vigore, il superamento del sistema di protezione sancito negli artt. 139, 140 e 140-*bis* cod. cons. e l'apertura alla legittimazione individuale ad agire anche in via inibitoria non paiono inficiare l'importanza dell'attività delle associazioni dei consumatori: per quanto detto sopra, infatti, la funzione propulsiva dei gruppi organizzati si rivela senz'altro cruciale, anche laddove i singoli consumatori dispongono sulla carta di strumenti di protezione individuale<sup>810</sup>.

---

<sup>809</sup> Così, da ultimo, L. SERAFINELLI, *Ancora sulla tutela del consumatore anche in forma collettiva*, cit., p. 612 ss.

<sup>810</sup> A. PALMIERI-P. LAGHEZZA, *Consumatori e clausole abusive: l'aggregazione fa la forza*, cit., cc. 2047-2049.

Dal quadro tracciato, si ricava la centralità del ruolo assegnato alle organizzazioni consumeristiche<sup>811</sup>, che può efficacemente riassumersi nella possibilità, per queste ultime, da un lato, di «fissare ciò che è l'interesse del consumatore»<sup>812</sup>, e, dall'altro, di tradurre detto interesse «in azione di controllo» del mercato<sup>813</sup>. Tale attività – la quale, come si è osservato, può contare su un arsenale di armi sempre meno spuntate, che presto potrebbe arricchirsi altresì di una «azione rappresentativa» europea, finalmente con funzione anche risarcitoria –, per effetto della progressiva estensione del suo perimetro applicativo, assume oggi una vocazione “generalista” e si affianca, supportandola, a quella esercitata, in specifici settori, dalle autorità amministrative indipendenti.

Le prerogative che l'ordinamento riconosce alle organizzazioni dei consumatori sono, dunque, espressione del principio di sussidiarietà, ovvero dell'idea di una «distribuzione di compiti»<sup>814</sup> tra Stato e gruppi privati organizzati<sup>815</sup>. Ciò presuppone, tuttavia, che questi ultimi siano in grado di assolvere al ruolo “pubblicistico” ad essi assegnato<sup>816</sup>; il che consente di cogliere l'importanza (e la legittimità) dell'individuazione delle caratteristiche essenziali che tali formazioni sociali devono possedere, affinché possano essere considerate adeguatamente rappresentative degli interessi dei consumatori e degli utenti<sup>817</sup>.

---

<sup>811</sup> Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 giugno 2013, su una nuova agenda per la politica europea dei consumatori, in cui è stato riconosciuto alle associazioni dei consumatori e degli utenti lo svolgimento di «un ruolo insostituibile come garanti della fiducia e dello sviluppo del mercato unico».

<sup>812</sup> A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 53. Cfr., sul punto, G. PROSPERETTI, voce *Rappresentatività sindacale*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., Torino, 2009, il quale riconduce il concetto di rappresentatività (sindacale) alla

<sup>813</sup> A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, cit., p. 51. Cfr. S. RODOTÀ, *Introduzione*, cit., p. 14, il quale considera la tutela degli interessi diffusi come lo strumento attraverso cui esercitare un controllo sociale delle attività private.

<sup>814</sup> E. BATTELLI, *Il ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista*, cit., p. 278.

<sup>815</sup> P. RESCIGNO, *Le due «versioni» del pluralismo*, in ID., *Persona e comunità*, II, cit., p. 382.

<sup>816</sup> L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, cit., p. 264; A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, cit., p. 496 ss.

<sup>817</sup> A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, n. 5, p. 365 ss., sottolinea che, nelle comunità particolari, «una maggiore eteronomia si giustifica in relazione all'affidamento collettivo e alle aspettative che l'attività svolta è idonea a suscitare». In proposito, l'A. cita espressamente le associazioni dei

Ebbene, oltre a requisiti più marcatamente quantitativi, concernenti il numero di iscritti, la diffusione territoriale e la costituzione da almeno un triennio, la valutazione (amministrativa) della rappresentatività dell'associazione consumeristica tiene conto altresì delle regole che ne definiscono l'ordinamento interno, richiedendone, in particolare, la democraticità. Le pretese del legislatore, in tal senso, sembrano rappresentare non già, o non soltanto, un indice di meritevolezza, una sorta di «moneta di scambio» per l'ottenimento di determinati privilegi<sup>818</sup>, bensì un presupposto indispensabile per il riconoscimento della rappresentatività dell'associazione. Del resto, già in un diverso contesto – segnatamente, quello dei partiti politici, ma analoghe considerazioni sono state fatte anche con riferimento ai sindacati dei lavoratori –, la dottrina ha rilevato come la «rappresentatività non potrebbe essere efficacemente assicurata senza una struttura interna a carattere democratico»<sup>819</sup>.

Dunque, posto che il principio democratico «caratterizza e giustifica l'associazionismo» in generale<sup>820</sup>, e quello consumerista in particolare<sup>821</sup>, alle organizzazioni, che si fanno (o intendono farsi) portatrici delle istanze collettive dei consumatori, si richiede qualcosa di più della sola tutela, costituzionalmente sancita, dei singoli da prevaricazioni e abusi del gruppo: il rispetto del «valore fondamentale dell'agire partecipativo»<sup>822</sup>.

L'apertura alla partecipazione democratica, la “contendibilità”, per così dire, degli organi associativi, l'attribuzione del potere decisorio alla base dei consociati (e non nelle mani di pochi), rappresentano, per questi enti, i necessari strumenti atti a garantire la serietà dell'iniziativa, altrimenti esposta al pericolo di strumentalizzazioni idonee a comprometterne la credibilità e, quindi,

---

consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, che realizzano «forme di integrazione dell'azione privata con la tutela di interessi pubblici», per le quali, pertanto, «appare giustificato un irrigidimento strutturale», relativo «all'articolazione nelle competenze degli organi (d'indirizzo, di amministrazione e controllo), all'adozione del metodo democratico, alla previsione di regole e procedure sulla turnazione degli amministratori, all'imposizione di obblighi contabili e di bilancio».

<sup>818</sup> G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, cit., p. 60.

<sup>819</sup> P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., p. 114.

<sup>820</sup> P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, cit., p. 148.

<sup>821</sup> Art. 2, co. 2, lett. f), cod. cons.

<sup>822</sup> C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, cit., p. 843 ss.

l'efficacia<sup>823</sup>. Tuttavia, nonostante i passi avanti che indubbiamente sono stati compiuti rispetto al passato, l'analisi della prassi statutaria delle principali organizzazioni consumeristiche operanti a livello nazionale lascia trasparire il rispetto di un mero nucleo minimo di democraticità. Questa circostanza, agevolata dalla vaghezza del dato normativo di cui all'art. 137 cod. cons. – solo in parte colmata dalla normativa secondaria e dalle circolari operative ministeriali – e dall'insufficienza dei meccanismi di verifica amministrativa, si traduce nella complessiva debolezza del movimento consumerista e, di conseguenza, nella parziale “neutralizzazione” di un elemento cardine del sistema di protezione dei consumatori.

Tale circostanza produce evidenti conseguenze in termini di “rappresentatività”. Ed infatti, non vi è dubbio che sia il legislatore, sia il mercato, ripongono un affidamento solo parziale su questi soggetti, spesso strumento nelle mani di pochi per finalità “politiche” ed “economiche” personali, o, comunque, tangenziali, rispetto alle così elevate finalità che siffatte associazioni devono perseguire.

A ben vedere, dunque, per le associazioni dei consumatori, la sfida resta ancora oggi quella di fare in modo che «la messinscena diventi una realtà e la tigre di carta diventi una tigre reale con denti aguzzi e terribili artigli»<sup>824</sup>.

Come si è tentato di ricostruire nel corso del presente lavoro, affinché ciò accada è necessario che, indubbiamente con una notevole dose di coraggio, le associazioni dei consumatori ripensino se stesse, e si dotino di meccanismi di democraticità interna tali da renderle inattaccabili, per così dire, sul mercato e da meritare pertanto la rappresentatività, che pure in altri ordinamenti posseggono, avendola conquistata sul campo.

Il tema ha una chiara rilevanza comunitaria: sol che si pensi che ancora a giugno 2019 è stata lanciata una *call for proposal* «*for action grants for limiting*

---

<sup>823</sup> Cfr. E. BATTELLI, *Il ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista*, cit., p. 260, il quale parla di una «stagione di crisi» dei corpi intermedi, caratterizzata dalla «perdita di credibilità e autorevolezza, che coinvolge partiti, sindacati, associazioni di categoria e, più in generale, tutte quelle formazioni sociali chiamate a rappresentare i bisogni e le istanze dei cittadini», sostenendo che «il rimedio è rappresentato dalla “partecipazione”».

<sup>824</sup> Queste le parole pronunciate dal Presidente del Comitato consultivo dei consumatori, Anthony Dumont, all'esito del primo triennio di attività dell'organismo, nel 1976, riportate in A. DUMONT, *Bilancio dei primi tre anni di vita del Comitato consultivo dei consumatori*, in AA.VV., *Atti del simposio delle associazioni dei consumatori del 2 e 3 dicembre 1976*, cit., p. 13 ss.

*dual quality and strengthening consumer organisations in the EU»<sup>825</sup>, nella quale – al di là della assoluta peculiarità del tema oggetto della call – si legge, tra l’altro, che «for the empowerment of consumer organisations is also a key element of the future Single Market Programme and, at the same time, will facilitate the implementation of the New Deal for Consumers legislative package, once adopted by the co-legislators».*

Il tema, dunque, sarà sicuramente all’attenzione del legislatore comunitario nei prossimi anni. In quest’ambito, una diversa democraticità interna, che superi i limiti e le perplessità qui ricostruite, inciderà in maniera radicale sulla stessa individuazione dei poteri e del ruolo complessivo che siffatte associazioni saranno chiamate ad assolvere, che non può certo limitarsi alle scarse influenze – di carattere essenzialmente assistenziale – allo stato attuale, nella sostanza, rinvenibili.

---

825

Reperibile in <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/topic-details/rec-cons-rppi-ag-2019>.

## BIBLIOGRAFIA

AA. VV., *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. Gorgoni, Pisa, 2018.

AA. VV., *GPS Consumo*, coordinato da P. Pajín Echevarría, 2a ed., Valencia, 2018.

AA. VV., *Codice dei contratti commentato*, a cura di G. Alpa e V. Mariconda, Mirafiori Assago, 2017.

AA. VV., *La Direttiva Consumer Rights*, a cura di C. Giustolisi, Roma, 2017.

AA. VV., *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, a cura di S. Chiarloni e P. Fiorio, Torino, 2005.

AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001.

AA. VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998, n. 281)*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000.

AA. VV., *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di F. Silva, Roma, 1996.

AA. VV., *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel codice civile*, a cura di A. Barenghi, Napoli, 1996.

AA. VV., *Clausole vessatorie e contratto del consumatore (art. 1469-bis e ss.)*, a cura di E. Cesàro, Padova, 1996.

AA. VV., *Clausole abusive e direttiva comunitaria*, a cura di E. Cesàro, Padova, 1994.

AA. VV., *Gli indirizzi giurisprudenziali in materia di interessi collettivi*, in *Pol. Dir.*, 1981.

AA. VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Atti del Convegno di Salerno, 22-25 maggio 1975, a cura di A. Gambaro, Milano, 1976.

AA. VV., *Condizioni generali di contratto e tutela del contraente debole*, Milano, 1970.

G. AFFERNI, *Recenti sviluppi nell'azione di classe*, in *Contr. impr.*, 2013, n. 6.

C. AGNELLO, *I metodi alternativi delle controversie: il ruolo delle associazioni dei consumatori*, in AA. VV., *Il risarcimento del danno al consumatore*, a cura di P. Cendon e C. Poncibò, Milano, 2014.

A. ALBANESE, *Le clausole vessatorie nel diritto europeo dei contratti*, in *Europa e dir. priv.*, 2013.

G. ALPA, *The Making of Consumer Law and Policy in Europe and Italy*, in *European Business Law Review*, 2018.

G. ALPA, voce *Interessi diffusi*, (I agg.), in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, Torino, 2014.

G. ALPA, *L'art. 140-bis del codice del consumo nella prospettiva del diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010.

G. ALPA, *La codificazione del diritto dei consumatori. Aspetti di diritto comparato*, in *Nuova giur. civ.*, 2009, n. 6.

G. ALPA, *L'azione collettiva risarcitoria. Alcune osservazioni di diritto sostanziale*, in *Contratti*, 2008, n. 6.

G. ALPA, *Il codice del consumo*, in *Contratti*, 2005, n. 11.

G. ALPA, *La nuova disciplina dei diritti dei consumatori*, in *Studium Iuris*, 1998.

G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 1998, n. 9.

G. ALPA, *I contratti dei consumatori. L'iter normativo degli artt. 1469 bis - sexies del codice civile*, Roma, 1997.

G. ALPA, *Sul recepimento della direttiva comunitaria in tema di clausole abusive*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1996,

G. ALPA, *I contratti dei consumatori. Diritto comunitario e novellazione del codice civile*, in *Vita not.*, 1996.

G. ALPA, *La proposta di direttiva comunitaria sulla azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori*, in *Giur. it.*, 1996.

G. ALPA, *Le clausole abusive nei contratti «standards»*, in *Corr. giur.*, 1993.

G. ALPA, *Interessi diffusi e localizzazioni delle centrali nucleari. In margine di una recente pronuncia della Corte di Cassazione*, in *Riv. circ. trasp.*, 1979.

G. ALPA - M. BESSONE, *La Carta europea dei consumatori*, in *Riv. soc.*, 1974.

G. ALPA – G. CHINÈ, voce *Consumatore (protezione del)*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XV, Torino, 1997.

D. AMADEI, *La nuova azione inibitoria collettiva*, in *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, a cura di B. Sassani, Ospedaletto, 2019.

D. AMADEI, *L'azione di classe italiana per la tutela dei diritti individuali omogenei*, in *Giur. merito*, 2008, n. 4.

C. AMATUCCI, *La vera ambizione delle azioni di classe: brevi note sulla deterrenza*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1.

G. AMOROSO, *Nuovo intervento della Corte costituzionale sulla nozione di «maggiore rappresentatività» delle associazioni sindacali e possibili riflessi sull'art. 19 dello statuto dei lavoratori*, in *Foro it.*, 1996.

M. ANGELONE, *La tutela amministrativa avverso le clausole vessatorie in Italia*, in *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 2015.

A. ANTONUCCI, *Class action bancaria: considerazioni sulla prima vittoria consumeristica*, in *Nuova giur. civ.*, 2014, n. 7-8, p. 580 ss.

G.M. ARMONE, *Inibitoria collettiva e clausole vessatorie: prime disavventure applicative dell'art. 1469-sexies c.c.*, in *Foro it.*, 1997.

F. AROSSA, *Gli scomodi confini dell'azione collettiva risarcitoria all'italiana: diseconomie del suo ambito di applicazione*, in *Analisi giur. economia*, 2008.

T. ASCARELLI, *Problemi giuridici*, 1959.

T. ASCARELLI, *In tema di consorzi, mutue, associazioni e società*, in ID., *Saggi di diritto commerciale*, Milano, 1955.

A. AURICCHIO, voce «*Associazioni riconosciute*», in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958.

P. AUTIERI, *I poteri dell'Autorità garante in materia di pubblicità ingannevole e comparativa*, in *Riv. dir. ind.*, 2002.

G. AZZARITI, *Verso la democrazia attraverso i diritti*, in *Pol. dir.*, 2013, n. 1-2.

L. BACCARO, *Stato e società civile: verso un modello di democrazia associativa?*, in *Stato e mercato*, 2004, n. 3.

A. BARBA, *Soggettività metaindividuale e riconoscimento della personalità giuridica*, in *Riv. dir. civ.*, 2018, n. 3.

A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, Torino, 2017.

A. BARBA, *Consumo e sviluppo della persona*, in AA.VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000.

L. BARBIERA, *Inadeguata tutela della libertà di recesso dell'associato nella giurisprudenza di legittimità*, nota a Cass. civ., sez. I, 14 maggio 1997, n. 4244, in *Giur. it.*, 1998, n. 4.

M. BARCELLONA, *L'interventismo europeo e la sovranità del mercato: le discipline del contratto e i diritti fondamentali*, in *Europa dir. priv.*, 2011, n. 2.

M. BARELA, *Principio di maggioranza e tutela del dissenziente*, in *Riv. dir. priv.*, 2017, n. 1.

P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.

F. BARRA CARACCILO, *L'azione collettiva. La fase conciliativa. Qualificazione e quantificazione del danno*, in *Contr. impr.*, 2008, n. 4-5.

M. BASILE, *Le «pene private» nelle associazioni*, in AA. VV., *Le pene private*, a cura di F.D. Busnelli e G. Scalfi, Milano, 1985.

A. BASSI, *Il principio della parità di trattamento dei soci nella nuova disciplina delle società cooperative*, in AA. VV., *Impresa e società. Studi dedicati a Federico Martorano*, a cura di A. Bassi, U. Belviso, E. Bocchini, D. Buonomo, F. Di Sabato, G. Laurino e M. Sandulli, Napoli, 2006.

E. BATTELLI, *Codice del consumo, Codice civile e codici di settore: un rapporto non meramente di specialità*, in *Europa dir. priv.*, 2016, n. 2.

E. BATTELLI, *Il ruolo dei corpi intermedi nel modello italiano di società pluralista*, in *Pol. dir.*, 2018, n. 2.

E. BATTELLI, *L'intervento dell'Autorità Antitrust contro le clausole vessatorie e le prospettive di un sistema integrato di protezione dei consumatori*, in *Europa dir. priv.*, 2014.

A. BELLELLI, *Dall'azione inibitoria all'azione risarcitoria collettiva*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, n. 2.

A. BELLELLI, *L'inibitoria come strumento generale di tutela contro l'illecito*, in *Studi in onore di Bianca*, IV, Milano, 2006.

A. BELLELLI, *La tutela inibitoria*, in *Commentario al capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore*, a cura di C.M. Bianca e F.D. Busnelli, Padova, 1999.

A. BELLELLI, *L'inibitoria come strumento di controllo delle condizioni generali di contratto*, in AA. VV., *Le condizioni generali di contratto*, a cura di C.M. Bianca, II, Milano, 1981.

C. BELLI, *Commento (artt. 136-138)*, in AA. VV., *Codice del consumo. Commentario al D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206*, 2a ed., a cura di E.M. Tripodi e C. Belli, Rimini, 2008.

A.M. BENEDETTI, *Utenti e servizi pubblici nel Codice del consumo: belle proclamazioni e poca effettività?*, in *Pol. dir.*, 2007, n. 3.

S. BENUCCI, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in AA. VV., *Squilibrio e usura nei contratti*, a cura di G. Vettori, Padova, 2002.

I. BERLIN, *Libertà*, Milano, 2005.

M. BESSONE, *La tutela civilistica dei consumatori e gli strumenti del controllo giurisdizionale*, in *Rass. dir. civ.*, 1981.

M. BESSONE, *La tutela del consumatore nella recente evoluzione del diritto francese*, in *Foro it.*, 1974.

C.M. BIANCA, *Diritto civile, III, Il contratto*, Milano, 2000.

C.M. BIANCA – G. PATTI – S. PATTI, *Lessico di diritto civile*, Milano, 2001.

C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977.

C.M. BIANCA, *Intervento*, in AA. VV., *Condizioni generali di contratto e tutela del contraente debole*, Atti del Convegno di Catania del 17-18 maggio 1969, Milano, 1970.

M. BIANCA, *Trasformazione, fusione e scissione degli enti del Terzo settore*, in AA. VV., *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. Gorgoni, Pisa, 2018.

F. BILOTTA, *La «disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti»: prime note*, in AA. VV., *Tendenze evolutive nella tutela dei consumatori. Un ampio commento della nuova legge n. 281/98 ed appendice di giurisprudenza*, Napoli, 1998.

A. BLANDINI, *Il Codice del consumo e i servizi finanziari: riflessioni sulla posizione del consumatore*, in *Riv. dir. priv.*, 2007.

G. BOLOGNA, *Gli interessi collettivi nelle pronunce della giurisprudenza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1988.

M. BONAZZI, *Esclusione «ad nutum» del socio da un'associazione non riconosciuta*, nota a Trib. Torino, 4 gennaio 1982, in *Giur. it.*, 1983.

D. BORTOLOTTI, *Disciplina (dir. amm.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XI, Roma, 1989.

F. BOSETTI, *Il Registro unico Nazionale del Terzo settore*, in AA. VV., *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. Gorgoni, Pisa, 2018.

L. BOZZI, *Terzo settore: osservazioni “a prima lettura” su una riforma culturale prima che politica*, in *Contr. impr.*, 2017.

E. BRIGANTI, *La legge comunitaria del 1999 e le modifiche al codice civile in tema di contratti dei consumatori*, in *Notariato*, 2000.

E. BRIGANTI, *Tutela inibitoria e legittimazione attiva delle associazioni rappresentative dei consumatori*, in *Notariato*, 1999.

R. BRIGANTI, *La riforma del “Terzo settore”, tra sussidiarietà orizzontale e impresa sociale*, in *Notariato*, 2018.

R. BRIGANTI, *La legge sulle associazioni di promozione sociale*, in *Notariato*, 2001.

L. BRUSCUGLIA, *Il fenomeno associativo dal codice civile al decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997*, in AA.VV., *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Atti del Convegno di Pisa, 27-28 marzo 1998, a cura di L. Bruscutiglia e E. Rossi, Milano, 2000.

V. BUONOCORE, *Impresa (dir. priv.)*, in *Enc. dir. Annali*, Milano, 2007.

V. BUONOCORE – G. CAPO, *L'imprenditore in generale*, in AA. VV., *Manuale di diritto commerciale*, ideato da V. Buonocore, Torino, 2016.

V. BUONOCORE, *La direttiva comunitaria del 5 aprile 1993 sulle “clausole abusive nei contratti stipulati con il consumatore” e la disciplina della trasparenza nelle operazioni bancarie*, in *Banca borsa*, 1994.

F.D. BUSNELLI - U. MORELLO, *La direttiva 93/13 CEE del 5 aprile 1993 sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, in *Riv. not.*, 1995.

F.D. BUSNELLI, *La tutela giurisdizionale negli ordinamenti delle formazioni sociali e delle confessioni religiose: principi costituzionali e «giustizia interna»*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1993.

F.D. BUSNELLI, *Il diritto delle persone*, in AA. VV., *I cinquant'anni del Codice civile*, Milano, 1993.

J. CALAIS-AULOY, *Droit de la consommation*, 3a ed., Parigi, 1992.

J. CALAIS-AULOY, *La loi Royer et les consommateurs*, in *Recueil Dalloz Sirey*, 1974, e in *Foro it.*, 1974.

R. CALVO, *Il Codice del consumo tra «consolidazione» di leggi e autonomia privata*, ivi, 2006.

R. CAMERO - S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, Milano, 1999.

F. CAMILLETI, *Il nuovo art. 140-bis del Codice del consumo e l'azione di classe*, in *Contratti*, 2009.

F. CAMILLETI, *L'art. 2 del Codice del consumo e i diritti fondamentali dei consumatori nei rapporti contrattuali*, in *Contratti*, 2007, n. 10.

F.A. CANCELLA, *La tutela dei consumatori: brevi note sul bilanciamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia*; in *Resp. civ. prev.*, 2002.

E. CAPOBIANCO, voce *Arbitro bancario finanziario*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., Torino, 2012.

E. CAPOBIANCO - G. PERLINGIERI, *Codice del consumo annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, 1a ed., Napoli, 2009.

R. CAPONI, *Collective redress in Europe: Current Developments of 'Class Action' Suits in Italy*, in *Zeitschrift für Zivilprozess International*, 2011, n. 16.

R. CAPONI, *Il nuovo volto della class action*, in *Foro it.*, 2009.

M. CAPPELLETTI, *Accesso alla giustizia come programma di riforma e come metodo di pensiero*, in *Riv. dir. proc.*, 1982.

M. CAPPELLETTI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale di interessi collettivi o diffusi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974, Padova, 1976.

M. CAPPELLETTI., *Formazioni sociali e interessi di gruppo davanti alla giustizia civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1975.

B. CAPPONI, *Diritto comunitario e azioni di interesse dei consumatori*, in *Foro it.*, 1994.

F. CAPRIGLIONE, *La giustizia nei rapporti bancari e finanziari*, in *Banca borsa*, 2010, n. 3.

F. CAPRIGLIONE, *L'accesso alla giustizia dei consumatori dei servizi finanziari nella normativa del d.lgs. n. 58/1998 (testo unico della finanza)*, in *Banca borsa*, 1999.

G. CARAPEZZA FIGLIA, *Democraticità e partecipazione associativa nei partiti politici*, in AA. VV., *Partiti politici e sistema ordinamentale*, a cura di G. Carapezza Figlia, G. Frezza e G. Rivosecchi, Napoli, 2018.

B. CARAVITA, *La tutela giurisprudenziale degli interessi diffusi e collettivi*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985.

B. CARAVITA, *Interessi diffusi e collettivi*, in *Diritto e società*, 1982.

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 *Dir. commercio internazionale*, 2002.

V. CARBONE, *Le modifiche della legge comunitaria 1999 al codice civile*, in *Corr. giur.*, 2000.

V. CARBONE, *Giudizio negativo della CE sul non corretto recepimento della direttiva n. 93/13*, *ivi*, 1999.

V. CARBONE, *Contestazione della CE per l'applicazione della direttiva sulle clausole abusive: si apre una querelle*, in *Corr. giur.*, 1998.

V. CARBONE, *La risposta italiana alle contestazioni comunitarie sull'applicazione della direttiva sulle clausole abusive*, *ivi*, 1998.

V. CARBONE, *La tutela del consumatore: le clausole abusive*, in *Corr. Giur.*, 1996.

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

A. CARRATTA, *L'abilitazione all'esercizio dell'azione collettiva*, in *Riv. dir. proc.*, 2009.

A. CARRATTA, *Dall'azione collettiva inibitoria a tutela dei consumatori ed utenti all'azione collettiva risarcitoria: i nodi irrisolti delle proposte di legge in discussione*, in *Giur. it.*, 2005.

E. CATERINI, *La terza fase del diritto dei consumi*, in AA.VV., *Scritti in onore di Marco Comporti*, a cura di S. Pagliantini, E. Quadri, D. Sinesio, Milano, 2008, e in AA.VV., *Il diritto dei consumi realtà e prospettive*, a cura di G. Cavazzoni, L. Di Nella, L. Mezzasoma, V. Rizzo, Napoli, 2008.

D. CENA, *La nuova legge quadro dei diritti dei consumatori*, in *Contr. impr. Europa*, 1999.

E. CESARO, *Contratto aperto e adesione del terzo*, Napoli, 1979.

N. CEVOLANI, *A proposito dei "mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive". Tutela individuale e tutela collettiva*, in *Nuova giur. civ.*, 2016, n. 9.

E. CHELI, *In tema di «libertà negativa» di associazione*, in *Foro it.*, 1962.

S. CHIARLONI, *Il nuovo articolo 140 bis del codice del consumo: azioni di classe o azione collettiva?*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1.

S. CHIARLONI, *Per la chiarezza di idee in tema di tutele collettive dei consumatori*, in *Riv. dir. proc.*, 2007, n. 3.

G. CHINÈ, *Legittimazione ad agire (Art. 3)*, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001.

G. CIAN, *Il nuovo capo XIV bis (titolo II, libro IV) del Codice Civile, sulla disciplina dei contratti con i consumatori*, in *Studium Juris*, 1996.

A. CILENTO, *New deal per i consumatori: risultati all'altezza delle ambizioni?*, in *Contr. impr.*, 2019, n. 3.

R. COLAGRANDE, *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti (l. 30 luglio 1998, n. 281)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1998, n. 4.

C. CONSOLO – M. STELLA, *La nuova azione di classe non più solo consumeristica, in una proposta di legge da non lasciar cadere*, in *Riv. dir. bancario*, 2018, n. 12.

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.

C. CONSOLO, *Tutela urgente, clausole abusive e pregiudizi rilevanti seppur non irreparabili*, in *Corr. giur.*, 1997.

C. CONSOLO, *Class actions fuori dagli USA? (Un'indagine preliminare sul versante della tutela dei crediti di massa: funzione sostanziale e struttura processuale minima)*, in *Riv. dir. proc.*, 1993.

G. CONTE, *I "diritti individuali omogenei" nella disciplina dell'azione di classe*, in *Riv. dir. civ.*, 2011.

R. CONTE, *Clausole vessatorie, inibitoria cautelare e «giusti motivi d'urgenza»*, in *Giur. it.*, 1998.

R. CONTI, *Codice del consumo. Una pagina nuova nella tutela consumeristica. Prime riflessioni sulla tutela in materia di clausole abusive*, in *Corr. giur.*, 2005, n. 12.

E. CORAPI, *Appunti sull'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo della class action nella legge di riforma*, in *Liber amicorum Guido Alpa*, a cura di F. Capriglione, Assago, 2019.

A. CORASANITI, *La tutela degli interessi diffusi davanti al giudice ordinario*, in *Riv. dir. civ.*, 1978.

F. CORSINI, *L'azione inibitoria cautelare a tutela dei consumatori: legittimazione ad agire e "giusti motivi di urgenza"*, nota a Trib. Roma, 2 agosto 1997 (ord.), in *Giust. civ.*, 1998.

F. COSENTINO, *L'art. 2601 c.c. e la tutela dei consumatori al vaglio della Corte costituzionale*, e in *Giur. cost.*, 1988.

C. COSTA, *Profili problematici della disciplina della composizione della crisi da sovraindebitamento*, in *Dir. fall.*, 2014, n. 6.

G. COSTANTINO, *L'azione di classe ai sensi dell'art. 140-bis del Codice del consumo. La sentenza di accoglimento. Il giudizio di ammissibilità*, in *Diritto econ. ass.*, 2010.

G. COSTANTINO – C. CONSOLO, *Prime pronunce e qualche punto fermo sull'azione risarcitoria di classe*, in *Corr. giur.*, 2010.

G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria 2009: la tela di Penelope*, in *Foro it.*, 2009.

G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria: note a prima lettura dell'art. 140 bis cod. consumo*, in *Foro it.*, 2008.

G. COSTANTINO, *Brevi note sulla tutela degli interessi collettivi davanti al giudice civile*, in *Dir. giur.*, 1974.

G. COTTINO, *Diritto societario*, Padova, 2011.

G. COTTINO, R. WEIGMANN, *Le società di persone*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da G. Cottino, III, Padova, 2004.

E. CRACCO, *La rappresentatività delle organizzazioni dei consumatori*, in AA.VV., *Atti del simposio delle associazioni dei consumatori del 2 e 3 dicembre 1976*, Bruxelles-Lussemburgo, 1977.

E. CUSA, *Democrazia cooperativa e legislatori nazionali*, in *Soc.*, 2010, n. 3.

L. D'ACUNTO, *Esclusione dell'iscritto e democrazia interna nei partiti politici: la prospettiva privatistica*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 2019, n. 2.

L. D'ACUNTO, *L'azione di classe dell'art. 140 bis, c. cons.: quale innalzamento della tutela dei consumatori?*, in *Contr. impr.*, 2011, n. 4-5.

G. D'ALFONSO, *L'art. 140 bis Codice del consumo tra disciplina attuale e proposte di riforma. Quali prospettive per un'effettiva tutela collettiva risarcitoria?*, in *Resp. civ.*, 2009.

G. DE CRISTOFARO, *L'azione collettiva risarcitoria «di classe»: profili sistematici e processuali*, in *Resp. civ. prev.*, 2010.

G. DE CRISTOFARO, *Il “cantiere aperto” codice del consumo: modificazioni e innovazioni apportate dal d. legisl. 23 ottobre 2007, n. 221*, in *Studium Iuris*, 2008.

G. DE CRISTOFARO, *Il “Codice del consumo”*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2006, n. 4-5.

M.V. DE GIORGI, *Regolamento 5 Stelle: la legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, nota a Trib. Genova, ord. 10 aprile 2017, n. 4036, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2017.

M.V. DE GIORGI, *«È la politica, bellezza!»*, in *Nuova giur. civ.*, 2016, n. 10.

M.V. DE GIORGI, *Vivere per raccontarla: i gruppi intermedi*, in *Riv. dir. civ.*, 2012, n. 6.

M.V. DE GIORGI, *I gruppi intermedi*, in *Nuova giur. civ.*, 2012.

M.V. DE GIORGI, *Il nuovo divieto degli enti senza scopo di lucro: dalla povertà delle forme codicistiche al groviglio delle leggi speciali*, in *Riv. dir. civ.*, 1999.

di M.V. DE GIORGI, *Art. 2 Cost., formazioni sociali e singolo (un caso di esclusione)*, nota a Cass., 3 aprile 1978, n. 1498, in *Giur. it.*, 1978.

G. DE NOVA, *I contratti dei consumatori tra novella al codice civile, legge sulle associazioni dei consumatori e Trattato di Amsterdam*, in AA. VV., *Consumatori, contratti, conflittualità. Diritti individuali, interessi diffusi, mezzi di tutela*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2000.

G. DE NOVA, *I contratti dei consumatori e la legge sulle associazioni*, in *Contratti*, 1998.

G. DE NOVA, *Le clausole vessatorie. Art. 25, legge 6 febbraio 1996, n. 52*, Milano, 1996.

G. DE NOVA, *La legge tedesca sulle condizioni generali di contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1978.

G. DE MARZO, *La disciplina sui diritti dei consumatori e la tutela inibitoria cautelare*, in *Corr. giur.*, 1998.

L. DE RENTIIS, *La tutela inibitoria collettiva accordata alle associazioni rappresentative dei consumatori verso le condizioni generali di contratto connotate dal carattere dell'abusività*, in *Giur. it.*, 2003.

A.D. DE SANTIS, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, in AA. VV., *Class action e tutela collettiva dei consumatori*, a cura di G. Chinè e G. Miccolis, 2° ed., Roma, 2010.

A.D. DE SANTIS, *L'azione risarcitoria collettiva*, in AA. VV., *Class action e tutela collettiva dei consumatori*, a cura di G. Chinè e G. Miccolis, 1° ed., Roma, 2008.

F. DE SANTIS, *La pronuncia sull'ammissibilità della «class action»: una «certification» all'italiana?*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1.

M. DELL'UTRI, *Recesso individuale e potere nei gruppi*, in *Giur. it.*, 2018, n. 8-9.

V. DENTI, *Profili civilistici della tutela degli interessi diffusi*, in AA. VV., *Strumenti per la tutela degli interessi diffusi della collettività. Atti del Convegno*

nazionale promosso da Italia Nostra tenutosi a Bologna il 5 dicembre 1981, Rimini, 1982.

V. DENTI, *Relazione introduttiva*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974, Padova, 1976.

V. DI CATALDO, *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, in *Giur. comm.*, 2011.

V. DI CATALDO, *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato a vent'anni dalla sua istituzione. Appunti critici*, in *Conc. merc.*, 2010.

A. DI MAJO, *I diritti soggettivi (collettivi) delle associazioni dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 2006.

F. DI MARZIO, *Clausole vessatorie nel contratto tra professionista e consumatore*, in *Giust. civ.*, 1996.

R. DI RAIMO, *Le associazioni non riconosciute. Funzione, disciplina, attività*, Napoli, 1996.

D. DI SABATO, *Alcune riflessioni sull'azione collettiva risarcitoria*, in *Riv. dir. impr.*, 2008, n. 2.

F. DI SABATO, *Diritto delle società*, Milano, 2011.

A.A. DOLMETTA, *Profili emergenti dell'azione di classe*, in *Riv. dir. bancario*, 2019.

M. DONA, *Il codice del consumo. Regole e significati*, Torino, 2005.

V. DONA, *Compiti delle associazioni dei consumatori nella legislazione nazionale: il quadro sinottico*, in AA. VV., *Consumatori, contratti, conflittualità. Diritti individuali, interessi diffusi, mezzi di tutela*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2000.

R. DONZELLI, *La tutela collettiva dei consumatori davanti alla Corte di cassazione*, in *Corr. giur.*, 2012.

R. DONZELLI, *L'azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011.

- R. DONZELLI, *Azione di classe a tutela dei consumatori*, Napoli, 2011.
- R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008.
- S. EVANGELISTA, *Le nuove frontiere della tutela dei consumatori e degli utenti: qualche considerazione a margine di un recente provvedimento*, in *Gazz. giur.*, 1998.
- M. EROLI, *Convocazione dell'assemblea delle associazioni non riconosciute ed intervento giudiziale*, in *Giur. it.*, 1990, n. 6.
- M. EROLI, *Le associazioni non riconosciute*, Napoli, 1990.
- P. FABBIO, *Questioni in materia d'inibitoria collettiva ex art. 1469-sexies c.c. alla luce della l. 30 luglio 1998, n. 281 sui diritti dei consumatori e degli utenti*, in *Giur. comm.*, 2003.
- P. FAVA, *Class actions all'italiana: "Paese che vai, usanza che trovi" (L'esperienza dei principali ordinamenti giuridici stranieri e le proposte di legge n. 3838 e n. 3839)*, in *Corr. giur.*, 2004, n. 3.
- T. FEBBRAJO, *Contratti «a valle» dell'intesa antitrust e riconduzione ad equità del corrispettivo*, in *Giur. it.*, 2012.
- E. FERRANTE, *La via italiana alla class action fra interesse di classe e regole ostruzionistiche per le adesioni*, in *Giur. it.*, 2017.
- R. FERRARA, voce *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, VIII, Torino, 1990.
- C. FERRI, *L'azione inibitoria prevista dall'art. 1496 sexies c.c.*, in *Riv. dir. proc.*, 1996.
- G.B. FERRI, *La persona nella vita associata*, Relazione al Convegno "Persona e comunità familiare" tenutosi a Salerno nei giorni 5-7 novembre 1982, ora in ID., *Persona e formalismo giuridico. Saggi di diritto civile*, Rimini, 1987.
- G.B. FERRI, *In tema di tutela del consumatore*, in AA. VV., *Tecniche giuridiche e sviluppo della persona*, a cura di N. Lipari, Roma-Bari, 1974.

F. FERRO LUZZI, *Le Associazioni dei consumatori: aumentano i poteri, a quando i controlli? Cinque immodeste proposte*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1.

P. FERRO LUZZI, *I contratti associativi*, Milano, 1971.

S. FILIPPO, *L'esclusione dell'associato: evoluzione degli orientamenti e profili applicativi*, in *Contr. impr.*, 2012, n. 2.

P. FIORIO, *L'azione di classe nel nuovo art. 140-bis e gli obiettivi di deterrenza e di accesso alla giustizia dei consumatori*, in AA. VV., *I diritti del consumatore e la nuova class action*, a cura di P.G. Demarchi, Bologna, 2010.

P. FIORIO, *L'oggetto dell'azione collettiva risarcitoria e la tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, in *Giur. merito*, 2009, n. 5.

P. FIORIO, *Deterrenza e riparazione: la tutela degli interessi collettivi e dei diritti individuali omogenei dei risparmiatori negli Stati Uniti, in Francia ed in Italia.*, in AA. VV., *Consumatori e processo*, a cura di B. Capponi, M. Gasparinetti e C.M. Verardi, Napoli, 1995.

G. FLORIDIA, *Correttezza e responsabilità dell'impresa*, Milano, 1982.

S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, in *Giust. civ.*, 2007, n. 3.

L. FRANCIARIO, *Danni ambientali e tutela civile*, Napoli, 1990.

R. FRANCESCHELLI, *Imprese e imprenditori*, Milano, 1972.

M. FRANZONI, *Azione di classe, profili sostanziali*, in *Danno resp.*, 2019, n. 3.

E. FRENI, *Pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole: il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Giornale dir. amm.*, 2008.

A. FRIGNANI, *Introduzione al tema. L'azione di classe italiana. Luci e ombre*, in *Dir. econ. ass.*, 2010.

A. FRIGNANI, *L'azione inibitoria contro le clausole vessatorie (considerazioni «fuori dal coro» di un civilista)*, in *Riv. dir. proc.*, 1997.

A. FUSARO, *Trasformazione, fusione e scissione degli enti del libro primo del codice civile e degli enti del terzo settore*, in *Riv. not.*, 2018.

A. FUSARO, *L'autonomia organizzativa negli Enti del Terzo Settore*, in AA. VV., *I poteri privati e il diritto della regolazione*, a cura di P. Sirena e A. Zoppini, Roma, 2018.

A. FUSARO, *La riforma del diritto delle associazioni*, in *Giur. it.*, 2000, n. 12.

A. FUSARO, *Relazione al convegno di studi in Onore di Pietro Rescigno tenutosi a Gardone Riviera, 23-24 giugno 2000*, in AA.VV., *Associazioni e fondazioni. Dal codice civile alle riforme annunciate (Atti del convegno)*, a cura di D. Carisi, Milano, 2001.

E. GABELLINI, *L'attuazione della Direttiva relativa alle ADR di consumo negli Stati europei: una breve panoramica*, in *Riv. arbitrato*, 2018.

E. GABRIELLI, *Appunti su diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi collettivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984.

M. GALANTER, *Why the «Haves» Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change*, in *Law & Society*, 1974, pp. 95 ss., traduz. *Perché gli abbienti si avvantaggiano. Riflessioni sui limiti del riformismo giuridico*, in *Pol. dir.*, 1976.

F. GALGANO, *Diritto commerciale*, I, Bologna, 2013.

F. GALGANO, *La forza del numero e la legge della ragione. Storia del principio di maggioranza*, Bologna, 2008.

F. GALGANO, *Delle persone giuridiche (artt. 11-35)*, in *Commentario al Codice Civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1969.

F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario del Codice Civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna, 1967.

F. GALGANO, *Repliche in tema di società personali, principio di maggioranza e collegialità*, in *Riv. dir. civ.*, 1964.

T. GALLETTO, *L'azione di (seconda) classe (Considerazioni sul novellato art. 140-bis del Codice del Consumo)*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009.

A. GAMBARO, *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019.

M. GAMBARO, *Consumo e difesa dei consumatori. Un'analisi economica*, Bari, 1995.

M. GASPARINETTI, *La tutela dell'interesse collettivo dei consumatori nei Paesi membri dell'Unione Europea*, in AA.VV., *La tutela collettiva dei consumatori. Profili di diritto sostanziale e processuale*, a cura di C.M. Verardi, Napoli, 1995.

M. GASPARINETTI, *La disciplina comunitaria delle condizioni generali di contratto*, in *Documenti giustizia*, 1994.

S. GATTAMELATA, *Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti: un primo significativo passo verso una nozione di «reciprocità» tra fornitori ed utenti*, in AA. VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000.

G. GENOVESI, *Brevi note sul problema (non risolto) della legittimazione all'azione inibitoria a tutela dei consumatori*, in *Corr. merito*, 2005, n. 8-9.

A. GENTILI, *Sull'accesso alla giustizia dei consumatori*, in *Contr. e impr.*, 2000, n. 3.

M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Riv. dir. proc.*, 1974.

G. GEMMA, *Costituzione ed associazioni: dalla libertà alla promozione*, Milano, 1993.

A. GENTILI, *Codice del consumo ed esprit de géometrie*, in *Contratti*, 2006.

G. GHEZZI, *Responsabilità contrattuale delle associazioni sindacali. La parte obbligatoria del contratto collettivo*, Milano, 1963.

L. GHIA, *Le associazioni di promozione sociale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, n. 3-4.

G. GHIDINI, *Della concorrenza sleale. Artt. 2598-2601*, in *Il Codice Civile. Commentario*, diretto da P. Schlesinger, Milano, 1991.

G. GHIDINI, *La concorrenza sleale: i principi*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, IV, Padova, 1981

G. GHIDINI, *Il problema della prevenzione*, in AA. VV., *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Atti del Convegno di Milano, 17 dicembre 1977, Milano, 1978.

R. GIACANI, *Telecom Italia e le associazioni dei consumatori*, in *Consumatori, diritti e mercato*, 1999.

G. GITTI – A. GIUSSANI, *La conciliazione collettiva*, Milano, 2010.

P.F. GIUGGIOLI, *I soggetti tutelati e le loro associazioni*, in *Dir. econ. ass.*, 2010.

P.F. GIUGGIOLI, *L'azione collettiva risarcitoria: una prima lettura*, in *Corr. giur.*, 2008.

A. GIUSSANI, *Le azioni di classe dei consumatori dalle esperienze statunitensi agli sviluppi europei*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019.

A. GIUSSANI, *Il nuovo art. 140-bis c. cons.*, in *Riv. dir. proc.*, 2010.

A. GIUSSANI, *L'azione collettiva risarcitoria nell'art. 140-bis c. cons.*, in *Riv. dir. proc.*, 2008.

A. GIUSSANI, *Situazioni superindividuali, azioni collettive e class actions: contributo alla teoria generale*, relazione per l'incontro di studio del Consiglio Superiore della Magistratura sul tema "Nuove forme di tutela processuale e nuove legittimazioni ad agire", tenutosi a Roma, nei giorni 27-28 marzo 2008.

A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano tra esigenze di tutela e prospettive di riforma*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2005

A. GIUSSANI, *Il consumatore come parte debole nel processo civile italiano: esigenze di tutela e prospettive di riforma*, in AA.VV., *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Atti del convegno tenutosi a Torino il 28-29 maggio 2004, a cura di S. Chiarloni e P. Fiorio, Torino, 2005.

A. GIUSSANI, *Considerazioni sull'art. 1469 sexies cod. civ.*, in *Riv. dir. priv.*, 1997.

A. GIUSSANI, *La tutela di interessi collettivi nella nuova disciplina dei diritti dei consumatori*, in *Danno e Resp.*, 1998.

A. GIUSSANI, *Studi sulle class actions*, Padova, 1996.

C. GOBBI, *Profili del non profit*, in *Riv. dir. civ.*, 2001, n. 1.

M. GORGONI, *Dalla libertà di associazione alla pretesa parità di trattamento. Le tappe dell'associazionismo in Italia ed il ruolo della Consulta nella «costituzionalizzazione» degli statuti associativi*, AA. VV., in *Autonomia privata e collettiva*, a cura di P. Rescigno, Napoli, 2006.

M. GORGONI, *Criteri di democraticità interna delle Onlus*, in AA.VV., *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale*, Atti del Convegno di Pisa, 27-28 marzo 1998, a cura di L. Bruscutta e E. Rossi, Milano, 2000.

M. GORGONI, *Recesso e disciplina del credito al consumo: tutela rafforzata del contraente "extra moenia"*, nota a Giudice di pace Palermo, 16 febbraio 1999, in *Contratti*, 1999, n. 8-9.

M. GORGONI, *Il traguardo della protezione del consumatore: spunti di riflessione sull'attuazione della direttiva 93/13/Cee del Consiglio concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, in *Resp. civ.*, 1996.

C. GRANELLI, *"Diritti dei consumatori" e tutela nella recente novella del Codice del consumo*, in *Contratti*, 2015, n. 1.

E. GRAZIUSO, *La tutela del consumatore contro le clausole abusive*, 2a ed., Milano, 2010.

E. GRAZIUSO, *Legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori e clausole abusive*, in *Consumatori, diritti e mercato*, 2001.

G. GUGLIELMETTI, *La concorrenza e i consorzi*, in *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da F. Vassalli, Torino, 1970.

C. IBBA, *La pubblicità degli enti del terzo settore*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, n. 3.

L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, in *Corr. giur.*, 2002, n. 2.

G. INDACO, *In tema di tutela inibitoria cautelare ex art. 1469 sexies c.c.*, *ivi*, 1999, n. 5.

G. IORIO, *L'immunità dei partiti dalle regole di democrazia interna: quo usque tandem?*, in *Nuova giur. civ.*, 2018, n. 6.

G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, 2018.

G. IUDICA, *L'intervento giudiziale nelle associazioni e la tutela dell'associato*, in AA. VV., *Casi e questioni di diritto privato*, a cura di M. Bessone, I, Milano, 1993.

P.G. JAEGER, *I soggetti della concorrenza sleale*, in *Riv. dir. ind.*, 1971, p. 172 s. In giurisprudenza, v. la nota pronuncia Trib. Ravenna, 18 settembre 1984, in *Corr. giur.*, 1985.

P.G. JAEGER, *Pubblicità e principio di verità*, in *Riv. dir. ind.*, 1971.

L. LANFRANCHI, *Le animulae vagulae blandulae e l'altra faccia della luna*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. Lanfranchi, Torino, 2003.

G. LENER, *Clausole vessatorie e tutela inibitoria cautelare: brevi riflessioni*, in *Foro it.*, 1997.

V. LEVI, *Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale (Art. 5)*, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001.

G. LIACE, *L'arbitro bancario finanziario*, Torino, 2018.

G. LIACE, voce *Arbitro per le controversie finanziarie*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 2018.

M. LIBERTINI – M.R. MAUGERI, *Il giudizio in ammissibilità dell'azione di classe*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010.

M. LIBERTINI, *La tutela d'urgenza contro l'uso di clausole vessatorie*, in *Contr. impr. Europa*, 1997.

M. LIBERTINI, *L'azione inibitoria collettiva in materia di clausole vessatorie (art. 1469-sexies c.c.)*, in *Dir. priv.*, 1996.

M. LIBERTINI, *Prime riflessioni sull'azione inibitoria dell'uso di clausole vessatorie (art. 1469-sexies c.c.)*, in *Contr. impr. Europa*, 1996.

M. LIBERTINI, *Azioni e sanzioni nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia*, diretto da F. Galgano, IV, Padova, 1981.

B. LIBONATI, *Corso di diritto commerciale*, Milano, 2009.

N. LIPARI, *Il ruolo del terzo settore nella crisi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, n. 2.

A. LISERRE, *Le associazioni non riconosciute tra modelli e realtà*, in *Jus*, 1983.

A. LISI, *La tutela collettiva: le associazioni dei consumatori*, in AA. VV., *Contratti e tutela dei consumatori*, a cura di F. Tommasi, Torino, 2007.

E. LOFFREDO, *Economicità e impresa*, Torino, 1999, p. 80 ss.; C. ANGELICI, *Diritto commerciale*, I, Roma-Bari, 2002.

P. LUCANTONI, *Un ruolo “trainante” per gli studi legali?*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1.

F. LUCCHESI, *Le definizioni rilevanti ai fini del Codice del consumo (art. 3)*, in AA. VV., *Contratto e responsabilità*, a cura di G. Vettori, 3a ed., Tomo I, Padova, 2017.

M. MANENTI – A. PALMIERI, *Azione risarcitoria collettiva: dove l’Italian style lascia a desiderare*, in *Danno e resp.*, 2008, n. 7.

A. MANESCHI, *La difesa del consumatore dalle clausole vessatorie. La protezione del consumatore realizzata dalla l. 6/2/1996, n. 52 in attuazione della direttiva comunitaria 93/13/Cee*, Milano, 1997.

A. MANIÀCI, *Tutela inibitoria e clausole abusive*, in *Contratti*, 1999.

A.M. MANCALEONI, *Sub art. 2*, in AA. VV., *Commentario breve al diritto dei consumatori*, a cura di G. De Cristofaro e A. Zaccaria, 2a ed., Padova, 2013.

G. MARASÀ, *Appunti sui requisiti di qualificazione degli Enti del Terzo settore: attività, finalità, forme organizzative e pubblicità*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018.

M. MARINARO, *La mediazione e la c.d. giustizia alternativa*, in *Manuale del mediatore civile*, a cura di M. Marinaro, Roma, 2013.

M. MARINARO, *Potere di recesso e scissione nel partito politico*, in AA. VV., *Partecipazione associativa e partito politico*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, 1993.

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, n. 7.

P. MARTINELLO, *Le associazioni dei consumatori e l’azione inibitoria promossa dalle associazioni dei consumatori ex art. 1469 sexies cod. civ.*, in AA. VV., *Consumatori, contratti, conflittualità. Diritti individuali, interessi diffusi, mezzi di tutela*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2000.

P. MARTINELLO, *Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (Art. 4)*, in AA. VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001.

S. MAZZAMUTO, *La prospettiva dei rimedi in un sistema di civil law: il caso italiano*, in *Contr. impr.*, 2019, n. 3.

S. MAZZAMUTO – A. PLAIA, *Provvedimenti inibitori a tutela del consumatore: la legge italiana 30 luglio 1998, n. 281 e la Direttiva 98/27/CE*, in *Europa e dir. priv.*, 1999.

M. MAZZEO – S. BRANDA, *Una nuova tutela contro le clausole vessatorie*, in *Obbl. contr.*, 2012.

E. MELE, *Lo statuto dei consumatori e degli utenti*, in *Foro Amm.*, 1999.

S. MENCHINI, *La nuova azione collettiva risarcitoria e restitutoria*, in *Giusto proc. civ.*, 2008.

L. MENGONI, *Diritto e valori*, Bologna, 1985.

F. MESSINEO, *Manuale di diritto civile e commerciale*, Milano, 1959.

L. MEZZASOMA, *Tutela del consumatore ed accesso alla giustizia: l'introduzione della class action*, in *Rass. dir. civ.*, 2005.

E. MINERVINI, *Le negoziazioni paritetiche tra prassi e norme*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018.

E. MINERVINI, *L'Arbitro bancario finanziario. Una nuova «forma» di ADR*, Napoli, 2014.

E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2012.

E. MINERVINI, *Azione collettiva risarcitoria e conciliazione*, in *Contr. impr.*, 2008.

E. MINERVINI, *Codice del consumo*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., I agg., Torino, 2007.

E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, in *Contr. impr.*, 2006, n. 3.

E. MINERVINI, *La tutela collettiva dei consumatori in materia contrattuale*, in *I contratti dei consumatori*, a cura di E. Gabrielli e E. Minervini, Torino, 2005.

E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori*, in AA. VV., *Trattato dei contratti*, diretto da P. Rescigno e E. Gabrielli, I, Torino, 2005.

E. MINERVINI, *Commento all'art. 137*, in AA. VV., *Codice del consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005.

E. MINERVINI, *Commento all'art. 136*, in AA. VV., *Codice del consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005.

E. MINERVINI, *La tutela collettiva dei consumatori in materia di contratti a distanza*, in *Contratti*, 2000, n. 12.

E. MINERVINI, *Tutela del consumatore e clausole vessatorie*, Napoli, 1999.

E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998 n. 281*, in *Contratti*, 1999.

E. MINERVINI, *Sui presupposti dell'azione inibitoria all'uso di clausole vessatorie in via cautelare (a proposito di alcune decisioni del Tribunale di Torino)*, in *Riv. dir. comm.*, 1997.

A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell'art. 37-bis cod. cons.*, in *AIDA – Annali italiani del diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo*, a cura di L.C. Ubertazzi et al., 2012.

V. MONTANI, *La legge delega sul Terzo settore e le prospettive di riforma del codice civile*, in *Jus-Online*, 2017, n. 1.

C. MORENO, *L'azione collettiva risarcitoria: luci ed ombre di una recente novella*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008.

U. MORELLO, *Clausole vessatorie, clausole abusive: le linee di fondo di una nuova disciplina*, in *Notariato*, 1996.

U. MORERA, *Postilla. Consumatori associati: tutti davvero iscritti o anche qualche fantasma?*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1.

N. MUCCIOLI, *L'esclusione dell'associato tra autotutela e intervento del giudice*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, n. 5.

G. NAPOLITANO, *Le associazioni private "a rilievo pubblicistico"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994.

G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, in AA. VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000.

A. NICOLUSSI, *I consumatori*, in AA.VV., *Gli anni Settanta del diritto privato. Atti del Convegno (Palermo, 7-8 luglio 2006)*, a cura di L. Nivarra, Milano, 2008.

G. NICOTINA, *Questioni processuali controverse in materia di clausole abusive nei contratti con i consumatori*, in *Giur. it.*, 1999.

M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di fondo e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, 1987.

A. NOCELLI, *Rapporti di vicinato, inquinamenti industriali e diritto di difesa dei comitati di quartiere*, nota a Cass. Francia, 27 maggio 1975, in *Foro it.*, 1977.

G. OPPO, *Realtà giuridica globale dell'impresa nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. civ.*, 1976.

A. ORESTANO, *L'inibitoria ordinaria delle condizioni generali utilizzate dalle banche nei contratti con i consumatori*, in *Corr. giur.*, 2000, n. 4.

A. ORESTANO, *I contratti con i consumatori e le clausole abusive nella direttiva comunitaria: prime note*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1993.

A. PACE, *Relazione al Convegno di studio sul tema "Class action: il nuovo volto della tutela collettiva in Italia"*, Courmayeur, 1-2 ottobre 2010.

A. PACE, *Interrogativi sulla legittimità costituzionale della nuova «class action»*, in *Riv. dir. proc.*, 2011.

M.C. PAGLIETTI, *Dal consumatore ai consumatori: armonizzazione massima e particolarismo giuridico*, in AA. VV., *La Direttiva Consumer Rights*, a cura di C. Giustolisi, Roma, 2017.

I. PAGNI, *L'azione inibitoria collettiva*, in *Giur. it.*, 2019.

I. PAGNI, *L'azione di classe nel nuovo art. 140-bis: le situazioni oggettive tutelate, l'introduzione del giudizio e l'ammissibilità della domanda*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, n. 4.

I. PAGNI, *Azione inibitoria delle associazioni e azione di classe risarcitoria: le forme di tutela del codice del consumo tra illecito e danno*, in *Analisi giur. economia*, 2008, n. 1.

A. PALMIERI, *L. n. 31/2019: la riforma della class action*, Milano, 2019.

A. PALMIERI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili soggettivi*, Torino, 2011.

A. PALMIERI, *Campo di applicazione, legittimazione ad agire e vaglio di ammissibilità (in tema di azione collettiva risarcitoria, art. 140-bis c. cons.)*, in *Foro it.*, 2008.

A. PALMIERI, *Arriva il codice del consumo: riorganizzazione (tendenzialmente) completa tra addii ed innovazioni*, in *Foro it.*, 2006.

A. PALMIERI – P. LAGHEZZA, *Consumatori e clausole abusive: l'aggregazione fa la forza*, in *Foro it.*, 2000.

A. PALMIGIANO, *Pratiche commerciali scorrette: la legittimazione ad agire delle associazioni di consumatori ed utenti ex art. 139 ed il relativo procedimento ex art. 140 del d.lgs. 206/2005*, in *Vita not.*, 2012.

V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori contro le clausole vessatorie*, in *Corr. giur.*, 2012.

R. PARDOLESI, *Il sistema sanzionatorio*, in R. PARDOLESI – R. ROMANO, *La concorrenza e la tutela dell'innovazione*, Milano, 2009.

R. PARDOLESI, *Diritto dei consumatori ed eliminazione degli squilibri: verso una riscrittura giudiziale del contenuto dei contratti?*, in *Disciplina Comm.*, 1999.

R. PARDOLESI, *Clausole abusive (nei contratti dei consumatori): una direttiva abusata?*, in *Foro it.*, 1994.

R. PARDOLESI, voce *Associazionismo*, in *Dig. disc. priv. (sez. civ.)*, Tomo I, Torino, 1987.

R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974, Padova, 1976.

R. PARDOLESI, *Il problema degli interessi collettivi e i problemi dei giuristi*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974, Padova, 1976.

L. PATRONI GRIFFI, *Le clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori (Direttiva 93/13 C.E.)*, in *Rass. dir. civ.*, 1995.

P. PATRONI GRIFFI, *Note in tema di tutela giudiziaria degli interessi diffusi*, in *Giust. civ.*, 1980.

S. PATTI, *La direttiva comunitaria sulle clausole abusive: prime considerazioni*, in *Contr. impr.*, 1993.

S. PATTI, voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto civile, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., Torino, 1987.

S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona*, in *Giur. it.*, 1980.

L. PAURA, *Diritti soggettivi e formazioni sociali. Le azioni collettive risarcitorie tra sussidiarietà e solidarietà*, in *Contr. impr.*, 2008.

A. PAVONE LA ROSA, *Risolubilità ad nutum del rapporto associativo*, *Dir. e giur.*, 1948.

C. PECORARO, *Convocazione dell'assemblea di s.r.l. ed autonomia del tipo sociale secondo la Cassazione: rilievi critici*, nota a Cass. civ., sez. I, 25 maggio 2016, n. 10821, in *Giur. comm.*, 2017, n. 5.

G. PERSICO, *Associazioni non riconosciute*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 1958.

C. PINELLI, *Possibilità e limiti di intervento dei giudici nelle controversie interne ai partiti nella recente esperienza italiana*, in *Giur. cost.*, 1991.

A. PLAIA, *Organizzazioni «piramidali» e interessi del consumatore: il giudice ordinario e la l. n. 281 del 1998*, in *Giust. Civ.*, 2001.

C. PERLINGIERI, *Nuove forme di partecipazione politica e «metodo democratico»*, in *Rass. dir. civ.*, 2018, n. 3.

P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, 2006.

P. PERLINGIERI, *Complessità e unitarietà nell'ordinamento giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, 2005.

P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli-Camerino, 1983.

P. PERLINGIERI, *Profili istituzionali del diritto civile*, Napoli, 1979.

P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972.

M. PERRINO, *Sulla non collegialità del procedimento deliberativo di società di persone: il caso dell'esclusione del socio*, in *Riv. dir. impr.*, 1997.

S. PERUGINI, *Il public enforcement e la tutela del consumatore dopo il recepimento della direttiva 2011/83/UE*, in AA. VV., *La Direttiva Consumer Rights*, a cura di C. Giustolisi, Roma, 2017.

S. PERUGINI, *I «nuovi» strumenti di intervento dell'Agcm*, in *Corr. giur.*, 2014.

L. PEZZOTTI, *Nel trasporre una direttiva nel proprio ordinamento giuridico uno Stato membro non può non conformarsi ai principi di cui alla direttiva giustificando tale difformità con il richiamo al proprio ordinamento giuridico*; in *Foro it.*, 2002.

P. PISACANE, *Il potere disciplinare dei partiti politici nei confronti degli iscritti: fondamento e limiti*, in AA. VV., *Partecipazione associativa e partito politico*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, 1993.

G. PONZANELLI, *La nuova class action*, in *Danno resp.*, 2019, n. 3.

G. PONZANELLI, *La nuova categoria degli enti del Terzo settore: alcune considerazioni introduttive*, in AA. VV., *Il codice del terzo settore. Commento al Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117*, a cura di M. Gorgoni, Pisa, 2018.

G. PONZANELLI, *Approvata la legge sulle associazioni di promozione sociale*, in *Corr. giur.*, 2001, n. 2.

G. PONZANELLI, *Onlus e riforma del Libro primo del Codice civile*, in AA.VV., *Onlus tra Codice Civile e legislazione speciale. Atti della Giornata di studio di Bari, 6 giugno 1998*, a cura di M. Labriola, Napoli, 2000.

G. PONZANELLI, «Class action», *tutela dei fumatori e circolazione dei modelli giuridici*, in *Foro it.*, 1995.

P. PORRECA, *Ambito soggettivo e oggettivo dell'azione di classe*, in *Europa dir. priv.*, 2010.

A. POSTIGLIONE, *L'azione civile in difesa dell'ambiente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987.

A. POSTIGLIONE, *L'iniziativa dei cittadini per la difesa degli interessi collettivi*, in *Cons. Stato*, 1978.

G. PRESTI – M. RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale*, I, Bologna, 2011.

A. PRITONI, *Le associazioni dei consumatori in Italia: struttura organizzativa e strategie di lobbying*, relazione al “XXVII Convegno SISP – Società Italiana di Scienza Politica”, tenutosi a Firenze, nei giorni 12-13 settembre 2014.

G. PROSPERETTI, voce *Rappresentatività sindacale*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., Torino, 2009.

A. PROTO PISANI, *Appunti sulla tutela giurisdizionale degli interessi superindividuali e sulle azioni di serie risarcitorie dei consumatori*, in *Foro it.*, 2010.

A. PROTO PISANI, *Appunti preliminari per uno studio sulla tutela giurisdizionale degli interessi collettivi (o più esattamente superindividuali) innanzi al giudice civile ordinario*, in *Dir. giur.*, 1974.

C. PUNZI, *L'«azione di classe» a tutela dei consumatori e degli utenti*, in *Riv. dir. proc.*, 2010.

C. PUNZI, *La tutela giudiziale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in *Riv. dir. proc.*, 2002.

P.M. PUTTI, *Il diritto dei consumi tra memoria storica e prospettive*, in Aa. Vv., *Manuale di diritto del consumo*, a cura di G. Villanacci, Napoli, 2007.

E. QUADRI, *Il Terzo settore, tra diritto speciale e diritto generale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2018.

E. QUADRI, *L'«arbitrato bancario finanziario» nel quadro dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie*, in *Nuova giur. civ.*, 2010, n. 6.

A. QUERCI, *Le novità introdotte nel Codice del consumo dal d.l. 1/2012 ed il ruolo delle associazioni dei consumatori nella tutela contro le clausole vessatorie*, in *Contr. impr.*, 2013.

P. RAINELLI, *Consenso e collegialità nelle s.r.l.: le decisioni non assembleari*, Milano, 2011.

C. RANCI, *Il movimento dei consumatori. La mobilitazione delle organizzazioni dei consumatori e il loro ruolo nelle politiche pubbliche in Italia*, in Aa. Vv., *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di F. Silva, Roma, 1996.

C. RAPISARDA – M. TARUFFO, voce *Inibitoria*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, Roma, 1989.

C. RAPISARDA, *Bilancio e prospettive di tutela degli interessi diffusi negli anni ottanta*, in *Foro it.*, 1982.

C. RAPISARDA, *Tecniche giudiziali e stragiudiziali di protezione del consumatore: diritto europeo e diritto italiano*, in *Riv. dir. proc.*, 1981.

G. RECINTO, *Foro del consumatore e clausole di predeterminazione dell'organismo ADR: le novità derivanti dal d.lgs. 6 agosto 2015, n. 130, e l'occasione per ripensare la relazione tra strumenti di deflazione del contenzioso, da un lato, e giustizia, statale o privata, dall'altro*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2016, n. 1.

M. RESCIGNO, *L'introduzione della class action nell'ordinamento italiano. Profili generali*, in *Giur. comm.*, 2005.

P. RESCIGNO, *I debiti del partito politico*, in *Giur. it.*, 2014, n. 11.

P. RESCIGNO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale della "class action" ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, in *Giur. it.*, 2000.

P. RESCIGNO, *Conclusioni*, in AA. VV., *Onlus tra Codice Civile e legislazione speciale*, Atti della Giornata di studio di Bari, 6 giugno 1998, a cura di M. Labriola, Napoli, 2000.

P. RESCIGNO, *Le "non profit organizations" come formazioni sociali*, in ID., *Persone e comunità*, III, Padova, 1999.

P. RESCIGNO, *Profili privatistici del finanziamento della politica*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2.

P. RESCIGNO, *Le formazioni sociali intermedie*, in *Riv. dir. civ.*, 1998.

P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, II, Padova, 1988.

P. RESCIGNO, *Personalità giuridica e gruppi organizzati*, in ID., *Persona e comunità*, II, Padova, 1988.

P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, I, Bologna, 1967.

P. RESCIGNO, *Dottrine ed esperienze del pluralismo*, in ID., *Persona e comunità*, II, Padova, 1988.

P. RESCIGNO, *Formazioni sociali e terzi*, in ID., *Persona e comunità*, II, Padova, 1988.

P. RESCIGNO, *Partiti politici e sindacati*, in *Persona e comunità*, II, Padova, 1988.

P. RESCIGNO, *Libertà e democrazia del sindacato*, in *Persona e comunità*, II, Padova, 1988.

P. RESCIGNO, *Le due «versioni» del pluralismo*, in ID., *Persona e comunità*, II, Padova, 1988.

P. RESCIGNO, *La rilettura del codice civile*, in *Introduzione al Trattato di diritto privato*, diretto da P. Rescigno, I, Torino, 1982.

P. RESCIGNO, *Il controllo democratico dei sindacati*, in *Persona e comunità*, I, Bologna, 1967.

P. RESCIGNO, *Ascesa e declino della società pluralista*, in ID., *Persona e comunità*, I, Bologna, 1967.

P. RESCIGNO, *La giustizia interna nelle associazioni private*, in ID., *Persona e comunità*, I, Bologna, 1967.

P. RESCIGNO, *Situazione e status nell'esperienza del diritto*, in *Riv. dir. civ.* 1973.

A. RICCIO, *La nuova azione di classe: prime riflessioni critiche*, in *Contr. impr.* 2010, n. 1.

P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982.

F. RIZZO, *Azione collettiva risarcitoria e interessi tutelati*, Napoli, 2008.

V. RIZZO, *Le "clausole abusive" nell'esperienza tedesca, francese, italiana e nella prospettiva comunitaria*, Napoli, 1994.

V. RIZZO, *Le clausole abusive: realtà e prospettive. La direttiva Cee del 5 aprile 1993*, in *Rass. dir. civ.*, 1993.

P. RIDOLA, voce *Associazione*. 1) *Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, vol. III, 1987.

R. RORDORF, *L'azione di classe nel novellato art. 140 bis cod. consumo: considerazioni (e qualche interrogativo)*, in *Foro it.*, 2010.

S. RODOTÀ, *Introduzione*, in AA.VV., *Il controllo sociale delle attività private*, a cura di S. Rodotà, Bologna, 1977.

S. RODOTÀ, *Le azioni civilistiche*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974, Padova, 1976.

G. ROMAGNOLI, *Clausole vessatorie e contratti d'impresa*, Padova, 1997.

U. ROMAGNOLI, *Il contratto collettivo d'impresa*, Milano, 1963.

F. ROMANA FANTETTI, *Legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori nella class action*, nota a App. Torino, 23 settembre 2011.

V. ROPPO, *La recezione della disciplina europea delle clausole abusive («vessatorie») nei contratti tra professionisti e consumatori: artt. 1469-bis e segg. c.c.*, in *Dir. priv.*, 1996.

V. ROPPO, *La nuova disciplina delle clausole abusive nei contratti fra impresa e consumatori*, in *Riv. dir. civ.*, 1994.

V. ROPPO, *Tutela degli interessi diffusi e modelli di controllo sociale dei contratti «standard»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976.

L. ROSSI CARLEO, *I diritti fondamentali dei consumatori*, in *Conc. merc.*, 2015, n. 1.

L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, in *Obbl. e contr.*, 2012, n. 7.

L. ROSSI CARLEO, *Il Codice del consumo: prime impressioni fra critiche e consensi*, in *Contr. impr./Europa*, 2006.

L. ROSSI CARLEO, *La codificazione di settore: il Codice del consumo*, in *Rass. dir. civ.*, 2005.

U. RUFFOLO, *Interessi collettivi o diffusi e tutela del consumatore*, Milano, 1985.

J.G. RUIZ GONZÁLEZ, *Las asociaciones de consumidores*, Valencia, 2010.

S. RUPERTO, *L'azione collettiva risarcitoria in Italia: osservazioni de jure condendo*, in *Giust. civ.*, 2008, n. 11.

E. SACCHETTINI, *Azione giudiziaria e legittimazione processuale: ecco le nuove armi delle associazioni di difesa*, in *Guida al diritto*, 1998.

U. SALANITRO, *Il danno ambientale tra interessi collettivi e interessi individuali*, in *Riv. dir. civ.*, 2018.

U. SALANITRO, *La direttiva comunitaria sulle clausole abusive e la disciplina dei contratti bancari*, in *Banca borsa, ecc.*, 1993.

R. SANDUCCI, *Il procedimento per la repressione della condotta antisindacale: "vecchie" criticità e "nuove" conformazioni della legittimazione attiva*, in *Argomenti dir. lav.*, 2014, n. 3.

V. SANGIOVANNI, *Nozione di consumatore e legittimazione alla class action*, nota a Trib. Torino, 27 maggio 2010, in *Corr. merito*, 2010, n. 11.

P. SANNA, *Dalla legge di riforma al «Codice del Terzo settore»: alcuni profili introduttivi*, in *Resp. civ. prev.* 2018, n. 6.

F. SANTANGELI, *Le lacune della nuova azione di classe e i problemi di coordinamento con gli strumenti di tutela collettiva*, in [www.judicum.it](http://www.judicum.it).

C. SANTAGATA, *Le nuove prospettive della concorrenza sleale*, in *Riv. dir. comm.*, 1971.

C. SANTAGATA, *Condizioni generali del contratto e clausole limitative della concorrenza nei rapporti tra imprenditori e distributori*, in AA.VV., *Condizioni generali di contratto e tutela del contraente debole*, Milano, 1970.

- C. SANTAGATA, *Concorrenza sleale e interessi protetti*, Napoli, 1975.
- M. SANTARONI, voce *Associazione*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XII, 1995, Torino.
- F. SCAGLIONE, *Azione di classe e nuove forme risarcitorie*, in *Riv. dir. priv.*, 2010.
- G. SCALFÌ, *La direttiva del consiglio Cee del 5 aprile 1993 sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori*, in *Resp. civ.*, 1992.
- N. SCANNICCHIO, *La falsa attuazione della finta direttiva per l'ADR di consumo in Italia. Un caso di studio sulla tutela di diritti individuali tramite poteri di regolazione*, in *Contr. impr.*, 2019.
- G. SCARSELLI, *La nuova azione di classe di cui alla legge 12 aprile 2019 n. 31*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it).
- P. SCHLESINGER, *La nuova "azione di classe"*, in *Corr. giur.*, 2011, n. 4.
- P. SCHLESINGER, *Recensione a F. Galgano, Il principio di maggioranza*, in *Riv. soc.*, 1962.
- E. SCHMIDT, *Die Verbandsklage nach dem AGB-Gesetz*, in *Neue Juristische Wochenschrift*, 1989.
- A. SCIARRONE ALIBRANDI, *Prime riflessioni sulla direttiva comunitaria n. 93/13*, in *Banca borsa*, 1993.
- M. SCUFFI, *Azione collettiva in difesa dei consumatori: legittimazione e tecniche processuali*, in *Dir. ind.*, 1999.
- M. SENSALE, *La tutela degli interessi diffusi. Un problema ancora aperto*, in *Giust. civ.*, 1983.
- L. SERAFINELLI, *Ancora sulla tutela del consumatore, anche in forma collettiva*, in *Nuova giur. civ.*, 2019, n. 3.
- N. SOLDATI, *L'Arbitro per le controversie finanziarie presso la Consob*, in *Contratti*, 2016, n. 11.

P. SPADA, *Dalla concorrenza sleale alle pratiche commerciali scorrette nella prospettiva rimediale*, in *Dir. ind.*, 2011.

A. SPADAFORA, *Tutela e sanzione nei rapporti consumeristici. Prospettive de iure condendo*, in *Contratti*, 2014, n. 12.

A. SPADAFORA, *I diritti identici dei consumatori e degli utenti: un tentativo di destrutturazione di categorie dogmatiche?*, in *Giust. civ.*, 2010, n. 11.

P. STANZIONE, *Convegno per una riforma legislativa*, in *Rass. dir. civ.*, 1981.

M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, in AA. VV., *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. Lanfranchi, Torino, 2003.

G. TARZIA, *La tutela inibitoria contro le clausole vessatorie*, in *Riv. dir. proc.*, 1997, e in *Studi in onore di Rescigno*, V, Milano, 1998.

F. TOMMASEO, *Art. 1469-sexies*, in AA.VV., *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori. Commentario agli artt. 1469-bis - 1469-sexies del codice civile*, a cura di G. Alpa e S. Patti, Milano, 1997.

S. TONDO, *Su un progetto di riforma della disciplina delle condizioni generali di contratto (in margine al Convegno di Fiuggi, 5-6 giugno 1981)*, in *Foro it.*, 1981.

F. TORIELLO, *Le procedure per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni dei consumatori*, in *Contratti*, 1999, n. 4.

L. TORSSELLO, *Democrazia e libertà endosindacale. Una riflessione alla luce di questioni nuove e dilemmi non risolti*, in *Dir. rel. ind.*, 2019, n. 1.

N. TROCKER, *Gli interessi diffusi e la loro tutela dinanzi al giudice civile*, in AA. VV., *Nuove dimensioni nei diritti di libertà (Scritti in onore di Paolo Barile)*, Padova, 1990.

N. TROCKER, *Processo civile e Costituzione*, Milano, 1974.

F. TRUBIANI, *Le persistenti difficoltà applicative dell'azione di classe*, nota a Trib. Torino, 10 aprile 2014, in *Corr. giur.*, 2015, n. 7.

E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute tra Codice del Terzo Settore e Codice civile*, in *Resp. civ. prev.*, 2019, n. 2.

M. TUOZZO, *Il contratto di associazione ed i limiti al potere di esclusione dell'associato*, in *Obbl. contr.*, 2008, n. 3.

G. UCCIARDELLO, *La tutela dei risparmiatori*, in AA. VV., *Manuale di diritto del mercato finanziario*, a cura di S. Amorosino, Milano, 2014.

M.A. URCIUOLI, *Natura dell'interesse e disciplina dei rapporti associativi*, in AA. VV., *Partecipazione associativa e partito politico*, a cura di P. Perlingieri, Napoli, 1993.

C. VACCÀ, *Il diritto dei consumatori di essere rappresentati*, in *Quaderno informativo Mercato&Consumatori*, giugno 2019.

C. VACCÀ, *La “negoiazione paritetica”*, in *Contratti*, 2011.

C. VACCÀ, *Diritti dei consumatori: la conciliazione nella disciplina «in itinere»*, in *Contratti*, 1998.

C. VACCÀ, *Arbitrato e consumatori: un nuovo “status” di protezione*, in *Contratti*, 1993.

P. VALENSISE, *Il ruolo dell'organo di controllo nella procedura di c.d. “allerta” tra legge delega e “Codice della crisi”: nuove soluzioni o nuovi problemi?*, in AA. VV., *La nuova disciplina delle procedure concorsuali*, Torino, 2019.

G. VECCHIO, *I partiti*, Napoli, 2016.

A. VENDITTI, *Nuove riflessioni sull'organizzazione collegiale delle società di persone*, in *Dir. e giur.*, 1962.

A. VENDITTI, *Collegialità e maggioranza nelle società di persone*, Napoli, 1955.

C.M. VERARDI, *I cinquant'anni del codice e la tutela del consumatore*, in *Rass. dir. civ.*, 1993.

G. VETTORI, *I diritti dei consumatori (art. 2)*, in AA. VV., *Contratto e responsabilità*, a cura di G. Vettori, 3a ed., Tomo I, Padova, 2017.

V. VIGORITI, *Giustizia e futuro: conciliazione e class action*, in *Contr. impr.*, 2010, n. 1.

V. VIGORITI, *Class action e azione collettiva risarcitoria. La legittimazione ad agire ed altro*, in *Contr. impr.*, 2008.

V. VIGORITI, *Interessi collettivi e processo. La legittimazione ad agire*, Milano, 1979.

V. VIGORITI, *Relazione*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974, Padova, 1976.

G. VISINTINI, *L'itinerario del pensiero giuridico sui diritti umani*, in *Giur. it.*, 2010.

C. VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in AA. VV., *Studi in memoria di Salvatore Satta*, II, Padova, 1982.

G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1977.

M. WINKLER, *L'azione di classe italiana: problemi teorici e applicativi di una normativa difficile*, in *Resp. civ. prev.*, 2010.

L. ZANUTTIGH, *«Italia Nostra» davanti alla Corte di cassazione*, in *Foro it.*, 1978.

L. ZANUTTIGH, *Relazione*, in AA. VV., *Le azioni a tutela di interessi collettivi*, Atti del Convegno di Pavia, 11-12 giugno 1974, Padova, 1976.

L. ZANUTTIGH, *La tutela degli interessi collettivi (a proposito di un recente convegno)*, in *Foro it.*, 1975.

L. ZANUTTIGH, *«Italia Nostra» davanti al Consiglio di Stato*, nota a Cons. Stato, sez. V, 9 marzo 1973, n. 253, in *Foro it.*, 1974.

V. ZENO-ZENCOVICH - M.C. PAGLIETTI, *Verso un «diritto processuale dei consumatori»?*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009.

V. ZENO-ZENCOVICH, *Il diritto europeo dei contratti (verso la distinzione fra contratti commerciali e contratti dei consumatori)*, in *Giur. it.*, 1993.

U. ZINGALES, *Nuove prospettive in tema di tutela giurisdizionale degli interessi diffusi*, in *Trib. amm. reg.*, 1995.

A. ZOPPINI, *Alcune brevi riflessioni sulla riforma della disciplina in materia di “azione di classe”*, in *Dir. econ. ass.*, 2010.

A. ZOPPINI, *Problemi e prospettive per una riforma delle associazioni e delle fondazioni di diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 2004.

N. ZORZI, *Le pratiche scorrette a danno dei consumatori negli orientamenti dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato*, in *Contr. impr.*, 2010.

M. ZUCCOLINI, *Interessi diffusi e interessi collettivi: una questione aperta*, in *Giur. mer.*, 1983.