

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 1335

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BONAFEDE, AGOSTINELLI, BUSINAROLO, COLLETTI,  
FERRARESI, MICILLO, SARTI, TURCO**

Modifiche al codice di procedura civile e abrogazione dell'articolo 140-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in materia di azione di classe

*Presentata il 9 luglio 2013*

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il processo che ha portato all'elaborazione normativa dello strumento dell'azione di classe, al suo inserimento all'interno dell'ordinamento nazionale e alla sua definitiva entrata in vigore, rinviata per tre volte fino alla definitiva data del 1° gennaio 2010, testimonia quanto problematico sia stato l'iter politico e tecnico di discussione e di redazione dell'istituto. Non si è trattato solo delle difficoltà tecniche nel ricercare soluzioni di compromesso tra il modello ispiratore americano e quello di matrice europea, ma si è trattato anche di addvenire a delle soluzioni che, nel districarsi tra queste problematiche e nel ricercare delle caratteristiche compatibili con la si-

stematica dell'ordinamento giuridico nazionale, restituissero per quanto possibile uno strumento efficace.

Lo strumento fa il suo ingresso nell'ordinamento italiano con la legge n. 244 del 2007, articolo 2, commi da 445 a 449 (legge finanziaria 2008), il cui comma 446, che ha introdotto l'articolo 140-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, di seguito « codice del consumo », rubricato « Azione collettiva risarcitoria », prevedeva la posticipazione dell'entrata in vigore dell'istituto fino al 29 giugno 2008. Tale data, come già precisato, fu poi ulteriormente posticipata ben tre volte fino al 1° gennaio 2010, giorno a partire dal quale l'azione di classe

è divenuta uno strumento effettivamente utilizzabile all'interno dell'ordinamento italiano.

Peraltro, prima ancora che tale istituto divenisse efficace, l'articolo 49 della legge 23 luglio 2009 n. 99, ha sostituito l'articolo 140-*bis* del codice del consumo con una nuova disciplina oggi rubricata « Azione di classe », esperibile soltanto per gli illeciti avvenuti a partire dal 16 agosto 2009.

Gli ultimi ritocchi al testo sono stati apportati dal decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. Tale ultima riforma ha eliminato il requisito precedentemente previsto dell'identità dei diritti fatti valere in giudizio, richiesta dal comma 2 dell'articolo 140-*bis* del codice del consumo, per sostituirlo con quello dell'omogeneità dei medesimi diritti. Inoltre, è stata reintrodotta la tutela degli « interessi collettivi » a fianco di quelli individuali, che era stata eliminata dalla precedente modifica.

Le ragioni che hanno giustificato l'introduzione di un tale strumento sono molteplici. Con la diffusione della contrattazione di massa, ma non solo, si sono moltiplicate le ipotesi in cui un determinato danno derivante da una medesima condotta può finire con il riverberarsi su una molteplicità di persone, conferendo loro posizioni omogenee che possono essere oggetto di uno stesso procedimento e che, in virtù del loro numero e delle loro caratteristiche, possono essere meglio tutelate ove trattate unitariamente — poiché gli aderenti assumono la veste di parte unicamente in senso sostanziale e non processuale — piuttosto che nell'ambito di un litisconsorzio giudiziale.

Inoltre, agire in forma aggregata — con il meccanismo dell'adesione — comporta un sicuro abbattimento dei costi di accesso alla giustizia, in particolar modo non avendo gli aderenti costi di rappresentanza tecnica, e garantisce un più facile accesso alla giustizia anche per quei diritti che si concretano in pretese risarcitorie di modesta entità, le « *small claim* » della tradizione giuridica anglosassone. Invero, questo strumento non soddisferebbe solo

« finalità di efficienza ed economia processuale ma risulterebbe anche utile a far emergere il contenzioso latente, di modico valore ».

In tal modo, l'agevolazione nell'accesso alla tutela giurisdizionale per tutti coloro che hanno subito un pregiudizio di modico valore e che vogliono adeguatamente organizzarsi in una forma partecipativa costituisce senz'altro un passo decisivo e oggi indispensabile verso una tutela effettiva ed efficace dell'accesso alla giustizia.

Diversamente, laddove il singolo cittadino che ha subito un pregiudizio di modesta entità debba agire individualmente per tutelare il suo diritto, si troverebbe paralizzato a fronte degli sproporzionati costi di accesso alla giustizia. Tale situazione, inoltre, degenererebbe in tutti quei casi in cui vi è una « micro » lesione dei diritti o degli interessi di una moltitudine di soggetti che, dissuasi dai costi eccessivi di un procedimento ordinario, finirebbero per rinunciare alla tutela delle proprie posizioni giuridiche, il che svelerebbe una lampante incapacità da parte dell'ordinamento italiano di fornire risposte adeguate a tali legittime istanze.

L'azione di classe, invece, permette di riunire le istanze di una molteplicità di soggetti veicolando le loro richieste nell'ambito di uno stesso rimedio, con evidenti benefici in termini di abbattimento dei costi e di potenziamento degli strumenti di tutela e di economia processuale. A ciò si aggiunga una funzione non secondaria che ha caratterizzato la genesi di questo istituto nell'ordinamento statunitense: l'effetto di deterrenza che l'utilizzo di tale strumento può esercitare sulle imprese rispetto al compimento di illeciti e all'esercizio di pratiche scorrette, con un ulteriore stimolo per queste ultime al miglioramento degli *standard* dei propri prodotti e servizi.

A tale proposito vale la pena osservare che il cumulo di richieste in cui l'azione di classe si sostanzia nella prospettiva del convenuto può concretizzarsi anche nella liquidazione di un risarcimento complessivamente consistente, che abbia perciò un effetto dissuasore sull'impresa rispetto ai

perdurante esercizio di pratiche commerciali scorrette o alla commissione di illeciti. Inoltre, una partecipazione « di massa » all'azione potrebbe sottoporre l'impresa a una forte pressione già nella fase preliminare della medesima, tanto sotto il profilo psicologico (o per meglio dire d'immagine) quanto sotto quello economico, nel valutare i costi che si può trovare ad affrontare, potenzialmente inducendola ad addivenire a una conciliazione e a rivedere le condotte oggetto di causa. Un'esigenza ulteriore che tale istituto dovrebbe soddisfare, con particolare riferimento al nostro Paese, è quella di tutelare la competitività del sistema giurisdizionale nazionale, cui dovrebbero essere soggette le imprese operanti nel territorio dello Stato italiano. Tale esigenza si è percepita in modo particolarmente significativo sulla base di alcune azioni esercitate a tutela dei risparmiatori in giurisdizioni straniere ritenute più convenienti, vedendo come vicende particolarmente significative in questo senso quelle verificatesi in occasione degli scandali finanziari dei primi anni 2000 (ad esempio *bond* argentini e Parmalat). L'esercizio dell'azione presso giurisdizioni diverse nei confronti di imprese nazionali infatti, oltre ad aggravare la posizione dei cittadini sprovvisti di adeguata tutela, indebolisce l'esercizio della sovranità dello Stato.

Accesso alla giustizia, deterrenza, competitività del sistema nazionale, efficienza ed economia processuale, quest'ultima risultante dalla gestione in un solo giudizio di una molteplicità di pretese individuali omogenee o seriali, sono gli obiettivi più importanti che tale strumento si propone di perseguire.

Si può dire che la selezione dei rapporti giuridici rilevanti ai fini dell'istituto costituisca oggi la chiave di volta del medesimo. Mutuando la ricostruzione da un'autorevole dottrina si può evidenziare come tale selezione sia affidata a quattro criteri:

1) un primo di natura soggettiva, ossia la qualifica dei soggetti tutelati (che devono potersi iscrivere nella categoria di consumatori ed utenti);

2) un secondo di natura oggettiva, che richiede il carattere omogeneo dei diritti fatti valere da consumatori ed utenti;

3) un terzo oggettivo, inerente al tipo di rapporto giuridico su cui incide la condotta lesiva (sommariamente i tipi di rapporto che si possono individuare sono le tre ipotesi di: diritti fondati su un contratto di una pluralità di consumatori, danni da prodotto difettoso, pregiudizi subiti a causa della messa in opera di pratiche commerciali scorrette da parte dell'impresa, come da prescrizione del comma 2, lettere *a*), *b*) e *c*), dell'articolo 140-*bis* del codice del consumo);

4) un ultimo oggettivo, concernente il tipo di tutela richiesta (limitata al risarcimento del danno o all'azione restitutoria).

Quanto alla legittimazione attiva, la collocazione dell'azione di classe all'interno del codice del consumo ne limita ad oggi l'operatività alla sola categoria dei consumatori ed utenti privando in tal modo della possibilità di accedere a tale strumento altri soggetti che parimenti possono trovarsi in una situazione di squilibrio sostanziale a fronte di imprese (o di altri soggetti « forti »), in quanto titolari di *small claim* (come può accadere, ad esempio, per le piccole e medie imprese, o per le persone fisiche che si trovano in una situazione analoga, pur non possedendo la qualifica di consumatore od utente). Tale primo tratto collega la legittimazione all'esperimento dell'azione di classe alla nozione generale di consumatore contenuta all'articolo 3 del codice del consumo. La nozione pone di per sé alcuni problemi interpretativi, già presenti in dottrina e in giurisprudenza, in merito sua esatta definizione. Inoltre, vi è chi argomenta che tale nozione generale non possa essere fatta valere per tutti i diritti contemplati dall'azione di classe, dovendosi utilizzare le diverse, e più ristrette, nozioni speciali di consumatore che lo stesso codice del consumo dà di volta in volta a seconda della norma che attribuisce lo specifico

diritto sostanziale. Pur essendo la categoria di consumatore molto ampia e senz'altro meritevole di tutela specifica, l'accesso allo strumento, così configurato, appare, poco opportunamente, limitato e incerto.

Le situazioni sostanziali protette sono individuate sia nei diritti individuali omogenei sia negli interessi collettivi. L'articolo 140-bis, comma 1, del codice del consumo, prevede sia la possibilità di attivazione dell'azione su iniziativa individuale dell'attore titolare di un diritto omogeneo a quello della classe, di cui sarà il rappresentante, sia quella del conferimento di un mandato ad associazioni rappresentative dei consumatori che possono agire in loro nome (tanto per la gestione dei diritti individuali omogenei quanto per la tutela degli interessi collettivi - che per loro natura sono insuscettibili di titolarità individuale appartenendo indistintamente una collettività).

Intorno al criterio dell'omogeneità ruota il momento fondamentale della definizione dei diritti attivabili e della classe. Perché si possa parlare di diritti omogenei è necessario che le posizioni presentino caratteristiche sufficientemente simili da far prevalere gli aspetti comuni sulle peculiarità delle diverse situazioni.

Il momento della valutazione dell'omogeneità è centrale in particolar modo in relazione ai poteri che il giudice esercita. Il vaglio di ammissibilità dell'azione passa infatti per la valutazione delle caratteristiche individuali dell'attore, della sua adeguatezza a rappresentare e a tutelare la classe, della natura e del tipo di posizione giuridica fatta valere in giudizio e, infine, del suo carattere omogeneo rispetto alla classe che dovrà formarsi. Dovrà essere lo stesso giudice a compiere un'operazione di definizione della classe, indicando quali sono i tratti comuni dei diritti, quale sia la condotta plurioffensiva rilevante, quali gli elementi tali da configurare un diritto come omogeneo a quello dell'attore e da permettere di identificare i soggetti legittimati ad aderire all'azione.

A tale riguardo, l'ultima riforma ha influito positivamente sulla valutazione di ammissibilità sostituendo il requisito del-

l'identità dei diritti fatti valere con quello dell'omogeneità. Già nella vigenza della disciplina precedente, comunque, era stato chiarito che non vale sicuramente a condizionare l'ammissibilità della domanda la diversa entità del danno eventualmente subito dai singoli consumatori, da calcolare secondo criteri di calcolo omogenei, che consentano quindi di soddisfare pretese individuali diversificate applicando il medesimo criterio di calcolo; anzi un'autorevole dottrina collegava proprio alla configurabilità di questi criteri omogenei di calcolo la configurabilità dell'omogeneità dei diritti. Va sottolineato, inoltre, che tale fondamentale carattere deve essere guardato non solo in riferimento alla posizione del consumatore ma anche a quella del convenuto. La valutazione positiva dell'omogeneità dei diritti dell'attore e degli aderenti, che implica la serialità delle pretese avanzate nei confronti del convenuto, trova infatti il suo necessario contraltare nella plurioffensività della condotta di quest'ultimo. L'omogeneità può, in altre parole, dipendere dall'identità del bene (o del servizio) oggetto di contrattazione tra i diversi soggetti, dall'identità della condotta tenuta dal professionista nei confronti di più contraenti, dall'identità delle conseguenze o dal fatto a rilevanza comune.

Questa complessa e delicata operazione definisce i tratti della classe, individuandone le caratteristiche e il numero potenziale, potendo il giudice con la sua valutazione determinare sia una restrizione sia un'estensione della valutazione della classe che l'attore aveva proposto. In questo senso è fondamentale l'attribuzione di un margine di discrezionalità al giudice nella valutazione del carattere omogeneo dei diritti, in modo da permettergli di definire chiaramente le caratteristiche della classe e garantire un accesso facile al processo e un suo svolgimento efficace. L'omogeneità resta il parametro fondamentale sia per giustificare la proposizione dell'azione, sia per valutare i poteri del giudice in sede di ammissibilità.

Al di là della definizione di interesse collettivo e di diritti individuali omogenei,

le situazioni sostanziali tutelabili sono tipizzate tassativamente dal comma 2 dell'articolo 140-*bis* del codice del consumo. A questo proposito si è sostenuto che le fattispecie non espressamente richiamate, come ad esempio la lesione del diritto della salute derivante da fatto illecito, non dovrebbero restare escluse perché il legislatore ha avuto riguardo più al modo di atteggiarsi del danno e, alla manifestazione unitaria (anche se non temporalmente) della condotta lesiva che alle posizioni sostanziali tutelate. Tuttavia l'indirizzo dominante in giurisprudenza predilige un'interpretazione restrittiva del comma 2 dell'articolo 140-*bis*, che consente l'utilizzazione dello strumento processuale solo per la tutela dei diritti elencati nelle lettere *a)*, *b)* e *c)* della disposizione in commento. Ciò anche a dispetto del fatto che tale elencazione non esaurisce la lista di tutti i diritti che il codice del consumo riconosce come fondamentali per i consumatori stessi e che si trovano elencati all'articolo 2 dello stesso codice.

Tutti questi elementi hanno un peso significativo, in particolare nella fase preliminare di valutazione sull'ammissibilità della domanda. Ciò costituisce un freno allo sviluppo dello strumento e alla formazione di una prassi consistente. Anche se la giurisprudenza di merito ha avuto occasione di pronunciarsi su determinati aspetti nelle more dei giudizi finora proposti e di ammettere alcune azioni tuttora in fase di svolgimento, non è un caso che molte delle azioni attivate fino ad oggi non abbiano superato il vaglio di ammissibilità e si siano arrestate prima di entrare nella fase di merito. È significativo che si sia giunti a una sola sentenza di condanna nell'ambito di un procedimento di classe, sentenza che, peraltro, emanata nel vigore della disciplina previgente che richiedeva l'identità dei diritti fatti valere in giudizio, ha dovuto limitare in maniera consistente il numero delle richieste soddisfatte.

Il tipo di tutela richiesta è unico, a contenuto necessariamente risarcitorio o restitutorio dovendosi ritenere che la formulazione del comma 1 dell'articolo 140-*bis* del codice del consumo — che recita

« ciascun componente della classe, (...) può agire per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni » — escluda la possibilità di adire il giudice con lo strumento dell'azione di classe al fine di ottenere una sentenza di mero accertamento.

Infine, spicca nella disciplina dell'istituto l'assenza di strumenti di incentivo economico agli attori che devono portare avanti l'azione. La disciplina degli onorari e delle spese è infatti rimessa alle regole generali e la procedura, largamente lasciata alla discrezionalità del giudice a partire dall'ordinanza di ammissibilità dell'azione, non individua meccanismi di pubblicità dell'azione né garanzie procedurali *ad hoc*, che consentano alla medesima di essere quanto più possibile inclusiva e di essere trattata e conclusa con le massime tutele per i membri della classe, tenendo in considerazione le sue specificità.

Dalla tutela fornita dall'azione di classe risarcitoria, di cui finora si è parlato, occorre distinguere nettamente quella offerta dall'azione collettiva inibitoria di cui agli articoli 37 e 140 del codice del consumo anche perché il quadro di riferimento in materia si presenta estremamente frastagliato. Lo sviluppo di tale azione trova la sua iniziale fonte nella direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998 (relativa appunto a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori e ora abrogata), sulla scia della quale il legislatore italiano ha previsto nel codice del consumo un sistema bipolare di tutela collettiva dei consumatori. Da un lato, gli articoli 139 e 140 prevedono la disciplina dell'azione inibitoria collettiva per la lesione degli interessi collettivi dei consumatori — consistenti nei diritti fondamentali dei medesimi di cui all'articolo 2 dello stesso codice e dalle due ipotesi ulteriori delle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'articolo 139 — con un'azione che si può definire di inibitoria generalista, dall'altro, l'articolo 37, commi da 1 a 3, prevede la disciplina dell'azione inibitoria per la spe-



cifica ipotesi dell'inserimento di clausole vessatorie o abusive nelle condizioni generali del contratto da parte del professionista.

Inoltre, tale disciplina duale è solo un esempio delle molteplici azioni collettive inibitorie speciali che il nostro ordinamento conosce in relazione a determinate fattispecie ed esigenze di tutela particolari.

Occorre comunque sottolineare come gli strumenti previsti dal combinato disposto degli articoli 37, 137, 139 e 140 offrano una tutela strutturalmente diversa dall'azione collettiva risarcitoria di cui all'articolo 140-*bis*, da cui differisce principalmente sotto i profili della legittimazione ad agire — in virtù della natura della posizione sostanziale fatta valere — e del contenuto della tutela. Contrariamente a quanto previsto dall'articolo 140-*bis* in materia di azione collettiva risarcitoria, che ha posto al centro la legittimazione individuale a farsi promotore dell'azione e ha affiancato in posizione subordinata la possibilità di dare mandato alle associazioni rappresentative dei consumatori, l'articolo 139 individua in tali associazioni, individuate nell'articolo 137, i titolari esclusivi della legittimazione ad agire con lo strumento dell'azione inibitoria collettiva.

In dottrina si è sostenuto, al contrario, che la possibilità di agire individualmente in giudizio dovrebbe essere implicita, ma tale posizione è disattesa dall'orientamento maggioritario della giurisprudenza che è nel senso di ritenere la legittimazione in capo alle associazioni rappresentative come esclusiva. L'esclusività della legittimazione si giustifica in base alla natura sostanziale della posizione di interesse collettivo che si tutela con l'azione. Tale posizione è infatti pacificamente intesa come di un interesse necessariamente collettivo, con ciò intendendo che la sua titolarità e ricondotta necessariamente alla collettività nel suo insieme e non agli individui che la compongono. Da questo punto di vista emerge in modo evidente la distinzione dal pregiudizio individuale che costituisce la *condicio sine qua non* del-

l'attivazione del rimedio di cui all'articolo 140-*bis*.

Il presupposto dell'azione inibitoria collettiva è infatti una tutela in prospettiva, volta a tutelare l'interesse collettivo nei confronti di quelle condotte che sono ritenute potenzialmente pregiudizievoli per una collettività nel suo complesso, non rilevando le posizioni individuali. Si può dire, in altre parole, che la posizione di interesse collettivo appartenga a una comunità in quanto tale, e che in quanto tale costituisca un'entità distinta e autonoma dalle posizioni soggettive, cui non è riconducibile, rimanendo tutelabile solo in riferimento alla collettività nel suo insieme.

Un altro profilo di sostanziale differenza con la tutela risarcitoria concerne il contenuto della tutela. Nel caso dell'azione inibitoria collettiva si tratta, come accennato, di una tutela preventiva, attivata in una situazione di pericolo al fine di evitare le possibili ricadute negative del comportamento scorretto « per la sua potenzialità di propagazione degli effetti dannosi », anche a prescindere dall'esistenza di un danno risarcibile.

Proprio questa caratteristica vale a distinguere l'azione inibitoria da quella risarcitoria, il cui presupposto è pur sempre l'avvenuta lesione di una pluralità di diritti individuali e, dunque, l'esistenza (riferibile a posizioni soggettive individuali) di un danno risarcibile. L'azione che serve a far cessare un comportamento illecito potenzialmente dannoso tenuto da un'impresa, professionista o associazione di professionisti, non è volta a un ristoro economico, bensì alla prevenzione della realizzazione del danno ed alla dissuasione nei confronti dell'impresa di proseguire o di mettere nuovamente in pratica una condotta illecita o scorretta. Qui emerge un punto problematico: giungere a sentenze che costringano l'impresa a interrompere il comportamento illecito e a ripristinare lo *status quo* escludendo la possibilità di darvi un contenuto risarcitorio anche minimo costituisce una questione di non facile soluzione.

La giurisprudenza si è a lungo interrogata sulla possibilità di utilizzare

l'azione inibitoria per giungere a decisioni di contenuto sostanzialmente risarcitorio e lo ha fatto considerando un utilizzo estensivo di quelle formule spesso contenute nei diversi tipi di inibitoria collettiva che attribuiscono al giudice il potere di adottare « ogni provvedimento idoneo a rimuovere gli effetti » delle violazioni accertate. Lo stesso discorso vale per articolo 140-*bis* del codice del consumo che al comma 1, lettera *b*), afferma che il giudice adotta « le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate ».

Occorre a questo proposito far attenzione ad una giurisprudenza che ha interpretato in senso estensivo i dettami dell'articolo 140, comma 1, lettera *b*), pervenendo talvolta a pronunce a contenuto positivo con le quali si ordinava al convenuto di informare personalmente i consumatori dell'esistenza dei loro diritti derivanti dall'illecito accertato o, addirittura, s'imponiva al convenuto di non rifiutare le richieste di risarcimento o di restituzione avanzate dai singoli consumatori sulla base di argomentazioni già ritenute infondate o illegittime in sede giudiziale, giungendo in tal modo a dispositivi dal tenore effettivamente condannatorio, anche se dal contenuto generico.

Invece, già da prima dell'ingresso nell'ordinamento dell'articolo 140-*bis*, che ha previsto un rimedio specifico in relazione al risarcimento del danno a iniziativa di classe, la giurisprudenza maggioritaria si era pronunciata negativamente sul punto, dichiarando l'impossibilità di condannare il convenuto al risarcimento o alle restituzioni poiché tali imposizioni costituiscono un'ipotesi tipica di soddisfazione dei diritti individuali. Da ciò discende che le misure idonee devono farsi rientrare in tutte quelle misure che non rientrano nell'accertamento effettivamente condannatorio al risarcimento dei diritti individuali. Ciò è tanto più vero dal momento in cui, a partire dal 2007, lo stesso codice del consumo prevede un rimedio specifico per la tutela collettiva di carattere risarcitorio.

Si può dunque dire, al di là dei problemi interpretativi e operativi relativi al confronto tra le fattispecie di cui all'arti-

colo 140 e all'articolo 140-*bis*, che i due strumenti dovrebbero tendenzialmente non sovrapporsi. Se è pur vero che la *ratio* dell'inserimento nel sistema dell'azione inibitoria collettiva a tutela dei risparmiatori condivide molte delle motivazioni che hanno giustificato l'inserimento dell'articolo 140-*bis*, come l'effetto di deterrenza e la tutela dei soggetti in posizioni di debolezza strutturale, è anche vero che le differenti caratteristiche dal lato della legittimazione attiva e dei diritti fatti valere, nonché dell'obiettivo della tutela (preventiva nel caso dell'inibitoria), dovrebbero far ritenere di avere due strumenti del tutto autonomi. A questo proposito, un margine di incertezza può permanere in relazione alla non meglio specificata previsione di tutela degli interessi collettivi inserita nell'ambito dell'articolo 140-*bis*, che, in difetto di una prassi che ne chiarisca la portata, rimane un elemento di possibile sovrapposizione dei due istituti.

I dati sembrano indicare che ad oggi l'azione di classe, riferendosi in particolare all'azione risarcitoria di cui all'articolo 140-*bis*, non stia riscuotendo grande successo in Italia: occorre pertanto interrogarsi su quali siano i motivi che ne hanno frenato la diffusione.

Lo strumento che il legislatore ha disegnato tra il 2007 e il 2012 è stato senz'altro un'introduzione di capitale importanza nell'ambito della tutela dei cittadini (consumatori). Tuttavia, trattandosi di una disciplina inserita *ex novo* nell'ordinamento italiano, occorre prendere atto delle inevitabili lacune e debolezze che questa presenta. Realisticamente sarà necessario potenziare e perfezionare questo strumento affinché persegua con la massima efficienza i suoi obiettivi. Per fare ciò si dovrebbe consegnare agli operatori del diritto uno strumento almeno potenzialmente efficace, che sia appetibile e che gli operatori medesimi siano stimolati a utilizzare. Solo con questo stimolo sarà possibile consentire la formazione di una prassi consistente, che permetta di fare chiarezza su luci e ombre della disciplina e del suo funzionamento e in questo modo

di apportare le modifiche più utili alla sua evoluzione.

Ad oggi, lo strumento di cui disponiamo ha esercitato un'attrazione molto scarsa. È pur vero che l'azione di classe è utilizzabile solo a partire dal 1° gennaio 2010, ma bisogna anche tenere conto che poche sono state le iniziative in questo senso e che spesso si sono fermate alla fase di ammissibilità. Già le modifiche del 2012 hanno inteso dare un impulso allo strumento sostituendo il rigido requisito d'identità dei diritti con quello più malleabile di omogeneità dei medesimi. Finora, però, ciò non è stato sufficiente a dare all'azione di classe una dimensione idonea ad assumere un rilievo significativo nel panorama della tutela di massa e nell'ambito delle prassi delle imprese. Lo testimonia la circostanza già menzionata che un'unica sentenza di accoglimento è stata finora emessa. A questo proposito merita segnalare due recentissime ordinanze gemelle emesse dal tribunale di Roma che hanno ammesso due azioni di classe in cause instaurate nei confronti di comuni del Molisano per problemi nella potabilizzazione dell'acqua e dunque inerenti il servizio pubblico di gestione idrica. Tali ordinanze, che hanno fatto seguito ad altri provvedimenti di ammissione tra il 2010 e il 2012 (e i cui procedimenti sono in corso), testimoniano senz'altro una certa sensibilità della giurisprudenza verso lo strumento e il possibile sviluppo di un terreno fertile per la sua utilizzazione. Nondimeno, i nodi già evidenziati restano irrisolti. Occorre un istituto più maneggevole, che consenta di sviluppare una prassi consistente.

A questo scopo occorre tentare di rendere lo strumento più utilizzabile e più appetibile. Gli interventi che ci proponiamo di effettuare riguardano l'estensione della legittimazione attiva, l'introduzione di incentivi all'utilizzo agli attori e ai loro rappresentanti, l'effettività della tutela e delle garanzie nello svolgimento complessivo della procedura nonché una regolamentazione più dettagliata e puntuale di tale procedimento, anche al fine di evitare lacune e incertezze interpretative.

Il primo intervento fondamentale per estendere l'utilizzabilità dello strumento consiste nell'allargamento dei suoi potenziali fruitori. L'estrazione della procedura dell'azione di classe dal codice dei consumatori, e la sua più opportuna collocazione nel codice di procedura civile, potrebbe evitare l'esclusione da tale tutela di tutti quei soggetti che si trovino, come possono trovarsi i consumatori, in una situazione di necessità di accesso alla giustizia caratterizzata da pretese risarcitorie modeste causate da illeciti plurioffensivi, oppure in una situazione in cui, pur non essendo la pretesa modesta né la debolezza strutturale acclarata, s'intenda comunque agire in forma aggregata per convenienza processuale. Ciò servirebbe lo scopo di potenziare l'effetto deflattivo dello strumento e di ridurre il rischio di formazione di giudicati contrastanti in relazione alla medesima condotta e a posizioni omogenee.

L'estrazione dal codice del consumo dovrebbe inoltre portare con sé l'eliminazione della tipizzazione tassativa delle situazioni tutelabili, così da non lasciare dubbi sulla tutelabilità di tutte quelle situazioni derivanti da condotte plurioffensive, anche di natura illecita, che nel quadro della normativa vigente restano escluse.

Un ulteriore stimolo all'utilizzo potrebbe aggiungersi consentendo l'abbattimento dei costi per gli attori e fornendo degli incentivi economici al legale che difende la classe ed alle associazioni di categoria cui è conferito mandato. Questi ultimi, in particolare, se muniti degli strumenti adeguati, possono svolgere un ruolo fondamentale nella rappresentanza degli interessi collettivi e nella pubblicità dell'azione.

Anzitutto si dovrebbe ridurre il rischio che l'attore individuale sia frenato dal timore degli alti costi che potrebbe affrontare ove l'azione non ricevesse la partecipazione sperata o fosse dichiarata inammissibile. Siffatto risultato potrebbe ottenersi anticipando il possibile momento dell'adesione e introducendo la corresponsabilità dei promotori dell'azione e degli



aderenti per quel che concerne i costi dello svolgimento del procedimento.

Quanto agli incentivi ai rappresentanti, legali e di categoria, una regolamentazione *ad hoc* dei compensi è indispensabile. L'obiettivo dovrebbe essere quello di persuadere avvocati e associazioni a fare un corretto uso di questo strumento e a favorire l'inclusione di tutti i potenziali aderenti, in modo da attenuare l'atteggiamento largamente prevalente di « apatia » dei consumatori e dei cittadini medi. Di qui l'esigenza di stimolare la partecipazione soggettiva quanto più possibile, per permettere che la sentenza emessa nell'ambito di un'azione di classe faccia stato per tutti i potenziali partecipanti o, comunque, per il maggior numero possibile. Vale la pena sottolineare che tale obiettivo deve esser perseguito temperandolo con i principi fondamentali del nostro ordinamento — costituzionalmente garantiti — quali il diritto ad agire in giudizio e i limiti soggettivi del giudicato, che impongono l'opzione per il sistema di adesione dell'*opt-in*.

È proprio a causa di questa scelta che tali incentivi, che mirano ad ottenere la partecipazione più ampia possibile in termini di aderenti, sono particolarmente importanti. Il sistema dell'*opt-in*, infatti, che richiede una dichiarazione espressa di adesione da parte di ciascun membro della classe per consentirgli la partecipazione all'azione, deve fare i conti con l'inerzia tipica del consumatore, con ciò attribuendo un'importanza fondamentale al ruolo propulsivo del legale, del rappresentante di classe e delle associazioni di

categoria, nel rendere la classe quanto più possibile onnicomprensiva.

Per la procedura, pur mantenendo quanto di buono previsto e fatto finora, gli obiettivi della presente proposta di legge sono non solo quelli di stimolazione alla partecipazione già evidenziati ma anche quelli di costruire dei meccanismi che consentano all'azione di essere portata a conclusione e di evitare eventuali tentativi di destabilizzazione effettuati dal convenuto — come può esserlo il tentativo di transigere con l'attore principale per far perdere il *leader* all'azione — per giungere, infine, ove ne ricorrano i presupposti, a una sentenza definitiva di condanna.

Queste importanti modifiche che si propongono hanno il sostanziale obiettivo di potenziare lo strumento dell'azione di classe, consentendo una maggiore partecipazione e pertanto una maggiore efficacia nella tutela dei cittadini, maggiori possibilità di un effetto deterrente nei confronti delle imprese, sia dal punto di vista economico, sia dal punto di vista dell'indagine, attraverso le pressioni dell'opinione pubblica ed istituzionali. Mirano a un maggior livello di deflazione processuale e di certezza del diritto, laddove a una maggiore partecipazione all'azione si collega un rischio ridotto di proliferazione di cause con il medesimo oggetto, impedendo altresì la formazione di giudicati contrastanti e in aderenza con esigenze di economia processuale. In ultima analisi, maggiore tutela per i cittadini, che saranno dotati di uno strumento più accessibile ed efficace per la tutela dei propri diritti e interessi.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Introduzione del titolo VIII-bis del libro quarto del codice di procedura civile, in materia di azione di classe).*

1. Dopo il titolo VIII del libro quarto del codice di procedura civile è aggiunto, in fine, il seguente:

Titolo VIII-*bis*.

Dell'azione di classe.

ART. 840-*bis*.

*(Ambito di applicazione).*

I diritti individuali omogenei derivanti da una o più fonti dell'obbligazione indicati dall'articolo 1173 del codice civile, nonché gli interessi collettivi sono tutelabili anche attraverso l'azione di classe, secondo le disposizioni del presente titolo. A tale fine, ciascun componente della classe, anche mediante associazioni cui dà mandato o comitati cui partecipa, può agire per l'accertamento della responsabilità, per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni nonché per l'ottenimento di provvedimenti di inibizione nei confronti degli autori delle condotte lesive.

L'azione di classe può essere esperita nei confronti di imprese ovvero nei confronti di enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente a fatti commessi nello svolgimento delle loro rispettive attività.

ART. 840-*ter*.

*(Forma e ammissibilità della domanda).*

La domanda per l'azione di classe si propone con atto di citazione.

Entro il termine di trenta giorni dalla prima udienza il tribunale decide con ordinanza sull'ammissibilità della domanda.

La domanda è dichiarata inammissibile quando è manifestamente infondata ovvero quando il tribunale non ravvisa omogeneità dei diritti individuali tutelabili ai sensi dell'articolo 840-*bis*. In caso di inammissibilità per manifesta infondatezza, l'azione di classe potrà essere riproposta qualora vi sia un mutamento del titolo posto a fondamento dell'azione.

In ogni caso, è fatto salvo il diritto all'azione individuale.

ART. 840-*quater*.

(*Adesione*).

I soggetti legittimati ai sensi dell'articolo 840-*bis* che intendono avvalersi degli effetti dell'azione di classe pendente possono aderire a tale azione di classe anche senza il ministero di un difensore.

L'adesione comporta rinuncia a ogni azione restitutoria o risarcitoria individuale fondata sul medesimo titolo, fatto salvo quanto previsto dagli articoli 840-*ter* e 840-*noviesdecies*.

ART. 840-*quinquies*.

(*Modalità di adesione*).

L'adesione all'azione di classe si effettua mediante deposito della domanda con sottoscrizione dell'aderente autenticata, unitamente all'eventuale documentazione, presso la cancelleria del tribunale.

Ogni singola adesione può essere effettuata anche con trasmissione mediante posta certificata presso la cancelleria del tribunale ove è esperita l'azione di classe.

L'adesione può essere esperita a decorrere dal momento dell'iscrizione della causa a ruolo, in ogni momento fino al termine perentorio di centoventi giorni assegnato con l'ordinanza di cui all'articolo 840-*novies*.

La domanda di adesione deve contenere:

a) l'indicazione del tribunale davanti al quale l'azione di classe è proposta;

b) il nome, il cognome, la residenza e il codice fiscale aderente;

c) l'elezione di domicilio presso la cancelleria del tribunale adito ovvero presso lo studio di uno dei procuratori delle parti attrici, con il consenso di questi ultimi;

d) l'esposizione dei fatti costituenti le ragioni dell'adesione.

e) l'esplicita indicazione della volontà di aderire all'azione di classe.

Gli effetti sulla prescrizione ai sensi degli articoli 2943 e 2945 del codice civile decorrono dalla notificazione della domanda e, per coloro che hanno aderito successivamente, dal deposito dell'atto di adesione.

ART. 840-*sexies*.

(*Competenza collegiale*).

Il tribunale tratta, istruisce e decide la causa in composizione collegiale.

ART. 840-*septies*.

(*Reclamo*).

L'ordinanza che decide sull'ammissibilità della domanda per l'azione di classe è reclamabile dalle parti davanti alla corte d'appello nel termine di trenta giorni dalla sua comunicazione o dalla sua notificazione se anteriore. Sul reclamo la corte d'appello decide con ordinanza in camera di consiglio entro quaranta giorni dal deposito del ricorso.

In caso di accertamento dell'ammissibilità della domanda, la corte d'appello trasmette gli atti al tribunale originariamente adito per la prosecuzione della causa.

Avverso l'ordinanza emessa dalla corte d'appello è ammesso il ricorso per cassazione.

Il reclamo e il ricorso per cassazione avverso le ordinanze ammissive non sospendono il procedimento davanti al tribunale.

ART. 840-*octies*.

*(Regolamentazione delle spese).*

Con l'ordinanza di inammissibilità il tribunale e la corte d'appello regolano le spese.

La condanna alla refusione delle spese processuali in favore delle parti convenute grava su tutte le parti attrici e sui soggetti aderenti, in parti uguali e in via parziaria.

Nel caso di cui al primo comma, il compenso per i difensori delle parti attrici è dovuto solo da queste ultime, salvo diverso accordo intercorso con i soggetti che hanno aderito all'azione di classe.

ART. 840-*novies*.

*(Contenuto dell'ordinanza di ammissione).*

Il tribunale, con l'ordinanza che ammette l'azione di classe ovvero con ordinanza successiva nel caso in cui l'azione sia ammessa con provvedimento della corte d'appello, indica le modalità della più opportuna pubblicità, che devono comprendere la pubblicazione della notizia, con adeguata evidenza, presso i quotidiani o le emittenti radiofoniche o radiotelevisive a maggiore diffusione nella zona interessata. Copia dell'ordinanza è trasmessa, a cura della cancelleria, al Ministero dello sviluppo economico che ne cura ulteriori forme di pubblicità, anche mediante la pubblicazione nel relativo sito *internet*.

Con la medesima ordinanza di cui al primo comma, il tribunale:

a) assegna un termine non inferiore a sessanta giorni entro il quale gli adempimenti pubblicitari devono essere realizzati;



b) assegna un ulteriore termine di centoventi giorni per la presentazione degli atti di adesione, decorrente dalla data di scadenza del termine di cui alla lettera a);

c) specifica i criteri in base ai quali i soggetti che decidono di aderire sono inclusi nella classe o devono ritenersi esclusi dall'azione indicando, ove necessario, la documentazione che deve essere allegata;

d) si pronuncia sull'ammissibilità delle adesioni già depositate specificando, se necessario, la documentazione che deve essere integrata mediante deposito in cancelleria entro il termine di adesione;

e) ove ritenuto opportuno, fissa la prestazione di congrua cauzione, a pena di inammissibilità, da parte di soggetti aderenti a garanzia dell'eventuale refusione delle spese processuali in favore delle parti convenute, con le forme e con i modi ritenuti più idonei.

L'onere di provvedere agli adempimenti pubblicitari grava sulle parti attrici; le spese di pubblicità sono a carico delle parti attrici e degli aderenti, in parti uguali e in solido tra loro.

ART. 840-*decies*.

*(Ammissibilità delle nuove adesioni, procedibilità e prosecuzione del giudizio).*

Decorso il termine di centoventi giorni assegnato per le adesioni il tribunale, con apposita ordinanza da emanare entro quarantacinque giorni, decide sull'ammissibilità delle nuove adesioni intervenute anche in considerazione dell'eventuale omessa prestazione delle cauzioni dovute ai sensi dell'articolo 840-*duodecies*.

Con l'ordinanza di cui al primo comma il tribunale dichiara d'ufficio l'improcedibilità della domanda nel caso in cui, alla scadenza del termine, non vi siano state adesioni all'azione e risulti costituita una sola parte attrice.

Il tribunale, qualora non debba procedere ai sensi del secondo comma, assegna alle parti i termini di cui all'articolo 183, sesto comma, e fissa la successiva udienza per la prosecuzione del giudizio.

ART. 840-undecies.

*(Esclusione dell'intervento dei terzi).*

È escluso l'intervento dei terzi ai sensi dell'articolo 105.

ART. 840-duodecies.

*(Sentenza).*

Nel caso in cui la sentenza di condanna abbia a oggetto un risarcimento o restituzioni e non sia possibile, per ragioni di economia processuale ovvero per eccessiva complessità, procedere a una liquidazione individuale, il tribunale stabilisce il criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione di tali somme e assegna alle parti e agli aderenti un termine, non superiore a novanta giorni, per addivenire a un accordo sulla liquidazione del danno e delle restituzioni.

Il processo verbale dell'accordo, sottoscritto dalle parti, dagli aderenti e dai componenti il collegio, costituisce titolo esecutivo. Qualora sia opportuno a fini di economia processuale, il tribunale può disporre che i soggetti aderenti, anziché sottoscrivere il verbale dell'accordo, possano depositare in cancelleria una dichiarazione da loro sottoscritta e autenticata ovvero trasmettere una dichiarazione sottoscritta senza autenticazione con posta con certificata a loro intestata, che è allegata al verbale dell'accordo.

L'accordo può essere raggiunto anche solo tra alcune delle parti attrici o aderenti con alcune delle parti condannate al risarcimento o alle restituzioni.

Scaduto il termine senza che l'accordo sia stato raggiunto ovvero nel caso in cui l'accordo sia stato raggiunto solo tra alcuni dei soggetti coinvolti il tribunale, su istanza di almeno una parte o di un

soggetto aderente, liquida le somme dovute a ciascun soggetto, anche prendendo in considerazione la documentazione prodotta da ciascun aderente.

ART. 840-terdecies.

*(Esecutività della sentenza).*

La sentenza diviene esecutiva decorsi centottanta giorni dalla sua pubblicazione. I pagamenti delle somme dovute effettuati durante tale periodo sono esenti da ogni diritto e incremento, anche per gli accessori di legge, maturati dopo la pubblicazione della sentenza.

ART. 840-quaterdecies.

*(Appello).*

Le parti possono proporre appello nel termine perentorio di sei mesi dalla data di pubblicazione della sentenza.

Entro tre mesi dalla decorrenza del termine di cui al primo comma senza che sia intervenuta impugnazione, gli aderenti possono costituirsi parti del procedimento e proporre atto d'appello.

ART. 840-quinquiesdecies.

*(Sospensione della provvisoria esecuzione).*

La corte d'appello, richiesta dei provvedimenti di cui all'articolo 283, tiene altresì conto dell'entità complessiva della somma gravante sul debitore, del numero dei creditori, nonché delle riconosciute difficoltà di ripetizione in caso di accoglimento del gravame. In caso di sospensione della provvisoria esecuzione la corte dispone che, fino al passaggio in giudicato della sentenza, la somma complessivamente dovuta dal debitore non sia distribuita e sia depositata con i vincoli e nelle forme ritenuti più opportuni.

ART. 840-*sexiesdecies*.

(*Efficacia della sentenza*).

La sentenza che definisce il giudizio fa stato anche nei confronti degli aderenti. È fatta salva l'azione individuale dei soggetti che non aderiscono all'azione collettiva.

ART. 840-*septiesdecies*.

(*Unicità dell'azione di classe*).

Non sono proponibili ulteriori azioni di classe per i medesimi fatti e nei confronti dei medesimi soggetti dopo la scadenza del termine ultimo per l'adesione. Quelle proposte entro tale termine sono riunite d'ufficio se pendenti davanti allo stesso tribunale; negli altri casi, il giudice successivamente adito ordina la cancellazione della causa dal ruolo, assegnando un termine non superiore a sessanta giorni per la riassunzione davanti al primo giudice.

ART. 840-*octiesdecies*.

(*Palmario*).

In caso di rigetto nel merito, il compenso per i difensori delle parti attrici è dovuto solo da queste ultime, salvo diversa pattuizione. La condanna alla refusione delle spese processuali in favore delle parti convenute grava su tutte le parti attrici unitamente ai soggetti aderenti, in parti uguali e in via parziaria.

In caso di accoglimento della domanda, con pronuncia di sentenza di condanna in favore delle parti attrici, ai difensori di queste ultime, a titolo di compenso premiale, spetta una quota del risarcimento o delle restituzioni da corrispondere con distrazione nei seguenti termini, in considerazione del numero dei componenti la classe e in misura progressiva: *a)* da 1 a 500, nella misura del 9 per cento; *b)* da 501 a 1.000, nella misura del 6 per cento; *c)* da 1.001 a 10.000, nella misura del 3 per cento; *d)* da 10.001 a 100.000, nella

misura del 2,5 per cento; e) da 100.001 a 500.000, nella misura dell'1,5 per cento; f) da 500.001 a 1.000.000, nella misura dell'1 per cento; g) oltre 1.000.000, nella misura dello 0,5 per cento. La misura del compenso dovuto a titolo premiale, individuata su ciascuno scaglione, resta impregiudicata dal raggiungimento dello scaglione successivo; in tale caso, ai fini della determinazione del compenso complessivamente dovuto, si devono sommare gli importi ricavati mediante l'applicazione di ciascuna diversa misura percentuale.

In caso di pluralità di parti attrici, il compenso di natura premiale di cui al secondo comma è ripartito in misura eguale in favore di ciascun difensore o collegio difensivo.

ART. 840-*noviesdecies*.

(*Pluralità della classe*).

Durante lo svolgimento del procedimento, gli attori, gli aderenti e le parti convenute possono liberamente disporre dei propri diritti rinunciandovi o dando luogo a transazioni. A tale fine, gli aderenti possono depositare presso la cancelleria del tribunale gli accordi transattivi stipulati con le parti convenute che siano da loro sottoscritti con l'autenticazione di un procuratore delle parti attrici ovvero con la trasmissione alla controparte, mediante posta certificata, della comunicazione di accettazione all'accordo che deve essere depositata in cancelleria unitamente all'accordo medesimo.

Nel caso in cui, a seguito del raggiungimento di accordi transattivi tra solo alcuni dei soggetti partecipanti al procedimento, venga a mancare la condizione della pluralità dei soggetti componenti la classe, di cui all'articolo 840-*decies*, secondo comma, il tribunale dichiara d'ufficio l'improcedibilità della domanda con ordinanza da emanare entro trenta giorni dalla data di deposito in cancelleria dell'accordo transattivo.

Le rinunce e le transazioni intervenute tra le parti non pregiudicano i diritti degli



aderenti che non vi abbiano espressamente consentito. Gli stessi diritti sono fatti salvi anche nei casi di estinzione del giudizio o di chiusura anticipata del processo.

Nel caso in cui, a seguito di accordi transattivi intercorsi tra le parti, vengano a mancare in tutto le parti attrici, il tribunale assegna agli aderenti un termine, non inferiore a quarantacinque giorni e non superiore a novanta giorni, per la riassunzione della causa che deve avvenire con la costituzione in giudizio di almeno uno degli aderenti mediante il ministero di un difensore.

Nel caso in cui, decorso inutilmente il termine di cui al quarto comma, non avvenga la riassunzione del procedimento, il tribunale ne dichiara l'estinzione; in tale caso, l'azione di classe non può essere nuovamente riproposta sulla base dei medesimi fatti e nei confronti degli stessi soggetti. A seguito dell'estinzione, è comunque fatta salva l'azione individuale dei soggetti aderenti.

ART. 840-*vicies*.

*(Pubblicità per gli aderenti).*

Tutte le comunicazioni di cancelleria destinate agli aderenti si intendono perfezionate trascorsi quindici giorni dalla loro pubblicazione mediante affissione in un apposito albo esposto presso la medesima cancelleria e, nel caso in cui sia stato richiesto dall'aderente, anche dal momento della trasmissione a mezzo pec o telefax.

ART. 840-*vicies semel*.

*(Normativa applicabile).*

Il procedimento speciale regolato dal presente titolo, per quanto non espressamente previsto, è disciplinato dalle disposizioni di cui del libro secondo, titoli I e III ».

## ART. 2.

1. Le disposizioni di cui alla presente legge entrano in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione della medesima legge nella *Gazzetta Ufficiale*.

2. Per i procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge si applica la disciplina vigente prima della medesima data di entrata in vigore.

## ART. 3.

1. L'articolo 140-*bis* del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, è abrogato.

