



GIANLUCA CONTALDI*

LA TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Le problematiche connesse all'introduzione di una regolamentazione degli interessi collettivi e diffusi nell'Unione europea. – 2. L'accesso alla tutela in materia ambientale. – 3. Le azioni collettive dei consumatori nella proposta di direttiva n. 184/2018. – 4. Analisi della compatibilità della recente legge italiana sulle azioni di classe (l. n. 31/2019) con il diritto dell'Unione europea. – 5. Notazioni conclusive.

1. *Le problematiche connesse all'introduzione di una regolamentazione degli interessi collettivi e diffusi nell'Unione europea*

Nel novero delle posizioni suscettibili di tutela giurisdizionale si comprendono, oltre ai diritti soggettivi e agli interessi legittimi, gli interessi diffusi e collettivi. Si definiscono così quelle situazioni giuridiche attive difficilmente riconducibili ad un individuo singolo, in quanto preordinate alla protezione di beni di interesse pubblico¹.

Tradizionalmente si ricollega la distinzione tra gli interessi diffusi e quelli collettivi alla circostanza che i primi sono “adespoti”, nel senso che spettano per l'appunto ad una collettività indistinta (come sovente si verifica per la protezione dell'ambiente), mentre i secondi sono attribuiti ad un gruppo, più o meno strutturato, di soggetti². Da questi ultimi

* Professore ordinario di diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Macerata. Il lavoro riproduce il testo rivisto della relazione svolta il 2 dicembre 2019 al Convegno di San Paolo (Brasile), *A tutela jurisdictional dos direitos coletivos no Brasil, na Italia e na União europea*.

¹ Il problema dell'individuazione e dell'azionabilità degli interessi diffusi e collettivi si è posto innanzitutto nel diritto amministrativo. V. M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, Bologna, 1976, p. 134 ss.; R. JUSO, *Lineamenti di giustizia amministrativa*, 3a ed., Milano, 2001, p. 281 ss.; E. CASETTA, *Compendio di diritto amministrativo*, 3a ed., Milano, 2003, p. 170 s.; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, 4 a ed., Bologna, 2019, p. 148 ss.

² La distinzione sinteticamente indicata nel testo risale a Giannini e a Vocino (M.S. GIANNINI, *La tutela degli interessi collettivi nei procedimenti amministrativi*, in *Le azioni a tutela degli interessi collettivi*, Padova, 1976, p. 23 ss.; C. VOCINO, *Sui cosiddetti interessi diffusi*, in *Studi in memoria di Salvatore Satta*, II Padova, 1982, p. 1879 ss., 1881) ed è stata successivamente ripresa da altri autori (tra i quali v. G. ALPA, *Interessi diffusi*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, IX, Torino, 1993, p. 610 ss. e C. PUNZI, *La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi e degli interessi collettivi*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, Torino, 2003, p. 17 ss.). La distinzione è tuttavia sottoposta a critica, in quanto considerata poco rispondente alla realtà ontologica ovvero

devono, poi, distinguersi i c.d. interessi individuali omogenei ovvero quei diritti soggettivi plurimi che sono, tuttavia, accomunati dal fatto di contenere delle pretese sostanzialmente identiche³.

La tutela giurisdizionale degli interessi ora descritti, genericamente unificabili per il fatto di essere riferibili ad una collettività, è particolarmente avanzata nell'ordinamento statunitense, nel quale si fa abitualmente ricorso alla *class action*. Ciò si verifica perché la distinzione tra la sfera pubblica e quella privata presenta sovente confini incerti: in assenza di una chiara linea di demarcazione, la tutela degli interessi comuni è rimessa anche all'iniziativa dei cittadini⁴. La diffusione delle azioni di classe nel sistema nordamericano è, poi, dovuta all'introduzione di strumenti che ne hanno largamente agevolato il successo sul piano della dialettica processuale, quali la previsione di patti di quota lite; il ricorso a meccanismi c.d. di *opt-out*, in virtù dei quali gli effetti del giudizio si estendono automaticamente a tutti gli appartenenti alla classe, anche se non hanno partecipato al giudizio⁵; l'esistenza di strumenti probatori particolarmente efficaci, quali la *discovery*; la previsione di un ampio potere discrezionale del giudice per la definizione dei caratteri di appartenenza alla classe; la possibilità, infine, di utilizzare la decisione o l'accordo transattivo nell'ambito di giudizi analoghi⁶.

Le istituzioni politiche dell'Unione europea si sono solo saltuariamente occupate della protezione giudiziale degli interessi collettivi e diffusi. Le disparità ravvisabili nei sistemi processuali dei paesi membri dell'Unione hanno, infatti, reso problematico il raggiungimento di un accordo per una regolamentazione uniforme della materia⁷. A ciò si devono poi aggiungere taluni caratteri tipici dei sistemi civilistici - gruppo al quale appartiene la maggioranza dei sistemi giuridici degli Stati membri⁸ - che rendono ardua la ricezione dei meccanismi di tutela sopra descritti con riferimento all'ordinamento

di scarsa utilità ai fini della tutela giudiziale (v. R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, Napoli, 2008, pp. 162 ss., spec. 302 ss.; DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale collettiva. Contributo allo studio della legittimazione ad agire e delle tecniche inibitorie e risarcitorie*, Napoli, 2013, p. 195 ss.).

³ I «diritti individuali omogenei» costituiscono situazioni giuridiche attribuite ai membri di una classe, nella quale i diritti dei singoli sono distinti tra di loro, ma dipendono tutti da una comune questione di fatto o di diritto, suscettibile di essere risolta attraverso un provvedimento giurisdizionale di contenuto uniforme. In dottrina v. R. CAPONI, *Azioni collettive: interessi protetti e modelli processuali di tutela*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, 1218 ss.; A. GIUSSANI, *L'azione collettiva risarcitoria nell'art. 140 bis c. cons.*, ivi, p. 1229 ss.; Id., *Ancora sulla tutelabilità con l'azione di classe dei soli diritti "omogenei"*, in *Giur. it.*, 2014, p. 603 ss.; S. MENCHINI, *La tutela giurisdizionale dei diritti individuali omogenei: aspetti critici e profili ricostruttivi*, in *Studi in onore di C. Punzi*, Torino 2008, vol. I, 381 ss.; A.D. DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale collettiva*, cit., p. 583 ss.; P. MIRANDA PIZZOL, *Tutela collettiva. Processo collettivo e técnicas de padronização das decisões*, São Paulo, 2019, p. 86 ss.

⁴ Nel senso che gli interessi diffusi e collettivi sono, in realtà, interessi individuali che tuttavia «non trovano collocazione nella grande dicotomia diritto pubblico/diritto privato», v. A. GAMBARO, *Interessi diffusi, interessi collettivi e gli incerti confini tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, p. 779 ss.

⁵ La *Rule 23* delle *Federal Rules of Civil Procedure* prevede espressamente il ricorso al meccanismo di *opt-out*.

⁶ V. M. TARUFFO, *Modelli di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale*, cit., pp. 53 ss., 57 ss.; D. CORAPI, *La tutela dei consumatori e degli investitori nel diritto statunitense: class actions e derivative suits*, ivi, p. 145 ss.; A.D. DE SANTIS, *La tutela giurisdizionale*, cit., p. 212 ss.; R.G. BONE, *Justifying Class Action Limits: Parsing the Debates over Ascertainability and Cy Pres*, in *Kansas Law Review*, 2017, vol. 65, p. 913 ss.

⁷ Allo stato, solo diciassette Stati membri (incluso il Regno Unito) hanno adottato strumenti di tutela collettiva: v. C.I. NAGY, *Collective Actions in Europe. A Comparative Study, Economic and Transsystemic Analysis*, Switzerland, 2019, p. 78 ss. (accessibile online al sito: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-030-24222-0.pdf>).

⁸ Attualmente, per effetto della Brexit, solo due Stati membri appartengono alla famiglia di *common law* (Irlanda e Cipro), mentre un terzo (Malta) ha un ordinamento di tipo misto.

statunitense⁹. Tra questi si annoverano il principio volontaristico, che in genere preclude la possibilità per gli avvocati di agire in giudizio senza uno specifico mandato (e rende improbabile l'introduzione di meccanismi di *opt-out*¹⁰) ed il dogma del giudicato, che viene abitualmente considerato alla stregua di un vero e proprio ostacolo rispetto alla possibilità di valersi di una determinata decisione in giudizi analoghi intercorrenti tra parti diverse¹¹.

A ciò si aggiunga che lo stesso Trattato istitutivo sembra quasi stabilire, all'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, un limite all'armonizzazione degli strumenti processuali. Detta disposizione codifica il noto principio dell'autonomia processuale, secondo il quale spetta agli Stati membri predisporre gli strumenti per consentire ai privati di tutelare in sede giudiziale le situazioni giuridiche discendenti dall'ordinamento dell'Unione europea.

L'articolo 19 si articola, invero, in due previsioni distinte, ma funzionalmente collegate. La prima riserva alla competenza degli Stati membri il potere di stabilire l'organizzazione giurisdizionale e di prevedere gli opportuni rimedi giudiziali per la tutela dei diritti discendenti dall'ordinamento sovranazionale. La seconda, viceversa, introduce una limitazione all'esercizio – in via esclusiva – di detta competenza, adducendo una specificazione dell'obbligo di cooperazione, in virtù della quale tali rimedi devono rispondere al principio di effettività della tutela¹². Ed è soprattutto a tale seconda parte della previsione, congiuntamente con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che, come è noto, sancisce il diritto ad un ricorso effettivo)¹³, che la Corte di giustizia ha fatto ricorso quale strumento per verificare la rispondenza dell'organizzazione giudiziaria ai principi dello Stato di diritto¹⁴ e per vagliare l'effettività dei rimedi processuali previsti dai sistemi giuridici nazionali alle esigenze del diritto dell'Unione europea¹⁵.

⁹ Il primo ordinamento civilistico (al mondo) che ha introdotto una specifica azione a tutela degli interessi collettivi e diffusi è quello brasiliano. Ciò avvenne con la legge n. 7347 del 1985, che prevedeva una sorta di *actio popularis*, con legittimazione attiva del pubblico ministero. Successivamente, nel corso del 1990, è stata introdotta una vera e propria azione di classe. V. A. PELLEGRINI GRINOVER, *La difesa degli interessi transindividuali: Brasile e iberoamerica*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale*, cit., p. 155 ss., spec. 158 ss.; T.A. ALVIM WAMBIER, *Appunti sulle azioni collettive in Brasile: presente e futuro*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2010, p. 515 ss.; P. MIRANDA PIZZOL, *Tutela collettiva*, cit., p. 70 ss.

¹⁰ L'introduzione del meccanismo di *opt-out* è considerato un presupposto fondamentale per assicurare la diffusione degli strumenti di tutela collettiva. In Italia se ne discusse, a lungo, al momento della prima introduzione dell'azione di classe (avvenuta con l'art. 140 *bis* del Codice del consumo, D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206. Detta disposizione è stata oggetto di due revisioni – avvenute, rispettivamente, con dall'art. 49, l. n. 99 del 2009 e con la l. 24-3-2012, n. 27 - ed è ora abrogata dalla legge 12 aprile 2019, n. 31, la legge 12 aprile 2019, Disposizioni in materia di azione di classe, in *GU Serie Generale* n. 92 del 18-04-2019, esaminata *infra*, par. 4.): v. V. VIGORITI, *Impossibile la class action in Italia? Attualità del pensiero di Mauro Cappelletti*, in *Resp. civ. prev.*, 2006, p. 36 ss.; A. GIUSSANI, *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, Bologna, 2008, p. 45 ss.

¹¹ Per la disamina del problema v. R. DONZELLI, *La tutela giurisdizionale*, cit., spec. 420 ss.

¹² Così A. MAFFEO, *Diritto dell'Unione europea e processo civile nazionale*, Napoli, 2019, p. 62.

¹³ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata solennemente proclamata a Strasburgo dalle istituzioni comunitarie, il 12 dicembre 2000 ed è stata poi adattata il 12 dicembre 2007, a Strasburgo (in occasione della firma del Trattato di Lisbona, avvenuta il 13 dicembre 2007). La versione modificata è pubblicata in *GUUE*, del 14.12.2007, C 303. L'art. 47 della Carta di detto strumento riproduce, con modifiche, il testo degli articoli 13 e 6, parr. 1 e 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata al Roma il 4 novembre 1950. Secondo le *Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali*, in *GU C 303*, 14.12.2007, p. 17-35, p. 29 s., la tutela prevista dall'art. 47 sarebbe tuttavia più ampia, in quanto le garanzie ivi previste si applicherebbero anche ai giudizi davanti la Corte di giustizia e la protezione risulterebbe estesa a qualunque tipologia di processo.

¹⁴ V., in particolare, le sentenze della Corte concernenti la compatibilità delle riforme polacche con il principio dell'indipendenza dei giudici: 24 giugno 2019, causa C-619/18, ECLI:EU:C:2019:615, punti 71 ss.; 5 novembre 2019, causa C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, punti 109 ss.; 19 novembre 2019, cause riunite C-

Nonostante la presenza dell'art. 19 TUE, è invero agevole rilevare che le istituzioni politiche hanno sovente adottato atti normativi contenenti specifiche previsioni processuali, a patto, tuttavia, che tale potere sia giustificato alla luce di una autonoma base giuridica¹⁶. Ora, proprio nei settori abitualmente oggetto di azioni collettive, il Trattato dispone specifiche previsioni attributive di competenza, come appunto avviene per la tutela dell'ambiente e per i diritti dei consumatori¹⁷.

In presenza di disposizioni attributive di competenza, un'iniziativa legislativa a livello dell'Unione europea sarebbe opportuna per dare completa attuazione a disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, tra cui gli articoli 37 e 38 – concernenti, per l'appunto, la tutela dell'ambiente e dei consumatori – i quali, congiuntamente con il citato art. 47 di detto strumento, presuppongono evidentemente l'esistenza di strutture processuali idonee a garantire l'azionabilità dei diritti conferiti sul piano sostanziale. In difetto di strumenti capaci di supportare azioni collettive, dette situazioni giuridiche rimarrebbero verosimilmente prive di tutela in sede giurisdizionale. Ciò si verifica sia perché si tratta, in genere, di rivendicazioni di piccola entità (c.d. *small claims*), sia perché essi attribuiscono diritti riconducibili alla società nel suo insieme, più che ad un singolo individuo, per il quale risulterebbe oneroso (e scarsamente remunerativo) promuovere un'azione autonoma¹⁸.

D'altro canto, la previsione di disposizioni uniformi sulle azioni collettive renderebbe più fluido il funzionamento del mercato interno. Dal momento, infatti, che solo alcuni Stati membri prevedono la possibilità di esperire azioni di classe, si potrebbero verificare dei

585/18, C-624/18 e C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, punti 165 ss. In dottrina v. N. LAZZERINI, *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 171 ss.; M. CARTA, *La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?*, in *Eurojus*, n. 1/2020, p. 1 ss.

¹⁵ I rimedi processuali devono infatti rispondere ad un criterio di effettività della tutela e di equivalenza rispetto agli strumenti previsti dall'ordinamento nazionale per la tutela di situazioni omologhe (sentenza della Corte del 16 dicembre 1976, in causa 33/76, *Rewe*, ECLI:EU:C:1976:188). In dottrina v. D. URANIA GALETTA, *L'autonomia procedurale degli stati membri dell'Unione Europea: «Paradise Lost?»*. Studio sulla c. d. autonomia procedurale: ovvero sulla competenza procedurale funzionalizzata, Torino, 2009; G. VITALE, *Diritto processuale nazionale e diritto dell'Unione europea*, Catania, 2010; v. inoltre gli scritti di C. CONSOLO, E. CANNIZZARO, R. MASTROIANNI, P. DE PASQUALE, P. IVALDI, nel volume a cura di S.M. Carbone, *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht. Verso nuove regole*, XVII Convegno Sidi, Genova 31 maggio-1° giugno 2012, Napoli, 2013, rispettivamente pp. 369 ss., 385 ss., 405 ss., 433 ss., 461 ss.

¹⁶ Le disposizioni processuali introdotte dal legislatore europeo possono classificarsi in due gruppi. Nel primo di questi rientrano le previsioni direttamente modificative delle norme interne regolatrici del processo (v., ad es., la c.d. direttiva *enforcement*, concernente i mezzi di tutela dei diritti di proprietà intellettuale: direttiva 2004/48/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale, in GU, L 157, 30.4.2004, p. 45 ss.): le disposizioni appartenenti a questo gruppo si fondano, in genere, sull'art. 114 TFUE. Nel secondo gruppo si collocano i regolamenti di diritto internazionale privato processuale, che mirano ad introdurre norme uniformi solo sul piano della giurisdizione e del riconoscimento delle sentenze ovvero ad istituire una cooperazione giudiziaria per agevolare lo svolgimento del processo (v., in via esemplificativa, il regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori, in GUUE L 178, 2.7.2019, p. 1–115). Le previsioni appartenenti a questo gruppo trovano la base giuridica nell'art. 81, par. 2, TFUE.

¹⁷ V., rispettivamente, gli articoli n. 192 e 169, TFUE.

¹⁸ V. M. MAZZAMUTO, *Diritto dell'ambiente e sistema comunitario delle libertà economiche*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2009, p. 1571 ss.; T. FEBBRAJO, *L'azione di classe a tutela dei consumatori. Profili sostanziali*, Napoli, 2012, p. 16 ss.

fenomeni di *forum shopping*, che risulterebbero disfunzionali per le imprese operanti in regime di libera prestazione dei servizi¹⁹.

Accertato, quindi, che non vi sono ostacoli all'introduzione a livello europeo di meccanismi di tutela degli interessi collettivi e diffusi, possiamo passare a verificare lo stato attuale della legislazione sovranazionale. Al riguardo, è opportuno avvertire che, proprio a causa dell'inesistenza di uno strumento generale nell'ordinamento europeo, è necessario procedere ad un'analisi casistica. Per esigenze di chiarezza espositiva, suddivideremo pertanto la trattazione tra i due settori oggetto delle previsioni della Carta sopra richiamate, distinguendo, al riguardo, l'accesso alla giustizia in materia ambientale e la tutela dei diritti dei consumatori.

2. L'accesso alla tutela in materia ambientale

L'Unione europea ha adottato una serie di previsioni in materia di tutela dell'ambiente. Il legislatore europeo si è occupato, infatti, dei requisiti di qualità dell'aria; del monitoraggio delle acque adibite a balneazione; dei piani di gestione dei rifiuti; di protezione della biodiversità e delle specie in via di estinzione²⁰. Come emerge da questo elenco, necessariamente lacunoso, vi sono una serie di disposizioni delle istituzioni europee

¹⁹ Ciò si verifica perché i regolamenti di diritto internazionale privato consentono di rendere applicabili diverse leggi regolatrici ad un medesimo illecito (v., ad es., gli articoli 5 e 6, del Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell' 11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II), in GU L 199, 31.7.2007, p. 40–49, concernenti, rispettivamente, i danni da prodotto e i danni collettivi dei consumatori discendenti da pratiche di concorrenza sleale). I fenomeni di *forum shopping* menzionati nel testo risultano, poi, facilitati dal fatto che i regolamenti di diritto processuale civile internazionale normalmente consentono, con una certa ampiezza, di radicare il processo in più fori. In astratto, per un'azione di danni proposta da un gruppo di consumatori nei confronti del produttore, possono invocarsi sia il foro generale del convenuto (art. 4 del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, in GUUE L 351, 20.12.2012, p. 1–32), sia il foro delle obbligazioni contrattuali (art. 7, n. 1, reg. 1215/2012), sia il foro della filiale o succursale (art. 7, n. 5, reg. 1215/2012). Nel caso in cui si tratti di un'azione inibitoria proposta da un'associazione di consumatori questa potrà fare ricorso al criterio generale ovvero al foro dell'illecito (art. 7, n. 2, reg. 1215/2012), il quale a propria volta, per effetto della nota giurisprudenza sull'ubiquità dell'illecito, consente di radicare il giudizio tanto nel luogo nel quale si è verificato o si sta per verificare il danno, sia nello Stato membro nel quale è stata posta in essere la condotta. Deve essere invece escluso il ricorso al foro del consumatore per le azioni inibitorie collettive: v. la sentenza dell'1° ottobre 2002, causa 167/2000, *Verein für Konsumenteninformation contro Karl Heinz Henkel*, ECLI:EU:C:2002:555. In dottrina v. C. SCHEPISI, *Azione risarcitoria di classe e controversie transnazionali: competenza giurisdizionale e legge applicabile*, in *Riv. dir. int.*, 2010, p. 1053 ss.; O. FERACI, *Questioni internazionalprivatistiche in tema di cross-border collective redress nello spazio giuridico europeo*, ivi, 2013, p. 913 ss.

²⁰ V., rispettivamente, le seguenti direttive: 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa, in GU L 152, 11.6.2008, p. 1–44; 2006/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 febbraio 2006, relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e che abroga la direttiva 76/160/CEE, in GU L 64, 4.3.2006, p. 37 ss.; 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, in GU L 312, 22.11.2008, p. 3–30; 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in GU L 20 del 26.1.2010, p. 7–25.

che mirano a proteggere l'ambiente inteso quale bene comune, che, conseguentemente, ben si prestano ad una tutela giudiziale da parte della collettività²¹.

Nonostante quanto appena rilevato, proprio il tema della tutela giudiziale dell'ambiente suscita le maggiori difficoltà. Al riguardo, è necessario ricordare che l'Unione europea ha aderito alla Convenzione di Aarhus, del 1998²², che è lo strumento che, a livello internazionale, si occupa dell'accesso alla giustizia in materia ambientale.

La Convenzione di Aarhus si compone di tre parti funzionalmente collegate. La prima riguarda l'accesso alle informazioni in materia ambientale; la seconda concerne la partecipazione della collettività ai procedimenti amministrativi che consentono di pervenire all'adozione delle determinazioni rilevanti; la terza, infine, riguarda l'impugnazione dei provvedimenti (o delle omissioni) delle autorità pubbliche.

L'art. 9 di detto strumento prevede, in tre distinti paragrafi, i mezzi di tutela che gli Stati contraenti devono introdurre nei rispettivi ordinamenti interni, in relazione a ciascun pilastro. In relazione ai primi due (concernenti, rispettivamente, l'accesso alle informazioni e la partecipazione ai procedimenti in materia ambientale), l'attuazione da parte delle istituzioni politiche è avvenuta in tempi solleciti²³. Rispetto a tali ipotesi l'accesso alla giustizia risulta, infatti, soddisfacente e la Corte di giustizia ha riconosciuto, al riguardo, un *locus standi* sia ai privati cittadini²⁴, sia alle associazioni che includono tra i propri scopi la salvaguardia dell'ambiente²⁵.

²¹ Un'azione collettiva si potrebbe d'altro canto giustificare anche alla luce della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo. Al riguardo è nota la giurisprudenza della Corte europea di Strasburgo, la quale, in assenza di una specifica disposizione idonea a ricomprendere l'ambiente nel novero dei diritti fondamentali, ha incluso la tutela di detto bene nell'ambito dell'art. 8 (tutela della vita privata), dell'art. 2 (diritto alla vita), dell'art. 10 (libertà di espressione), dell'art. 1 del Protocollo addizionale (diritto di proprietà), isolatamente considerati ovvero nel combinato disposto con gli articoli 6 e 13 (diritto all'equo processo e ad un ricorso effettivo). V., in via esemplificativa, le sentenze 9 dicembre 1994, caso n. 16798/90, *López Ostra c. Spagna*; 30 novembre 2004, 48939/99, *Oneryıldız c. Turchia*; 9 giugno 2005, caso n. 55723/00, *Fadejeva c. Russia*; 19 ottobre 2006, caso n. 59909/00, *Giacomelli c. Italia*; 27 novembre 2007, caso n. 21861/03, *Hamer c. Belgio*, consultabili sul sito della Corte europea dei diritti dell'uomo (www.echr.coe.int).

²² Convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico ai processi decisionali e l'accesso alla giustizia in materia ambientale, firmata ad Århus, Danimarca, 25 giugno 1998. La Convenzione è stata adottata sotto gli auspici dell'UNECE (United Nations Economic Commission for Europe). La Comunità europea aderì alla stessa con la decisione del Consiglio 2005/370/CE, del 17 febbraio 2005, relativa alla stipula, a nome della Comunità europea, della convenzione sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale (GU L 124, 17.5.2005, pag. 1). In dottrina v. L. KRAMER, *EU Environmental Law*, 8th ed., London, 2016, 155 ss.; S. KINGSTON, V. HEYVAERT, A. ČAVOŠKI, *European Environmental Law*, Cambridge, 2017, 238 ss.

²³ V., rispettivamente, la direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale e che abroga la direttiva 90/313/CEE del Consiglio (GU L 41 del 14.2.2003, pag. 26-32) ed il regolamento (CE) n. 1367/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 settembre 2006 sulla applicazione dei provvedimenti della Convenzione di Aarhus sull'accesso alle informazioni, la partecipazione del pubblico al processo decisionale e l'accesso alla giustizia in materia ambientale alle istituzioni e organi comunitari (GU L 264 25.9.2006 pag. 13); v. anche la direttiva 2011/92, come modificata dalla direttiva 2014/52/UE, in GUUE 25 aprile 2014, L 124, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

²⁴ V. la sentenza 26 luglio 2017, cause riunite C-196/16 e C-197/16, *Comune di Corridonia e a. contro Provincia di Macerata e Provincia di Macerata Settore 10 – Ambiente*, ECLI:EU:C:2017:589, relativa alla questione della c.d. «via postuma».

²⁵ Sentenza della Corte del 12 maggio 2011, causa C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV contro Bezirksregierung Arnsberg*, c.d. caso *Trianel*, ECLI:EU:C:2011:289, punto 42.

La tutela giurisdizionale funziona, invece, in maniera non adeguata per quanto riguarda il par. 3, del citato art. 9, della Convenzione di Aarhus ovvero, proprio la possibilità di promuovere un ricorso avverso una decisione delle autorità pubbliche.

È opportuno approfondire questo punto, almeno in relazione all'aspetto rilevante ai fini di una tutela degli interessi diffusi ovvero quello della titolarità del diritto di azione. È, infatti, l'esistenza di una legittimazione ad agire in capo alla collettività che consente di operare il *discrimen* tra le situazioni tutelabili in sede giudiziale e quelle che, di fatto, non raggiungono tale soglia. Al riguardo è tuttavia necessario distinguere l'ipotesi in cui i provvedimenti in materia ambientale contestati siano adottati dalle istituzioni europee, da quella in cui siano emanati dalle autorità nazionali.

Per quanto concerne la prima ipotesi, l'ostacolo è rappresentato dal fatto che l'impugnazione degli atti europei da parte di individui, davanti al Tribunale dell'Unione europea, soggiace al limite dell'art. 263, quarto comma, del TFUE, secondo il quale qualsiasi persona fisica o giuridica «può proporre... un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente».

Al riguardo, la linea interpretativa seguita in sede giudiziale è ispirata al massimo rigore. La giurisprudenza è sempre stata costante nel negare la legittimazione attiva ai gruppi di persone e alle associazioni preposte alla tutela dell'ambiente²⁶, proprio per difetto di prova, da parte degli istanti, della sussistenza del presupposto dell'incidenza “diretta ed individuale” del provvedimento nei loro confronti²⁷.

Ci si potrebbe chiedere se sia possibile superare questo assetto negativo facendo ricorso alla fonte internazionale. Se si possa, in altri termini, aggirare l'ostacolo creato dalla disposizione del Trattato istitutivo, che appunto circoscrive il ricorso dei privati alla specificità della situazione giuridica dei ricorrenti, facendo diretta applicazione della citata disposizione della Convenzione di Aarhus o, perlomeno, facendo ricorso alla stessa quale ausilio interpretativo²⁸.

La risposta della giurisprudenza è, tuttavia, negativa. Innanzitutto, la disposizione ora richiamata della Convenzione di Aarhus non può produrre effetti diretti. Nella specie, il problema è stato affrontato in un caso relativo all'applicazione della direttiva sulla qualità dell'aria: detto strumento prevedeva una specifica eccezione per i Paesi Bassi. Un'associazione ambientalista, consapevole dei limiti imposti dal Trattato, impugnava l'atto normativo proprio in relazione al punto nel quale esso contemplava una deroga, asserendo che questa – in quanto associazione stabilita in Olanda – la riguardava in maniera non

²⁶ Fin dal risalente caso *Greenpeace* (sentenza della Corte del 2 aprile 1998, causa C-321/95, *Stichting Greenpeace Council*, ECLI:EU:C:1998:153, punti 27-29). La giurisprudenza, sul punto, è sempre stata costante: v., da ultimo, la sentenza della Corte del 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Lies Caeynest e altri c. Brusselles Hoofstedelijke Gewest*, ECLI:EU:C:2019:533.

²⁷ V. N. DE SAADELER, G. ROLLER, M. DROSS, *Access to Justice in Environmental Matters*, Final Report, ENV.A.3/ETU/2002/0030, consultabile al sito https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf; E. FASOLI, *Legal Standing of NGOs in Environmental Disputes in Europe*, in N. BOSCHIERO, C. PITEA, T. SCOVAZZI, C. RAGNI (eds.), *International Courts and the Development of International Law*, The Hague, 2013, 337 ss.; N. DE DOMINICIS, *L'accesso alla giustizia in materia ambientale. Profili di diritto europeo*, Milano, 2016, p. 109.

²⁸ Per un'apertura v. M. MAGRI, *Limiti e ambiguità del terzo pilastro della Convenzione di Aarhus, sull'accesso alla giustizia in materia ambientale*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. III, Napoli, 2014, p. 595 ss. Opportuno rilevare che lo stesso Autore sembra ora seguire un approccio più prudente (ID., «Disordine» del sistema e garanzie di accesso alla giustizia in materia ambientale, in C. BERGONIZINI, A. COSSIRI, G. DI COSIMO, A. GUAZZAROTTI, C. MAINARDIS (a cura di), *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, p. 712 ss., 719 s.).

incidentale²⁹. Tale argomento evidentemente suscitò un certo impatto, dal momento che il Tribunale, in prima istanza, accolse il ricorso. La Corte di giustizia, in sede di appello, ribadì tuttavia che l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus non può produrre effetti diretti e che il ricorso dei privati era sempre soggetto al limite previsto dall'art. 263 TFUE³⁰.

Non è, quindi, possibile fare ricorso alla fonte internazionale quale strumento idoneo ad attribuire un diritto di azione che i redattori del Trattato hanno consapevolmente escluso. La risposta della Corte appare d'altronde corretta: essa è in linea con la formulazione del citato art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, che chiaramente presuppone un adattamento di tipo ordinario («each Party *shall ensure that...* members of the public have access to administrative or judicial procedures»); ed è, inoltre, conforme alla gerarchia delle fonti europee ed al consueto assetto monista nei rapporti tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea, secondo il quale, gli accordi internazionali stipulati dall'Unione europea costituiscono una fonte subordinata ai Trattati.

Quindi, l'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus non produce effetti diretti e non è conseguentemente invocabile dai singoli. Dubitabile, tuttavia, se esso produca effetti interpretativi, nel senso che l'interprete possa farvi ricorso per conferire un determinato significato alle disposizioni di attuazione³¹. Il punto tuttavia è che, in siffatta materia, l'effetto interpretativo abitualmente riconosciuto anche ai trattati privi di effetti diretti³², è chiaramente insufficiente per riconoscere una legittimazione processuale altrimenti insussistente. Per le disposizioni di natura processuale, infatti, il mero effetto interpretativo non consente di attribuire un potere di azione altrimenti escluso. Se le disposizioni del Trattato istitutivo non permettono ad enti rappresentativi di determinate collettività di agire in giudizio, in nessun caso, si può superare questa preclusione attraverso un'interpretazione estensiva della formulazione letterale delle disposizioni rilevanti³³.

²⁹ I ricorrenti fecero ricorso ad un criterio abitualmente invocato nei giudizi interni per giustificare la specifica lesività di un dato provvedimento in materia ambientale e la conseguente legittimazione ad agire, che è quello dell'incidenza del provvedimento in un determinato ambito territoriale (c.d. *vicinitas*): v. L. DI COLA, *La tutela dell'ambiente*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *La tutela giurisdizionale*, cit., p. 252 ss., 275.

³⁰ Sentenza della Corte del 13 gennaio 2015, cause riunite C-401-402-403/12 P, *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht*, ECLI:EU:C:2015:4.

³¹ In talune decisioni nazionali è stata riconosciuta la possibilità, per la Convenzione di Aarhus, di produrre effetti interpretativi: così, infatti, la Corte Suprema slovacca, in una serie di pronunce del 2 agosto 2011 (contraddistinte con i n. 3Sžp/49/2009, 3Sžp/50/2009, 3Sžp/48/2009 and 3Sžp/47/2009); il Tribunale Amministrativo Federale in Germania (Bundesverwaltungsgericht, 2013 – 7 C 21.12, consultabile al sito <https://www.bverwg.de/de/050913U7C21.12.0>); la Corte Suprema Amministrativa in Finlandia (sentenza n. 49/2011, consultabile al sito: <http://www.finlex.fi/fi/oketus/kho/vuosikirja/2011/201101351?search%5Btype=pika&search%5Bpika%5D=2011%3A49>). In dottrina v. M. ELIANTONIO, *Collective Redress in Environmental Matters in the EU: A Role Model or a "Problem Child"?*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2014, p. 257 ss., 269; Id., *The Role Of NGOs In Environmental Implementation Conflicts: 'Stuck in The Middle' between Infringement Proceedings and Preliminary Rulings?*, in *Journal of European Integration*, 2018, p. 753 ss.

³² Si può, in via esemplificativa, ravvisare una sostanziale uniformità della giurisprudenza nel senso di riconoscere agli Accordi conclusi in seno all'OMC, che per costante giurisprudenza sono privi di effetti diretti, la possibilità di produrre comunque taluni effetti interpretativi. V., al riguardo, le seguenti sentenze della Corte: 16 giugno 1998, in causa C-53/96, *Hermès*, ECLI:EU:C:1998:292, punti 35 ss.; 14 dicembre 2000, cause riunite C-300/98 e C-392/98, *Dior*, ECLI:EU:C:2000:688, punto 47; 13 settembre 2001, causa C-89/99, *Schieving-Nijstad vof e altri c. Robert Groeneveld*, ECLI:EU:C:2001:438, punto 54; 16 novembre 2004, causa C-245/02, *Anheuser Bush Inc. c. Budějovický Budvar*, ECLI:EU:C:2004:717, punti 55-56.

³³ È opportuno avvertire che il Consiglio, con la decisione (UE) 2018/881 del 18 giugno 2018, ha invitato la Commissione a presentare, entro il 30 settembre 2019, uno studio preparatorio e successivamente una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, per dare attuazione all'art. 9, par. 3, della

In qualche modo, un problema analogo si pone in relazione alle azioni proposte in sede nazionale, allorché l'atto sia stato adottato da un'autorità pubblica di uno Stato membro (indipendentemente dal fatto che si tratti del legislatore centrale o di un'autorità amministrativa). La Commissione aveva, al riguardo, pubblicato una proposta di direttiva nel corso del 2003, ma questa è definitivamente naufragata undici anni dopo, benché fosse già stata approvata dal Parlamento europeo. Per questo motivo, la Commissione europea, nel corso del 2017, ha adottato una mera comunicazione. La comunicazione in questione, tuttavia, non sembra aggiungere elementi sul piano della legittimazione ad agire. In relazione alla legittimazione ad agire, detto strumento prevede, infatti, una cosa ovvia. La comunicazione si limita infatti a statuire che i rimedi in materia di tutela dell'ambiente devono essere "effettivi" ed "equivalenti". Ma il parametro per giudicare tale equivalenza, come di consueto, è rappresentato dalla tutela che analoghi diritti ricevono nell'ambito dell'ordinamento nazionale³⁴. Quindi, se uno Stato membro ha scelto di non dare attuazione all'art. 9, par. 3, della Convenzione di Aarhus, la questione della legittimazione ad agire riceve comunque risposta negativa³⁵.

Tuttavia, a differenza di quanto si verifica in relazione agli atti adottati dalle istituzioni europee, la Corte di giustizia ha, in talune circoscritte ipotesi, ammesso la possibilità di impugnare determinati provvedimenti o di contestare le omissioni delle autorità nazionali, sia da parte di singoli³⁶, sia da parte di associazioni preposte alla tutela dell'ambiente³⁷.

In questi casi, il Giudice europeo ha in effetti consentito di percorrere la via giudiziaria, perché gli atti di base erano chiari nel senso di attribuire agli individui coinvolti un vero e proprio diritto soggettivo alla comunità locale: in questi casi la possibilità di ricorso, anche da parte di privati e di associazioni, costituisce un elemento strutturale della tutela dell'ambiente, la quale risulterebbe altrimenti menomata se ai privati non fosse consentito controllare l'operato delle autorità³⁸. In altri termini, laddove non ricorra il limite

Convenzione di Aarhus (in GUUE, 19.6.2018, L 155/6). Tuttavia, allo stato, non consta che sia stata presentata alcuna proposta.

³⁴ V. la *Comunicazione della Commissione sull'accesso alla giustizia in materia ambientale* (2017/C 275/01). La Commissione ha inoltre pubblicato un'apposita guida per l'applicazione della comunicazione (*Guida del cittadino per l'accesso alla giustizia in materia ambientale*), reperibile al sito: https://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/guide/ENV-18-004_guide_IT_web.pdf.

³⁵ La Convenzione di Aarhus prevede un apposito meccanismo di controllo: sulla base dei rapporti periodici presentati dagli Stati, gli stessi paesi contraenti ne verificano il rispetto in sede di riunione delle Parti ovvero tramite un apposito Comitato. Si tratta, quindi, di meccanismi di *soft law*, che - al più - sortiscono un'efficacia esortativa (v. C. PITEA, *Procedures and Mechanisms for Review of Compliance under the 1998 Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters*, in A. TANZI, L. PINESCHI, C. PITEA, C. RAGNI, F. ROMANIN JACUR (eds.), *Non-Compliance Procedures and Mechanisms and the Effectiveness of International Environmental Agreements*, The Hague, 2009, p. 221 ss.).

³⁶ Sentenza della Corte del 25 luglio 2008, causa C-237/07, *Janeček*, ECLI:EU:C:2008:447, punti 38-39.

³⁷ Sentenza della Corte del 26 maggio 2011, cause riunite C-165, 166, 167/09, *Stichting Natuur en Milieu*, ECLI:EU:C:2011:348, punti 99-100: «Per contro, l'art. 6 della direttiva LNE presenta un carattere incondizionato e sufficientemente preciso in quanto, in termini inequivocabili, impone agli Stati membri, da un lato, ai sensi dei suoi nn. 1-3, di elaborare programmi nazionali per la progressiva riduzione delle emissioni nazionali, in particolare di SO₂ e NO_x, al fine di conformarsi, entro il 2010, ai limiti indicati nell'allegato I di detta direttiva e, dall'altro, ai sensi del suo n. 4, di mettere tali programmi a disposizione della popolazione e delle organizzazioni interessate, come le associazioni ambientaliste, mediante informazioni chiare, comprensibili e facilmente accessibili. Ne consegue che le persone fisiche e giuridiche direttamente interessate devono poter ottenere dalle autorità competenti, eventualmente ricorrendo ai giudici nazionali, il rispetto e l'attuazione di tali norme del diritto dell'Unione» (corsivo aggiunto).

³⁸ La giurisprudenza, al riguardo, è sempre stata costante: v., da ultimo, la sentenza della Corte del 26 giugno 2019, causa C-723/17, *Lies Caeynest e altri c. Bruxelles Hoofstedelijke Gewest*, ECLI:EU:C:2019:533.

previsto dall'art. 263, quarto comma, TFUE e nel caso in cui le disposizioni siano sufficientemente chiare, precise e non necessitino di provvedimenti nazionali di attuazione, si possono forzare i sistemi processuali nazionali e riconoscere una legittimazione ad agire in capo ai privati ovvero alle associazioni competenti. Come è evidente, tuttavia, il Giudice europeo perviene a tale risultato non attribuendo effetto diretto alla Convenzione di Aarhus, ma solo alle previsioni sostanziali emanate dalle istituzioni europee, laddove queste rispondano al consueto triplice test.

In sintesi: non è possibile contestare i provvedimenti normativi delle istituzioni europee, anche se i ricorrenti si trovano in un dato rapporto spaziale con le fonti di inquinamento. Essi e le associazioni preposte alla tutela di uno specifico assetto ambientale possono invece impugnare i provvedimenti adottati dalle autorità nazionali (o contestarne le omissioni), se tale legittimazione è ricavabile dalle specifiche disposizioni della fonte normativa di volta in volta applicabile. La possibilità di agire a tutela di un determinato *habitat* nel diritto dell'Unione europea non può, pertanto, essere riconosciuta in via generale ed astratta, dal momento che la previsione di un diritto di azione dipende, in definitiva, solo dagli specifici atti di diritto derivato e dal contenuto sufficientemente preciso delle disposizioni ivi contenute.

3. Le azioni collettive dei consumatori nella proposta di direttiva n. 184/2018

La possibilità di proporre azioni collettive è oggetto di discussione anche in relazione alla tutela dei consumatori. Al riguardo vi sono stati diversi tentativi di emanare una normativa uniforme.

In particolare, un primo strumento venne introdotto nei sistemi processuali nazionali, per effetto della direttiva 98/27³⁹. Questa stabiliva l'obbligo, per gli Stati membri, di prevedere la possibilità, per le associazioni preposte alla tutela dei consumatori, di proporre azioni inibitorie volte a far cessare comportamenti illeciti da parte di un'impresa o di un professionista⁴⁰.

In realtà detto strumento risultava largamente incompleto. Esso, al di là della previsione normativa di un obbligo siffatto in capo agli Stati membri, non introduceva alcuna previsione rilevante: non disciplinava, soprattutto, le condizioni specifiche per le associazioni di consumatori per essere legittimate alla proposizione del ricorso. Inoltre lo stesso lasciava alla piena discrezionalità degli Stati membri la scelta delle modalità di instaurazione dell'azione, nonché gli effetti delle stesse, con il risultato che l'impatto pratico di detto strumento è stato assai limitato.

È in questo contesto che la Commissione ha adottato una raccomandazione, nel corso del 2013, con la quale mirava ad indurre gli Stati membri a prevedere degli strumenti

³⁹ 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 GUUE L 166 dell'11.6.1998, p. 51 ss. La direttiva è stata successivamente abrogata dalla direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, in GUUE, L 110, 1.5.2009, p. 30 ss.

⁴⁰ Tale è, ad esempio, l'azione diretta a rimuovere delle clausole abusive da un formulario standard adottato dall'impresa. In questo caso, la decisione produce evidentemente effetto *erga omnes*: v. la sentenza della Corte del 26 aprile 2012, causa C-472/10, *Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság c. Invitel Távközlési Zrt*, ECLI:EU:C:2012:242.

di tutela collettiva maggiormente sofisticati. Nella specie, i legislatori nazionali avrebbero dovuto prevedere la possibilità, per le associazioni di tutela dei consumatori, di promuovere «azioni rappresentative». Tali erano le azioni esperite da un'associazione ovvero da un'autorità pubblica «in nome di due o più persone...che pretendono di essere esposte al rischio di subire o di avere subito un pregiudizio in una situazione di danno collettivo, pur non essendo dette persone costituite parti nel procedimento»⁴¹. Di fatto, anche l'impatto di detta comunicazione è risultato essere estremamente ridotto. La stessa Commissione, dopo cinque dalla pubblicazione, ha infatti constatato che solo cinque Stati membri avevano dato ad essa qualche forma di attuazione⁴².

A seguito dello scarso effetto prodotto dalla comunicazione, la Commissione – sfruttando il clamore suscitato da taluni eventi di grande risonanza mediatica⁴³ – ha ritenuto opportuno procedere innanzi con le iniziative legislative e ha presentato, nel corso del 2018, una proposta di atto normativo vincolante. Nella specie, si tratta della proposta della Commissione n. 184, dell'11 aprile 2018⁴⁴. Nel momento in cui scriviamo, la stessa ha superato il vaglio della Commissione affari legali del Parlamento europeo⁴⁵ e si trova attualmente nella fase finale della negoziazione con il Consiglio⁴⁶. Nell'ipotesi in cui l'iter

⁴¹ Raccomandazione della Commissione, 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 (2013/396/UE), in GUUE L 201 del 26.7.2013, p. 60 ss.

⁴² Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sull'applicazione della raccomandazione della Commissione, 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 (2013/396/UE), COM/2018/040 final, p. 22: «L'impatto della raccomandazione è visibile nei due Stati membri in cui è stata adottata una nuova legislazione in seguito alla sua adozione (BE e LT) e in SI, dove la nuova legislazione è in attesa di attuazione, e in una certa misura negli Stati membri che hanno modificato la loro legislazione dopo il 2013 (FR e UK)».

⁴³ Tra questi un certo rilievo mediatico ha assunto il c.d. caso *Dieseldgate*, originato dalla circostanza che la Volkswagen avrebbe modificato le proprie autovetture per nascondere il potenziale inquinante dei motori diesel. La questione è attualmente oggetto di un'azione collettiva in Germania, dove sembrerebbe prossima la sottoscrizione di un accordo transattivo (v. E. BIANCHI, *Dieseldgate: Vw dovrà risarcire 260mila vittime*, in *Italia oggi*, del 5.3.2020).

⁴⁴ Proposta di direttiva 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, COM(2018) 184 final, 2018/0089(COD).

⁴⁵ V. il documento *European Parliament legislative resolution of 26 March 2019 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on representative actions for the protection of the collective interests of consumers, and repealing Directive 2009/22/EC (COM(2018)0184 – C8-0149/2018 – 2018/0089(COD))*, del 26 marzo 2019, consultabile al sito https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0222_EN.html. Una delle modifiche introdotte dal Parlamento, che è superfluo esaminare nel testo, concerne il c.d. *loser pays principle*, in virtù del quale, anche i consumatori, in ipotesi di sconfitta, sopportano le spese legali della controparte. Si tratta, nella prospettiva del Parlamento, di un meccanismo a carattere deflattivo, finalizzato ad evitare l'abuso del processo.

⁴⁶ Sia il Parlamento europeo, sia il Consiglio hanno assunto le proprie posizioni in vista della reciproca negoziazione del testo finale del provvedimento. V., rispettivamente, il *Press release*, del 9 gennaio 2020, *Negotiations on New EU Collective Redress Rules to Begin*, consultabile al sito <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200108IPR69812/negotiations-on-new-eu-collective-redress-rules-to-begin> ed il *Press release* del 28 novembre 2019, reperibile al sito https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/28/eu-closer-to-enabling-consumers-to-defend-their-rights-collectively/?utm_source=dsms-auto&utm_medium=email&utm_campaign=EU+closer+to+enabling+consumers+to+defend+their+rights+collectively.

normativo pervenga a conclusione, la direttiva costituirebbe un notevole passo in avanti rispetto allo stato di attuale tutela degli interessi collettivi e diffusi⁴⁷.

La proposta mira, infatti, ad introdurre un'azione collettiva per un'estesa gamma di ipotesi: queste includono tutte le maggiori direttive in materia di tutela dei consumatori⁴⁸.

La proposta prevede la possibilità per le associazioni di tutela dei consumatori, che non perseguono uno scopo di lucro e che siano debitamente costituite in una forma giuridica prevista dall'ordinamento di uno Stato membro, di instaurare delle azioni rappresentative. A differenza della raccomandazione del 2013, queste possono essere non solo a carattere inibitorio (come quella diretta ad accertare l'illiceità di determinate clausole contrattuali), ma possono anche presentare una finalità risarcitoria. La proposta stabilisce, infatti, che «gli enti legittimati abbiano diritto di presentare azioni rappresentative di natura risarcitoria che obblighino il professionista a provvedere, tra l'altro, all'indennizzo, alla riparazione, alla sostituzione, alla riduzione del prezzo, alla risoluzione del contratto o al rimborso del prezzo pagato»⁴⁹. Dal punto di vista della tutela collettiva, significa che lo strumento legislativo intende ricomprendere non solo gli interessi collettivi, ma anche i diritti individuali omogenei.

Si prevede poi la possibilità, sulla falsariga della *class action* statunitense, di estendere gli effetti delle decisioni favorevoli a tutti gli appartenenti alla classe. L'art. 10 della proposta stabilisce, infatti, che la decisione con la quale viene accertata l'illiceità del comportamento di una data impresa produca effetto in qualunque altro giudizio, se proviene da un'autorità giudiziaria o amministrativa situata all'interno del medesimo Stato membro. Il legislatore europeo mira quindi a prevedere una sorta di efficacia *erga omnes* delle decisioni favorevoli agli interessi dei consumatori⁵⁰.

In conclusione, se la direttiva verrà adottata conformemente al progetto attualmente diffuso, l'associazione potrà agire – anche senza necessità di ricevere un mandato espresso da parte dei singoli consumatori, se tale modalità verrà scelta dagli Stati membri in sede di

⁴⁷ È opportuno chiarire che la proposta, anche se ha un ambito di applicazione più esteso rispetto a quello della direttiva 2009/22, attualmente vigente, non sembra applicabile alle azioni a tutela dell'ambiente. Il testo normativo, in verità, è ambiguo sul punto, perché da un lato richiama proprio la Convenzione di Aarhus (considerando 43); dall'altro, nelle fonti normative contenute nell'allegato I, che delimitano il campo di applicazione della direttiva, contiene un lungo elenco, che tuttavia non comprende le fonti in materia di tutela dell'ambiente.

⁴⁸ In ordine cronologico, queste includono un arco temporale abbastanza ampio (trentatré anni), intercorrente dalla direttiva sul danno da prodotto (Direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, in GU L 210 del 7.8.1985, pag. 29) al regolamento sul c.d. *geoblocking* (regolamento (UE) 2018/302 del 28 febbraio 2018, in GUUE L 60 del 2 marzo 2018).

⁴⁹ Art. 6, par. 1, della proposta.

⁵⁰ Per quanto concerne, invece, il valore delle decisioni pronunciate da autorità giudiziarie o amministrative situate in altri Stati membri, l'art. 10, par. 2, della proposta, stabilisce espressamente che queste costituiscano una presunzione relativa. Una disposizione simile è prevista, in materia di concorrenza, dall'art. 9, par. 2, della direttiva 2014/104/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 novembre 2014 relativa a determinate norme che regolano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi del diritto nazionale per violazioni alle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea, in GUUE L 349/91, del 5.12.2014. In dottrina v. R. NAZZINI, *The Effect of Decisions by Competition Authorities in the European Union*, in *Rivista italiana di Antitrust*, 2015, p. 68 ss., 92; G. DI FEDERICO, *Effetti delle decisioni definitive degli organi nazionali e delle decisioni definitive degli altri Stati membri*, in P. MANZINI (a cura di), *Il risarcimento del danno nel diritto della concorrenza. Commento al d.lgs. n. 3/2017*, Torino, 2017, p. 62 ss., 70 s.; G. CONTALDI, *Le decisioni delle autorità antitrust di altri Stati membri nei procedimenti di private enforcement*, in AA. VV., *Tem e questioni di diritto dell'Unione europea*, cit., p. 237 ss.

recepimento – anche per ottenere decisioni di natura risarcitoria o (più propriamente) compensativa. Si tratta, pertanto, di una tipologia di azione giudiziale che rappresenterebbe un effettivo progresso nella tutela dei diritti dei consumatori⁵¹.

La proposta prevede, infine, la possibilità per le associazioni di consumatori di proporre azioni transfrontaliere. Vale, al riguardo, il consueto principio del mutuo riconoscimento, in virtù del quale l'associazione, che dispone della legittimazione attiva secondo l'ordinamento in uno degli Stati membri, può agire anche all'estero sulla base dell'autorizzazione e dell'iscrizione nel registro avvenuta nel paese di origine⁵².

4. *Analisi della compatibilità della recente legge italiana sulle azioni di classe (l. n. 31/2019) con il diritto dell'Unione europea*

Benché fosse già pendente una proposta a livello europeo, il legislatore italiano ha, forse non del tutto consapevolmente, percorso i tempi, introducendo un'autonoma azione collettiva di classe⁵³. Considerata la peculiarità della scelta italiana - e visto che, al momento, l'*iter* normativo a livello europeo è quasi completo - sembra fin d'ora opportuno valutare la compatibilità della nuova legge con i principi dell'ordinamento sovranazionale.

La legge italiana pone in essere una struttura estremamente complessa. Il legislatore interno ha istituito una procedura articolata in tre fasi: la prima è diretta a vagliare l'ammissibilità dell'azione; la seconda concerne la disamina del merito; la terza ed ultima riguarda la liquidazione del danno subito dai singoli aderenti all'azione collettiva.

L'oggetto della riforma sono gli interessi individuali omogenei: manca pertanto, tuttora, nel nostro ordinamento una specifica procedura per la tutela degli interessi collettivi. La legittimazione ad agire spetta ad un'associazione senza scopo di lucro – iscritta in un apposito elenco istituito presso il Ministero della giustizia – e che, nei propri scopi, preveda espressamente la tutela dei diritti oggetto dell'azione⁵⁴. Se il giudice ritiene che l'azione sia ammissibile, emana un'ordinanza ed il giudizio prosegue per l'accertamento della responsabilità dell'impresa.

Particolare rilievo è attribuito alla pubblicità della procedura, che viene realizzata tramite la pubblicazione degli atti rilevanti in un'apposita area pubblica del portale del Ministero della giustizia: ciò si verifica sia nel momento iniziale (con la pubblicazione del ricorso e del decreto), sia nella seconda fase (allo scopo di consentire ai consumatori

⁵¹ Le associazioni rappresentative dei consumatori possono poi proporre anche azioni inibitorie, dirette a constatare l'esistenza di una pratica illecita e a disporne la cessazione. Non si tratta, tuttavia, di una novità, dal momento che questa eventualità è già prevista dalla legislazione attualmente vigente.

⁵² Art. 16, della proposta di direttiva.

⁵³ Legge 12 aprile 2019, Disposizioni in materia di azione di classe, cit., con la quale sono stati aggiunti quindici articoli al codice di rito (da 840 *bis* a 840 *sexiesdecies*). Il Decreto-Legge 30 dicembre 2019, n. 162 ha inoltre postposto l'entrata in vigore del provvedimento al 19 ottobre 2020. In dottrina v. A. CARRATTA, *I nuovi procedimenti collettivi: considerazioni a prima lettura*, in *Giur.it.*, 2019, 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, p. 737 ss.; B. SASSANI (a cura di), *Class action. Commento sistematico alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, Pisa, 2019; R. PARDOLESI, *La classe in azione. Finalmente*, in *Danno resp.*, 2019, p. 301 ss.; G. PONZANELLI, *La nuova class action*, *ivi*, p. 306 ss.; M. FRANZONI, *Azione di classe, profili sostanziali*, *ivi*, p. 309 ss.; A. GIUSSANI, *La riforma dell'azione di classe*, in *Riv. dir. proc.*, 2019, p. 1572 ss.; P.F. GIUGGIOLI, *L'azione di classe. Un nuovo procedimento collettivo*, Milano, 2019.

⁵⁴ L'azione si propone con ricorso davanti alle sezioni specializzate in materia di impresa e segue il rito del procedimento sommario di cognizione, di cui all'art. 702 *bis* e seguenti c.p.c.

danneggiati di partecipare al procedimento volto all'accertamento della responsabilità dell'impresa), sia, infine, nella terza fase, per permettere ai consumatori ancora non aderenti di prendere parte alla procedura liquidatoria.

L'ultima fase presuppone la nomina, ad opera di un Tribunale, di un curatore degli interessi della classe e la raccolta delle adesioni specifiche di coloro che intendono proporre le proprie istanze all'interno della azione collettiva. Quindi, a prescindere dalla prima fase, che mira solo all'accertamento dei presupposti per vagliare l'ammissibilità dell'azione collettiva, l'intera procedura presuppone l'adesione da parte di ogni singolo consumatore (secondo il citato principio dell'*opt-in*), al punto che, nel caso in cui non si trovino soggetti disposti a presentare le proprie istanze, l'azione stessa viene sanzionata con la declaratoria di improcedibilità⁵⁵.

La procedura ora sinteticamente descritta presenta diversi punti critici. In primo luogo, non appare compatibile con lo spirito complessivo della proposta di direttiva esaminata sopra, la previsione di poteri discrezionali eccessivamente ampi in capo al giudice⁵⁶. Il nuovo art. 840 *bis* del codice di procedura civile italiano stabilisce infatti che il giudice dichiara inammissibile l'azione laddove il ricorrente «non appare in grado di curare adeguatamente i diritti individuali omogenei fatti valere in giudizio». Non sembra, infatti, che la previsione di un simile potere discrezionale, peraltro atipico per il nostro ordinamento⁵⁷, sia idoneo a rispettare il criterio di effettività che deve contraddistinguere i rimedi processuali nazionali allorché coinvolgono diritti discendenti dall'ordinamento europeo.

Il secondo aspetto problematico concerne la compressione dei diritti degli aderenti all'azione: questi, infatti, non diventano mai parti processuali, tanto è vero che non possono autonomamente impugnare nessuno dei provvedimenti adottati dal giudice nel corso della procedura (né l'ordinanza sull'ammissibilità dell'azione, né la sentenza di merito con la quale viene accertata la responsabilità dell'impresa, né, infine, il decreto di liquidazione delle somme spettanti a ciascuno). Questo assetto limitativo appare tuttavia in contrasto con il principio ad un ricorso effettivo di cui all'art. 47, della Carta dei diritti fondamentali: un

⁵⁵ Il meccanismo dell'*opt-in* non sembra, tuttavia, costituire un principio di ordine pubblico. Conseguentemente non si ravvisano ostacoli al riconoscimento di una sentenza straniera fondata sul meccanismo di *opt-out*: v. Tribunale di Milano, 25 ottobre 2018, in *Foro it.*, 2019, I, c. 2162 ss. ed ivi lo scritto di A.D. DE SANTIS, *L'azione di classe a dieci anni dalla sua entrata in vigore*, ivi, c. 2180 ss.

⁵⁶ Nel corso di una delle fasi del procedimento legislativo, la Commissione affari legali del Parlamento europeo ha proposto di introdurre un articolo "3 a", secondo il quale «(t)his Directive is without prejudice to other forms of redress mechanisms provided for in national law». Sulla base della formulazione del testo normativo, non appare chiaro quali siano i meccanismi risarcitori interni che la direttiva europea, una volta approvata, lascerà in piedi. In passato era stato infatti sostenuto che l'eventuale direttiva non avrebbe inficiato il rimedio funzionalmente analogo esistente nell'ordinamento italiano (v., con riferimento vecchio testo dell'azione di classe, contenuto nel citato art. 140 *bis*, del Codice del consumo, A. PALMIERI, *Perdite seriali dei consumatori e tutela collettiva risarcitoria: dove si dirige l'Europa*, in *Foro it.*, 2018, I, c. 205 ss., spec. 207 s.). Non sembra tuttavia corretta un'analoga impostazione con riferimento alla legislazione attualmente vigente. Se da un lato è esatto che la legge italiana presenta una funzione esclusivamente risarcitoria, mentre la proposta europea ha certamente un ambito più esteso (dal momento che, oltre a proteggere anche i semplici interessi individuali omogenei, si occupa pure di quelli collettivi e delle azioni inibitorie di mero accertamento), dall'altro è innegabile che i due strumenti, almeno in parte, si sovrappongono.

⁵⁷ Raramente, infatti, il giudice è chiamato a svolgere valutazioni di opportunità. Nel nostro ordinamento vige, infatti, il c.d. *principio di legalità*, secondo il quale il giudice deve «seguire le norme del diritto». Si tratta di un principio indirettamente ricavabile dal combinato disposto degli articoli 24, primo comma e 101, secondo comma, Cost. (v. A. CARRATTA, *Art. 113 c.p.c.*, in A. CARRATTA, M. TARUFFO, *Dei poteri del giudice*, in *Commentario del Codice di procedura civile*, a cura di S. Chiarloni, Bologna, 2011, p. 233).

soggetto aderente all'azione di classe si potrebbe, infatti, vedere preclusa la possibilità di promuovere determinate istanze, a causa della negligenza del rappresentante comune, il quale ha omesso di impugnare il relativo capo di sentenza⁵⁸.

Il terzo punto critico concerne il regime delle prove a danno dell'impresa. Infatti il giudice può fare ricorso sia a dati statistici (per provare la responsabilità e commisurare l'entità del risarcimento), sia ad un ordine di esibizione di ampia portata, al punto da presentare una vera e propria finalità esplorativa. In tale ultimo caso, il rifiuto di adeguarsi all'ordine di esibizione costituisce una prova (e non un mero argomento, come previsto in via generale dall'art. 116 c.p.c.), oltre ad essere sanzionato con ammende di importo elevato.

Sotto questo profilo, la perplessità concerne eminentemente la circostanza che la disposizione interna, che prevede un diverso regime probatorio a carico di una parte soltanto, sembra contrastare con il principio del rispetto del contraddittorio, ricavabile, a livello di ordinamento sovranazionale, dall'art. 47, par. 2, della citata Carta dei diritti fondamentali, laddove sancisce il diritto ad un processo equo⁵⁹.

Scarsamente in linea con il parametro di effettività della tutela potrebbe risultare, infine, il limite previsto dalla legge alla proposizione di nuove azioni collettive. L'art. 840 *quater* del codice di procedura civile modificato prevede, infatti, che «(d)ecorsi sessanta giorni dalla data di pubblicazione del ricorso nell'area pubblica del portale dei servizi telematici... non possono essere proposte *ulteriori* azioni di classe». Un limite analogo non è, tuttavia, presente nella proposta di direttiva ed appare scarsamente compatibile con il menzionato principio di effettività della tutela, perché risulta astrattamente idoneo a porre un limite al novero delle azioni collettive proponibili. Esso appare poi di difficile giustificazione nel funzionamento del mercato interno, dal momento che le associazioni di tutela dei consumatori, stabilite in Stati membri diversi, che intendano proporre analoghe azioni collettive, si potrebbero trovare preclusa tale possibilità dall'esistenza di un termine che, verosimilmente, neppure sapevano che stesse decorrendo.

5. *Notazioni conclusive*

Come si è visto, la tutela processuale degli interessi collettivi e diffusi, nell'ordinamento europeo, si trova ancora in uno stato primordiale. Benché la previsione di specifici meccanismi di tutela collettiva serva per dare piena attuazione a diritti previsti dalla Carta dei diritti fondamentali, non sembra che tutte le situazioni giuridiche che potenzialmente richiederebbero l'introduzione di strumenti di natura collettiva ricevano, allo stato, pari tutela.

⁵⁸ È invero dubitabile se la privazione dei diritti di impulso processuale sia giustificabile alla luce del fatto che l'azione di classe rappresenta una sorta di aggiunta rispetto ad un diritto di azione individuale. Il consumatore aderente all'azione può comunque riacquistare un ruolo attivo, rinunciando tempestivamente (prima che si formi un giudicato sul punto) a partecipare all'azione collettiva e optare per un'autonoma azione individuale. (V. G. SCARSELLI, *La nuova azione di classe di cui alla legge 12 aprile 2019, n. 31*, in www.judicium.it, p. 12 s.).

⁵⁹ V. la sentenza della Corte di giustizia, 6 settembre 2018, causa C-347/17 P, *Cristoph Klein c. Commissione*, ECLI:EU:C:2018:679, punto 72. In dottrina v. A. MARTONE, *Il diritto ad un "equo processo" nell'art. 47 (parr. 2 e 3) della Carta dei diritti fondamentali*, in A. DI STASI (a cura di), *Tutela dei diritti fondamentali e spazio europeo di giustizia. L'applicazione giurisprudenziale della Carta*, Napoli, 2019, p. 207 ss., 211.

Anche se l'ordinamento dell'Unione europea si è certamente evoluto rispetto alle origini (con l'introduzione di una politica ambientale, nonché con lo sviluppo dei diritti sociali e l'introduzione della cittadinanza europea), è innegabile che l'impronta caratterizzante di tale ordinamento rimanga essenzialmente economica. Tanto è vero che la tutela giudiziale degli interessi collettivi e diffusi nei settori maggiormente sensibili dal punto di vista economico – ed in particolare nella protezione dei consumatori – appare verosimilmente più avanzata rispetto a quanto si verifica negli ambiti di incidenza economica indiretta (quale è, in genere, la tutela dell'ambiente).

Nonostante l'indubbia maggiore attenzione per i consumatori, è tuttavia opportuno porre in rilievo che la proposta di direttiva esaminata nel lavoro si attesta ancora su un livello di armonizzazione minimale. Essa, infatti, lascia ancora alla discrezionalità degli Stati membri la disciplina di aspetti rilevanti, quali la scelta tra meccanismi di *opt-in* e di *opt-out* e la disciplina degli effetti della transazione nei confronti dei membri della classe non partecipanti all'azione. È superfluo dire che, in difetto di una chiara indicazione delle istituzioni politiche in questi due ambiti, difficilmente le azioni collettive europee godranno di una reale diffusione.