

CAMERA DEI DEPUTATI - XV LEGISLATURA
Resoconto della II Commissione permanente
(Giustizia)

II Commissione - Resoconto di mercoledì 7 novembre 2007

SEDE REFERENTE

Mercoledì 7 novembre 2007. - Presidenza del presidente Pino PISICCHIO indi del vicepresidente Daniele FARINA. - Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Luigi Li Gotti.

La seduta comincia alle 10.

Introduzione dell'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori.

C. 1289 Maran, C. 1330 Fabris, C. 1443 Poretti, C. 1495 Governo, C. 1662 Buemi, C. 1834 Pedica, C. 1882 Grillini e C. 1883 Crapolicchio.
(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 18 ottobre 2007.

Pino PISICCHIO, *presidente*, avverte che il relatore ha presentato come proposta di testo base un nuovo testo del disegno di legge del Governo C. 1495 (*vedi allegato*).

Alessandro MARAN (Ulivo), *relatore*, ricorda come la necessità, sempre più avvertita, di ampliare e rafforzare gli strumenti di tutela a disposizione di gruppi di soggetti lesi da illeciti plurioffensivi, dopo i primi passi timidi e inesperti compiuti nella scorsa legislatura, abbia dato luogo, in questa legislatura, alla presentazione, alla Camera dei Deputati, di nove proposte di legge volte ad introdurre forme di tutela risarcitoria collettiva.

Sottolinea quindi che il dibattito intorno alle azioni collettive potrebbe finalmente giungere ad una svolta anche nel nostro Paese, come sembrano dimostrare l'intenso interesse dimostrato dal Parlamento per il tema in esame ed il fatto che la realizzazione di questa forma di tutela collettiva rientri nei dodici punti sui quali il Governo ha chiesto e ottenuto la fiducia nel febbraio del 2007. Tra le ragioni di tanto interesse vi è la consapevolezza che, come rilevato da autorevole dottrina, all'espansione dell'area degli interessi collettivi - cresciuta parallelamente al diffondersi della sensibilità per la tutela dell'ambiente, della salute, del paesaggio, per i problemi del consumo e dell'informazione, per la qualità della vita - deve corrispondere un arricchimento degli strumenti giuridici di intervento.

Sono, del resto, noti i vantaggi che l'istituto in questione comporta: l'economia processuale, collegata alla concentrazione di una pluralità indefinita di pretese risarcitorie analoghe in un unico giudizio; la certezza della risposta di giustizia, che non è messa in dubbio da una possibile contraddittorietà tra le varie decisioni di merito; la funzione di deterrenza dal compimento di atti illeciti, ben più intensa rispetto a quella delle ordinarie azioni risarcitorie individuali; il riequilibrio della asimmetria delle differenti posizioni di forza tra i litiganti, specie rispetto a liti che, se considerate individualmente, sono di valore modesto.

Evidenzia quindi come il trapianto dell'istituto nel nostro sistema sia molto controversa, al punto che taluni escludono la possibilità di introdurre nel sistema italiano un istituto processuale che operi in modo analogo alla *class action* del diritto nordamericano.

Vi sono, anzitutto, ostacoli di natura costituzionale. L'articolo 24 della Costituzione rende irrinunciabile il diritto di agire in giudizio del singolo cittadino per la tutela dei propri diritti. Inoltre, l'istituto richiederebbe di attribuire al giudice poteri discrezionali talmente ampi, che non sembrano trovare precedenti all'interno del nostro sistema giuridico.

Ulteriori profili di complessità sono poi determinati da ragioni sociali, culturali ed economiche. Solo per citarne alcuni: la disciplina della professione forense, la formazione e la cultura dei giudici, l'assenza della giuria popolare e la diversità del sistema economico. Né appare semplice prevedere quali possano essere le ricadute sul nostro sistema complessivo di tutele, anche in considerazione del fatto che i principali protagonisti della giustizia del nostro Paese, avvocati e magistrati, sono molto diversi, anche sotto i profili della cultura e dell'organizzazione, da quelli degli Stati Uniti. Basti pensare che in quel Paese l'avvocato è, per così dire, «imprenditore di litigiosità», in grado di farsi veicolo ed artefice della vera e propria croce e delizia dell'istituto: la privatizzazione del monitoraggio sui comportamenti delle imprese.

Rileva quindi che le legislazioni che hanno introdotto le azioni collettive a tutela dei diritti individuali omogenei nei Paesi europei, così come i progetti di legge all'esame di questa Commissione, non costituiscono imitazioni della disciplina statunitense. Se è comune l'idea di fondo, sono comunque molto diverse le modalità di realizzazione. Al punto che il paragone con le *class actions* potrebbe risultare perfino improprio.

Preliminarmente, andrebbe sgombrato il campo da un equivoco: nessuna delle proposte di legge al vaglio della Commissione introduce in Italia la *class action* statunitense. Forse a tanto avrebbe potuto spingersi solo una normativa comunitaria. Questa possente figura si caratterizza infatti per essere proponibile da ogni danneggiato (vale a dire da ogni *class member*) e per porre capo ad una sentenza che, indipendentemente dal segno, vincolerà l'intera classe - quale ente a composizione talora fissa e spesso variabile - senza che i danneggiati debbano prendere alcun tipo di iniziativa per esservi ricompresi: è la compresenza di questi due tratti distintivi che qualifica l'istituto. E l'entificazione della classe attrice, come soggetto processuale creato dal giudice con il provvedimento di *certification*, è un tratto essenziale della azione di classe *made in USA*. Nessuna delle proposte di legge italiane contempla alcunché di simile.

I progetti di legge oggi in discussione alla Camera possono suddividersi in due gruppi che prendono le mosse da due diversi modelli.

Quelli che fanno parte del primo gruppo (Bersani, Maran, Buemi) rimodulano il modello classico della *Verbandsklage* o azione delle associazioni nell'interesse collettivo. Ripropongono sostanzialmente (con qualche positiva modifica) il modello di azione collettiva «istituzionale» che era già alla base del progetto approvato alla Camera nella scorsa legislatura e che si fonda sull'attribuzione della legittimazione ad agire alle associazioni dei consumatori. Mantenendo inalterata la formula già sperimentata in sede comunitaria (e poi, a raggiera, nei vari Paesi) con la previsione delle azioni inibitorie a tutela dei consumatori.

Quelli del secondo gruppo (Capezzone, Fabris, Pedica) si fondano su un modello intermedio di più recente affermazione, rappresentato dall'azione di gruppo, che con le sue varianti e sfaccettature si ritrova nel Regno Unito con la *group action*: legittimato a promuovere l'azione è ogni danneggiato, ma agli effetti della cosa giudicata sono soggetti soltanto coloro che, entro un certo termine, abbiano espressamente fatto personale richiesta di partecipare al procedimento collettivo.

Comune a tutti i progetti di legge è l'intento di collocare la nuova disciplina della azione risarcitoria collettiva all'interno del codice del consumo.

Occorre dunque distinguere tra azioni di classe e azioni collettive. Tra due modalità di tutela: la *class action* e l'azione a tutela degli interessi di consumatori e utenti, quale evoluzione dell'azione inibitoria presente nel nostro ordinamento.

Come è stato rilevato, a testimonianza della confusione, le due nozioni risultano invertite nel linguaggio di alcune delle proposte di legge in discussione.

Di fronte alle molte perplessità rispetto a iniziative indirizzate ad importare l'azione di classe nel nostro ordinamento (eccessiva complicazione delle procedure; attribuzione al giudice del potere

discrezionale di scelta del promotore della classe tra diversi promotori; carattere imprenditoriale della professione legale), ritiene preferibili i progetti imperniati sull'evoluzione dell'azione collettiva delle associazioni. Per la tradizione interna favorevole all'associazionismo; per la legittimazione ad agire concessa ad associazioni certificate.

Nel proporre l'adozione quale testo base di un nuovo testo del disegno di legge del Governo, sottolinea come la questione più scottante dal punto di vista politico sia quella della individuazione della sfera dei soggetti legittimati ad avviare questo tipo di procedimento. Ritiene, peraltro, che si possa valutarne un ampliamento rispetto al progetto originario del governo. Anche perché negli altri Paesi la prudenza iniziale con cui sono state adottate, ha lasciato spazio poi a riforme che hanno esteso la sfera dei soggetti legittimati ad agire. Valuti quindi il giudice.

Oltretutto, un giudizio sulla rappresentatività dell'associazione effettuato dal giudice, potrebbe consentire una maggiore elasticità e una maggiore aderenza all'evoluzione della vita delle associazioni, come ha dimostrato il controllo giurisdizionale sulla legittimazione al procedimento di repressione dell'attività antisindacale previsto dall'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori. Ritiene quindi che si debba stabilire una forma di responsabilità aggravata e d'ufficio nell'ipotesi di una seconda azione respinta. Si discuterà, tuttavia, non di un archetipo ideale, ma delle soluzioni migliori e delle scelte che hanno a che fare con diversi snodi, tutti rilevanti e tutti aperti a soluzioni variabili, attraverso i quali si realizza uno strumento sostanziale e processuale. Con la consapevolezza, che le audizioni svolte hanno rafforzato, di stare maneggiando uno strumento di portata notevole, segno di discontinuità nel sistema processuale.

Propone quindi di adottare come testo base il nuovo testo del disegno di legge del Governo C. 1495, da lui proposto.

Edmondo CIRIELLI (AN) riservandosi valutazioni più approfondite, esprime apprezzamento per il pregevole lavoro svolto dal relatore. Sottolinea quindi come in linea generale occorra prestare una particolare attenzione all'ampliamento della legittimazione ad agire, in considerazione degli elevati rischi cui sono esposti oggi i consumatori in un mercato globalizzato. Tuttavia, nell'inserire nel nostro ordinamento lo strumento dell'azione collettiva, sottolinea la necessità di evitare la creazione di sovrastrutture, dotate della legittimazione attiva, che abbiano prospettive di politicizzazione. Ricorda, quindi, come nell'esperienza statunitense l'istituto della *class action* abbia determinato la creazione di veri e propri contropoteri, che si contrappongono alle società multinazionali e possono esercitare la propria influenza sull'economia.

Erminia MAZZONI (UDC) preliminarmente esprime il proprio apprezzamento per il lavoro svolto dal relatore, che ha presentato alla Commissione una proposta di testo base che tiene conto non solo del dibattito svoltosi sui provvedimenti in esame, ma anche del lavoro svolto nella scorsa legislatura in materia di azioni collettive. Rileva che da parte di tutte le forze politiche vi è un pieno accordo sull'esigenza di introdurre nell'ordinamento uno strumento volto sia ad accelerare la risposta della giustizia in tutti i casi in cui siano lesi interessi di consumatori od utenti sia a rendere effettivo il soddisfacimento di tali interessi. Ritiene opportuno sottolineare che lo strumento giuridico che si deve introdurre nell'ordinamento italiano al fine di tutelare i predetti interessi non può in alcun modo riprendere il modello anglosassone della *class action*, in quanto non è pienamente conforme ai principi costituzionali italiani. Obiettivo del Parlamento deve essere la previsione di una azione individuale a tutela di un interesse collettivo riconosciuto dalla legge. Tale riconoscimento non può avvenire che attraverso l'attribuzione della legittimazione ad agire a soggetti considerati rappresentativi degli interessi degli utenti o consumatori. Riservandosi di approfondire ulteriormente la proposta di testo base appena presentata dal relatore, rileva che questi ha optato per una scelta diversa da quella seguita dal Governo, in quanto, anziché attribuire la legittimazione ad agire a soggetti inseriti in un particolare albo, ha previsto di considerare legittimati tutti i soggetti che siano realmente rappresentativi degli interessi dei consumatori o degli utenti, lasciando al magistrato il compito di verificare volta per volta tale legittimazione. Ritenendo che proprio quello

della legittimazione ad agire sia il nodo politico più controverso che deve affrontare la Commissione, sottolinea come l'obiettivo che tutti si devono porre sia quello di garantire ai consumatori una tutela effettiva nelle controversie, nelle quali questi sono sempre la parte più debole. Invita pertanto la Commissione ad individuare con attenzione quelli che sono da considerare i soggetti rappresentativi degli interessi dei consumatori o degli utenti. Assicura pertanto la piena collaborazione del gruppo dell'UDC affinché sia introdotto nell'ordinamento uno strumento giuridico che sia di reale ed efficace tutela a favore dei consumatori.

Pino PISICCHIO, *presidente*, condivide l'unanime apprezzamento per il lavoro svolto dal relatore, in particolare per lo sforzo di una migliore definizione della platea associativa legittimata ad agire, pur evidenziando che potrebbe essere sottolineata maggiormente la diversità soggettiva tra consumatori e utenti.

Enrico BUEMI (RosanelPugno) nel sottolineare l'estrema urgenza di introdurre l'azione collettiva nel nostro ordinamento, esprime forti preoccupazioni per gli effetti della perdurante assenza di un efficace strumento di tutela degli interessi diffusi e collettivi di consumatori e utenti in Italia.

Ringrazia quindi il relatore per avere svolto un pregevole lavoro e saluta con favore la ripresa dell'*iter* parlamentare relativo ad una materia così rilevante.

Con riferimento alla proposta di testo base, concorda sulla necessità di riconsiderare attentamente il novero dei soggetti legittimati e ritiene che sia stato raggiunto un equilibrato compromesso. Sottolinea peraltro la necessità di fissare dei limiti alla possibilità di ricorrere all'azione collettiva e sanzioni per chi ne faccia un uso abusivo e strumentale, di conservare uno spazio giuridico di autonomia per il singolo consumatore che non si senta adeguatamente tutelato nell'ambito dell'azione collettiva, di evitare sovrapposizioni con altri strumenti di tutela, nonché di valutare con attenzione tutti i profili di costituzionalità.

Daniele FARINA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame alla seduta pomeridiana.

La seduta termina alle 10.40.