

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

Giovedì 2 ottobre 2008

Disposizioni in materia di azione risarcitoria collettiva.

C. 410 Contento.

(Esame e rinvio)

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Antonino LO PRESTI (PdL), *relatore*, rileva che la proposta di legge in esame è diretta a modificare l'istituto dell'azione collettiva risarcitoria, introdotto nell'ordinamento italiano dalla legge finanziaria 2008, che ha aggiunto al cosiddetto Codice del consumo (decreto legislativo n. 206 del 2005) l'articolo 140-*bis*. Si tratta di un istituto che non è ancora operativo, in quanto l'entrata in vigore della disciplina, fissata dalla legge finanziaria per il 30 giugno 2008, è stata differita al 1° gennaio 2009 dall'articolo 36 del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008.

Prima di passare all'illustrazione del provvedimento ritiene opportuno ricordare come si arrivò nella scorsa legislatura all'approvazione del testo che ha introdotto nel nostro Paese l'istituto l'azione collettiva per la tutela dei consumatori ed utenti. Al Senato, con un vero e proprio *blitz*, fu approvato nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria un articolo aggiuntivo di iniziativa parlamentare che disciplinava l'azione collettiva. Non vi fu una vera e propria discussione, in quanto i presentatori di esso condizionarono il voto favorevole alla legge finanziaria all'introduzione in essa del loro articolo aggiuntivo. Considerato che il loro voto era decisivo per la maggioranza, in ragione dell'esiguo scarto al Senato con l'opposizione, l'articolo aggiuntivo fu inserito dal Governo nel testo sul quale fu posta la fiducia. Alla Camera dei deputati giunse così un testo blindato, che la Commissione Giustizia non poté toccare se non marginalmente e comunque in sede consultiva.

Tutto ciò avvenne nonostante presso tale Commissione fosse in corso da oltre due anni un approfondito esame di diversi progetti di legge. Furono sentiti esperti della materia ed i rappresentanti delle associazioni di utenti e consumatori, oltre che comitati di cittadini che avevano subito dei danni da particolari illeciti contrattuali o extracontrattuali. Di tutto questo lavoro non si tenne alcun conto. La Commissione Giustizia non fu solamente accantonata, ma fu umiliata dall'atteggiamento del Governo e della maggioranza di allora, che ignorarono i due anni di lavoro in cui deputati di maggioranza ed opposizione, con spirito collaborativi, erano oramai giunti all'elaborazione di un testo unificato.

È bene avere ricordato l'*iter* dell'approvazione della disciplina dell'azione collettiva in vista dell'esame che ci apprestiamo ad intraprendere, non tanto per ragioni politiche, quanto perché ciò aiuta a ricordare che tale disciplina non è il risultato di un esame parlamentare approfondito, come la delicatezza della materia avrebbe richiesto, bensì della logica di mantenere in piedi una maggioranza di governo che nel Parlamento di fatto non esisteva, come poi, dopo pochi giorni, è stato dimostrato con lo scioglimento delle Camere.

L'esame della proposta di legge n. 410 è l'occasione per far ritornare nell'alveo parlamentare materie che incidono in maniera rilevante nella vita dei cittadini, come la tutela dei consumatori ed utenti. Per sgombrare il campo da polemiche politiche, che non aiuterebbero la Commissione a svolgere il compito le spetta, precisa che le sue considerazioni sono rafforzate dalla non edificante situazione in cui si è trovata in questi giorni la Commissione Giustizia, che ha visto materie importanti come l'accelerazione del processo civile e il rito del lavoro inserite in disegni di legge collegati alla legge finanziaria, sui quali è chiamata ad esprimere unicamente un parere. L'esame della proposta n. 410,

quindi, è l'occasione che si offre alla Commissione Giustizia di riappropriarsi di ciò che nella scorsa legislatura le è stato tolto.

Occorre valutare se il modello di azione collettiva scelto allora è quello che meglio si adatta alle esigenze del nostro Paese, sia sotto il profilo giudiziario che della tutela degli utenti e consumatori. Questo aspetto è molto delicato. In una materia come la tutela dei consumatori, infatti, il rischio di spinte populiste e demagogiche è forte. Vi è da parte di tutti - maggioranza ed opposizione - la volontà di fornire ai consumatori strumenti di tutela efficaci nei confronti di atti e fatti illeciti che producono danni seriali. La questione, tuttavia, nella pratica diventa estremamente delicata. Occorre infatti evitare che tale obiettivo travolga altre esigenze, che in prima battuta non riguardano direttamente i consumatori, ma che comunque li coinvolgono fino a raggiungere conseguenze anche drammatiche: si riferisce, in particolare, alle esigenze della controparte, cioè delle imprese.

Ritiene un grave errore affrontare il tema della tutela dei consumatori senza tener conto di tutti gli interessi in gioco. Si è portati a fare ciò perché ciò paga elettoralmente. Ma così si compie un errore che ha come vittima finale anche lo stesso consumatore. Vi è il rischio di introdurre nell'ordinamento una disciplina dell'azione collettiva che possa provocare alla impresa convenuta danni ben maggiori rispetto a quelli subiti dall'attore: danni che potrebbero avere ripercussioni negative anche per l'occupazione. In sostanza, l'obiettivo della Commissione deve essere quello di assicurare al Paese un'azione collettiva che sia in grado di tutelare il consumatore, garantendogli il risarcimento dei danni realmente subiti, senza farsi guidare da fini demagogici.

I punti su quali sarà necessario il confronto sono i seguenti.

Il primo è quello relativo al modello di tutela del consumatore da utilizzare. Di fronte a noi si pongono due modelli: quello anglosassone della *class action* e quello dell'azione collettiva del codice del consumo. Vi potrebbero essere anche terze vie.

Strettamente connesso al primo vi è l'aspetto della legittimazione ad agire. A tale proposito, ritiene opportuno evitare scelte di tipo esclusivo, come quella (comunque non adottata nella scorsa legislatura) che legittimerebbe solo le associazioni dei consumatori iscritte nell'apposito elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, di cui all'articolo 137 del Codice del consumo. Vi è poi la questione della legittimazione passiva per quanto attiene alla pubblica amministrazione, che attualmente non risponde dell'azione collettiva, nonostante i danni che i cittadini possono subire proprio da fatti illeciti ad essa ascrivibili.

Occorrerà, inoltre, riflettere sull'oggetto dell'azione collettiva (illeciti contrattuali ed extracontrattuali), nonché sulla retroattività della medesima. Quest'ultimo punto è molto delicato, in quanto ove essa fosse considerata retroattiva, ciò comporterebbe l'esperibilità delle azioni collettive per fatti avvenuti prima dell'entrata in vigore della legge con l'unica limitazione della prescrizione del diritto al risarcimento del danno.

Passando all'esame della proposta di legge n. 410 Contento, rileva che la stessa mira a ridisegnare l'istituto dell'azione collettiva risarcitoria, introdotta nell'ordinamento dalla legge Finanziaria 2008 mediante una disposizione aggiuntiva (articolo 140-*bis*) all'interno del «Codice del consumo». Il provvedimento consta sostanzialmente di un unico articolo (l'articolo 2 è relativo alla sola entrata in vigore) che introduce sostanziali modifiche all'attuale istituto.

L'articolo 1 sostituisce integralmente l'articolo 140-*bis* del codice del consumo.

La prima novità riguarda l'oggetto dell'azione collettiva (comma 1), con la quale si chiede la condanna al risarcimento del danno ovvero la restituzione di somme conseguenti a comportamenti sleali posti in essere nell'ambito di rapporti contrattuali, di pratiche commerciali o anticoncorrenziali che ledono interessi collettivi. Rispetto alla disciplina attuale, tra l'altro, non si fa più riferimento agli illeciti extracontrattuali. Sul punto, peraltro, occorrerà un'approfondita riflessione, non sembrando opportuno escludere tutti gli illeciti extracontrattuali.

Ricorda che nella disciplina attuale tale strumento processuale può essere attivato per ottenere l'accertamento del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti nell'ambito di rapporti giuridici relativi a contratti per adesione, ovvero in conseguenza di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti

anticoncorrenziali, quando sono lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti.

Ulteriore novità concerne l'iniziativa processuale. Sono, infatti, legittimati all'azione i soli comitati di consumatori ed utenti costituitisi con atto pubblico che vi abbiano interesse.

Rispetto alla disciplina attuale, che prevede la legittimazione dei comitati di consumatori iscritti nell'elenco del ministero dello sviluppo economico (articolo 137 del Codice del consumo) e delle ulteriori associazioni e comitati ritenuti dal giudice adeguatamente rappresentativi degli interessi fatti valere, si riduce il novero dei soggetti cui spetta la facoltà di agire. Con tale previsione non sarebbe, quindi, legittimata all'azione nessun tipo di associazione di consumatori e utenti né gli analoghi comitati ove istituiti per scrittura privata, anche se comunque rappresentativi degli interessi fatti valere. Il comma 2 del nuovo articolo 140-*bis* precisa il contenuto dell'atto pubblico costitutivo del comitato.

Il comma 3 demanda ad un decreto del Ministro della giustizia, previo parere delle competenti commissioni parlamentari, la determinazione degli adempimenti cui è tenuto il comitato di consumatori all'atto della domanda giudiziale.

Il comitato deve comunque depositare davanti al tribunale in composizione collegiale (confermato come giudice competente) tra gli atti di causa: un preventivo dei costi dell'azione collettiva; la previsione del compenso per il difensore, sia per la fase giudiziale che per quella eventuale conciliativa endoprocessuale, nonché dei mezzi economici con cui sostenere l'iniziativa processuale (ed il suo eventuale esito negativo) e i costi a carico dei singoli consumatori-membri del comitato; l'elenco dei consumatori e utenti con le generalità di qualcuno; le modalità di adesione successiva all'azione.

Il decreto deve altresì stabilire il contributo unificato dovuto, nonché la designazione (da parte del presidente del tribunale) di coadiutori con il compito di verificare la regolarità delle adesioni all'azione collettiva e di redigerne l'elenco definitivo.

Mentre l'attuale versione dell'articolo 140-*bis* non specifica la forma della domanda, che dunque è proposta con atto di citazione (*ex* articolo 163 del codice di procedura civile), il comma 4 della norma in esame prevede esplicitamente che la stessa debba essere proposta con ricorso, il quale - oltre al suo contenuto tipico di cui all'articolo 125 del codice di procedura civile - deve contenere l'indicazione specifica dei mezzi di prova e dei documenti offerti in comunicazione.

I commi successivi riguardano le fasi del procedimento, con una prima fase camerale volta a valutare l'ammissibilità del ricorso ed una seconda, di merito, tendenzialmente strutturata sull'attuale modello del processo civile, che si conclude con la sentenza ovvero con la conciliazione. I commi 5, 6 e 7 disciplinano la decisione sull'ammissibilità o meno del ricorso.

Il comma 5 prevede una soglia di sbarramento ai fini dell'ammissibilità dell'azione - attualmente non prevista - stabilendo che il comitato di consumatori ricorrente debba avere un numero minimo di 500 aderenti; tale soglia numerica può essere dimezzata quando aderisca al comitato anche una sola associazione di consumatori.

Ulteriori requisiti individuati ai fini dell'ammissibilità del ricorso sono: il corretto adempimento delle formalità preliminari (indicate al comma 3) da parte del comitato; la concorrenza di «speciali circostanze», tali da far apparire giustificato il ricorso all'azione collettiva.

Il comma 6 concerne gli atti preliminari all'udienza di discussione disciplinando, in particolare, i termini per il deposito del ricorso, per la fissazione dell'udienza (con decreto) da parte del presidente del tribunale; per la notifica al convenuto; per la costituzione del convenuto con comparsa di risposta, nonché l'intervallo minimo tra la notifica e l'udienza.

Il comma 7 riguarda la fase istruttoria e deliberativa dell'ammissibilità del ricorso che si svolge con rito camerale; la norma concede al tribunale, sentite le parti, una notevole libertà d'azione ai fini istruttori. È inoltre prevista, su domanda concorde delle parti, anche la possibilità di perizia tecnica preventiva a fini di composizione della lite (articolo 696-*bis* del codice di procedura civile). La decisione in camera di consiglio sull'ammissibilità dell'azione assume la forma di decreto motivato, reclamabile con ricorso alla corte d'appello nel termine (perentorio) di 10 giorni; quest'ultima decide a sua volta in camera di consiglio.

Ai sensi del comma 8, se il Tribunale ammette l'azione, il procedimento prosegue per le vie ordinarie, con la fissazione dell'udienza di comparizione ai sensi dell'articolo 183 del codice di rito. La disposizione precisa che, nel fissare tale udienza, il giudice deve far sì che tra la data della comunicazione alle parti del provvedimento che ammette l'azione e l'udienza di comparizione, intercorrano non meno di 30 e non più di 120 giorni. Il presidente del tribunale dovrà contestualmente formare il collegio curando che dello stesso non facciano parte i giudici che hanno disposto in ordine all'ammissibilità dell'azione. Al fine di sottolineare il carattere distinto delle due fasi del procedimento, la disposizione aggiunge il divieto di utilizzare in giudizio gli atti istruttori compiuti nella fase preliminare.

Il comma 9 dispone in ordine alla pubblicità che deve essere data all'azione, attraverso la pubblicazione di uno specifico avviso nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica. In particolare, la norma pone tale onere a carico del comitato, che dovrà indicare le caratteristiche principali dell'azione, la data dell'udienza, gli estremi delle parti e le modalità di adesione al comitato. Tale adesione - essenziale per poter accedere agli effetti del giudicato - potrà avvenire sino alla vigilia di due alternativi momenti della vicenda giudiziaria: l'udienza per la sottoscrizione del verbale di conciliazione; l'udienza per la precisazione delle conclusioni davanti al Tribunale (identico termine per l'adesione è previsto dall'attuale articolo 140-bis che, tuttavia, la prevede anche in appello). Il comma 10 estende a tutti i consumatori ed utenti - indipendentemente dall'adesione al comitato promotore dell'azione - gli effetti dell'interruzione della prescrizione di cui agli articoli 2943 e 2945 del codice civile, purché conseguenti al medesimo fatto dedotto in giudizio.

Come accennato, la proposta di legge prevede che la causa civile per il risarcimento del danno prosegua nelle forme ordinarie: i commi da 11 a 13 disciplinano gli effetti della sentenza di condanna al risarcimento del danno (o dell'eventuale dichiarazione di esecutività del verbale di conciliazione).

Si ricorda che, diversamente, l'attuale disciplina dell'azione collettiva prevede una sentenza di mero accertamento.

In particolare, il comma 11 precisa che la sentenza è efficace solo nei confronti di coloro che hanno aderito al comitato e risultano regolarmente iscritti nell'elenco definitivo allegato alla decisione. Non disponendo altrimenti la proposta di legge, e non essendo previsto dal nostro ordinamento il vincolo del precedente, vige dunque il principio per cui ogni altro interessato potrà promuovere una causa autonoma, così come potrà essere costituito un nuovo comitato che promuova la medesima azione (anche in considerazione dell'interruzione della prescrizione, della quale, ai sensi del comma 10, possono giovare tutti i danneggiati).

Il comma 12, ribadendo quanto previsto in via ordinaria dall'articolo 475 del codice di procedura civile, stabilisce che la spedizione del titolo in forma esecutiva può essere fatta soltanto a favore del comitato e che della stessa potranno giovare tutti gli aderenti allo stesso.

Il comma 13 aggiunge che chiunque abbia aderito al comitato può - a seguito della pubblicazione della sentenza di condanna al risarcimento del danno, ovvero a seguito dell'esecutività del verbale di conciliazione - chiedere al giudice di pronunciare l'ingiunzione di pagamento ai sensi dell'articolo 633 e seguenti del codice di rito.

Il secondo periodo del comma 13 esclude che la domanda per ottenere il decreto ingiuntivo possa essere proposta se non sono trascorsi 60 giorni «dalla richiesta avanzata all'organismo di conciliazione istituito dal convenuto, d'intesa con il comitato o con le associazioni dei consumatori, ovvero, in difetto dell'istituzione, dalla diffida avanzata, a mezzo raccomandata con avviso di ricevimento, anche attraverso il comitato e le associazioni dei consumatori, al convenuto medesimo».

Infine, il comma 14 prevede particolari forme di pubblicità dell'attività del comitato, richiedendo, in particolare, che questo rediga un conto finale dell'iniziativa svolta, con indicazione analitica di entrate e uscite. Tale conto - sottoscritto dal presidente e da due aderenti al comitato - dovrà essere depositato e reso consultabile presso la Camera di commercio del luogo in cui ha sede il tribunale adito, o in cui si è conclusa la transazione.

L'articolo 2 dispone in ordine all'entrata in vigore del provvedimento, che è prevista dopo 180 giorni di *vacatio legis*.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Giovedì 16 ottobre 2008

Disposizioni in materia di azione risarcitoria collettiva.

C. 410 Contento.

(Seguito esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 2 ottobre 2008.

Antonino LO PRESTI (PdL), *relatore*, ricorda che il tema della *class action* è in corso di approfondimento ormai da diversi anni e che pertanto sono già state enucleate, anche dalla dottrina civilistica e processual civilistica, tutte le problematiche rilevanti. Potrebbero quindi essere maturi i tempi per la presentazione della proposta di un testo base.

Pierluigi MANTINI (PD) non condivide l'osservazione dell'onorevole Lo Presti, poiché, proprio in ragione dell'estrema complessità del provvedimento, è necessario compiere un accurato esame preliminare.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 9.55.

Giovedì 23 ottobre 2008

Disposizioni in materia di azione risarcitoria collettiva.

C. 410 Contento.

(Seguito esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato nella seduta del 2 ottobre 2008.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, ricorda che il 2 ottobre scorso, l'onorevole Lo Presti ha svolto la relazione sul provvedimento in esame e che, da allora, quando il provvedimento è stato inserito all'ordine del giorno, non sono risultati iscritti a parlare. Invita quindi chi vi abbia intenzione ad intervenire.

Mario CAVALLARO (PD) dopo aver sottolineato l'importanza della disciplina della *class action* per la tutela dei diritti del consumatore, rileva che forse il relatore ha eccessivamente sottolineato l'asserita scarsa qualità dell'attuale disciplina sulle azioni collettive, che deriverebbe dall'inserimento della stessa, avvenuto con estrema rapidità, nella Legge finanziaria per il 2008. Tale disciplina, al contrario, appare semplice e nitida, attribuisce la legittimazione a soggetti realmente qualificati ed è applicabile ai contratti per adesione. Caratteristiche, queste ultime, che dovrebbero condurre ad una valutazione del tutto favorevole della stessa. Ritiene pertanto che occorra decidere preliminarmente cosa fare della normativa attuale, che sta per entrare in vigore. Quanto al provvedimento in esame, rileva come lo stesso si ponga in una prospettiva molto diversa da quella della disciplina attuale, introducendo norme che appaiono farraginose, di dubbia efficacia e, quindi, non convincenti. Ritiene quindi preferibile apportare taluni miglioramenti alla normativa esistente, che tutela adeguatamente il consumatore.

Antonino LO PRESTI (PdL) *relatore*, nel replicare all'onorevole Cavallaro, ricorda che non vi è ancora nessuna proposta di testo base, ma una semplice proposta di legge sulla quale si è aperta la discussione in Commissione. Quanto all'applicazione della disciplina in esame ai contratti per adesione, occorre certamente un'ulteriore riflessione. Rileva, peraltro, che dalle considerazioni dell'onorevole Cavallaro non appare chiaro quali parti della proposta di legge in esame dovrebbero essere espunte. Conclude quindi ribadendo le considerazioni politiche contenute nella sua relazione, sottolineando l'importanza di avere ben chiaro il percorso parlamentare che ha condotto all'approvazione dell'attuale disciplina dell'azione collettiva.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, considerato che non vi sono altri iscritti a parlare, secondo quanto appena preannunciato in relazione ai reati ministeriali, avverte che martedì prossimo si chiuderà l'esame preliminare, se anche per allora non vi saranno altri iscritti a parlare. Nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 11.25.