

## II Commissione - Resoconto di giovedì 9 novembre 2006 SEDE REFERENTE

*Giovedì 9 novembre 2006 - Presidenza del presidente Pino PISICCHIO. - Interviene il sottosegretario per la giustizia Luigi Li Gotti.*

### **Introduzione dell'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori.**

**C. 1289 Maran, C. 1330 Fabris, C. 1443 Poretti, C. 1495 Governo e C. 1662 Buemi.**

*(Esame e rinvio).*

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Alessandro MARAN (Ulivo), *relatore*, osserva che i progetti in esame sono diretti ad introdurre nell'ordinamento l'azione collettiva di tipo risarcitorio a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti. Nell'ordinamento italiano, infatti, non è prevista una tutela collettiva dei diritti dei consumatori che, mediante un'azione di gruppo, possa comportare, come nelle class actions americane, un diritto al risarcimento del danno subito in capo ai singoli appartenenti al gruppo. La particolarità del citato modello statunitense di tutela dei consumatori si incentra soprattutto su due aspetti: la possibilità di ricorrere ad una azione collettiva a fini risarcitori e quella di ottenere i cosiddetti danni punitivi. Negli Stati Uniti, un gruppo di cittadini può eleggersi a tutela di un interesse collettivo agendo in giudizio presso una Corte federale con una azione giudiziale di gruppo denominata class action.

Si tratta, in sostanza, di un meccanismo processuale che consente di estendere i rimedi concessi a chi abbia agito in giudizio ed abbia ottenuto riconoscimento delle proprie pretese a tutti gli appartenenti alla medesima categoria di soggetti che non si siano attivati. L'azione collettiva nasce dall'esigenza di consentire, per ragioni di giustizia, di economia processuale e di certezza del diritto, a chi si trovi in una determinata situazione di beneficiare dei rimedi che altri, avendo agito in giudizio ed essendo risultati vittoriosi, possono esercitare nei confronti del convenuto.

Forme di tutela dei consumatori non sono sconosciute all'ordinamento italiano, ma sono insufficienti. L'articolo 140 del codice del consumo consente alle associazioni dei consumatori e degli utenti (e ad altri soggetti collettivi legittimati ad agire negli altri Stati dell'Unione europea) di convenire in giudizio l'impresa e di ottenere dal giudice un provvedimento che inibisca l'uso della clausola di cui si sia accertata l'abusività. Si tratta quindi di provvedimenti di accertamento e di natura preventiva e non anche risarcitoria. I progetti di legge in esame sono diretti a colmare questa lacuna.

Come si è accennato, alla base di un intervento normativo volto a introdurre anche nel nostro ordinamento la cosiddetta «azione di gruppo» riparatoria e risarcitoria vi sono esigenze di giustizia, di economia processuale e di certezza del diritto. Esigenze di giustizia perché se un singolo consumatore cita in giudizio una grande azienda, rischia di essere schiacciato dalla difesa avversaria, mentre con l'azione collettiva il singolo consumatore si avvale della forza di un gruppo al quale appartiene. Esigenze di economia processuale perchè con un solo giudizio il sistema di tutela assorbirebbe migliaia di controversie, con ciò riducendosi l'impatto sulla macchina giudiziaria e con conseguente abbattimento dei relativi oneri difensivi. Esigenze di certezza del diritto in quanto con un'unica decisione in luogo di molte decisioni, ancorché originate da uno stesso fatto illecito, si evita in radice la possibilità di pronunce diverse ed, inoltre, perché un'unica decisione valida per tutte le parti interessate in costanza di illecito assunto con effetti plurioffensivi corrisponde maggiormente agli interessi sia dei consumatori e degli utenti, sia delle imprese coinvolte.

Come è evidente anche dalla circostanza che i progetti di legge all'esame della Commissione giustizia sono stati presentati non solo dal Governo, ma anche da un ingente numero di deputati appartenenti agli schieramenti di maggioranza ed opposizione, è diffusa nella società civile la

consapevolezza della insufficienza degli strumenti processuali che l'ordinamento mette a disposizione del consumatore che intenda tutelare i propri diritti nei confronti delle aziende. Per questa ragione, nella scorsa legislatura la Camera dei deputati approvò pressoché all'unanimità (su 445 votanti, hanno votato a favore in 437, hanno votato contro in 8 e si è astenuti 1) una proposta di legge volta ad introdurre nell'ordinamento italiano l'azione collettiva a tutela dei consumatori ed utenti, il cui esame si è fermato al Senato. Anzi, per essere più precisi, non è stato avviato dal Senato, nonostante che si trattasse di un provvedimento approvato con un consenso unanime dall'altro ramo del Parlamento.

Tre, tra i quali quello presentato dal Governo, dei cinque progetti presentati alla Camera in questa legislatura riprendono sostanzialmente il testo approvato dalla Camera nella XIV legislatura, mentre gli altri due, sostanzialmente simili tra loro, si basano su un diverso impianto normativo.

I progetti di legge C. 1289 Maran, C. 1495 Governo, C. 1662 Buemi, con alcune differenze tra loro, utilizzano il medesimo meccanismo processuale, basato su due fasi, utilizzato per la proposta di legge approvata dalla Camera nella scorsa legislatura. Nella prima fase, i soggetti protagonisti sono le associazioni dei consumatori e degli utenti, che si rivolgono al magistrato denunciando comportamenti plurioffensivi e chiedendone non solo l'interdizione, ma altresì che venga dichiarato il diritto dei consumatori e degli utenti stessi a vedersi risarcire il danno connesso al comportamento plurioffensivo. Nella seconda fase, i singoli consumatori e utenti possono rivolgersi al magistrato al fine di avere definita con sentenza l'entità del danno ricevuto, con la dichiarazione della responsabilità e, contestualmente, la condanna al risarcimento del danno stesso. Tra la prima e la seconda fase della proposta è prevista una ulteriore fase conciliativa riguardante la problematica connessa alle camere di conciliazione, ai filtri precontenziosi e agli strumenti idonei a filtrare la domanda giudiziale delle sentenze dei magistrati.

Più in particolare, il disegno di legge del Governo prevede una sola azione giudiziale, quella «collettiva» intrapresa dalle associazioni di consumatori; il secondo giudizio, azionato dal singolo consumatore nei confronti del danneggiante sarà solo eventuale ed avverrà solo in quanto le citate parti non trovino un accordo sul quantum da risarcire nella seconda fase del procedimento, quella conciliativa, tenuto conto della sentenza di condanna ottenuta in prima battuta dall'ente esponenziale della categoria.

Mentre il comma 1 dell'articolo unico del disegno di legge dichiara la finalità del provvedimento (istituzione e disciplina della class action), il comma 2 integra la disciplina della legittimazione ad agire giudizialmente a tutela degli interessi collettivi stabilita dagli artt. 139 e 140 del Codice del consumo (D.Lgs 6 settembre 2005, n. 206). A tale scopo, nello stesso Codice è introdotto un articolo aggiuntivo (articolo 140-bis) che disciplina e scandisce le diverse fasi dell'azione collettiva, mirante ad ottenere dal giudice una pronuncia che, accertando la lesione degli interessi di una determinata categoria di persone, condanni il convenuto ad un risarcimento. Le fasi del procedimento, necessarie ed eventuali, sono le seguenti. In primo luogo, le associazioni dei consumatori e utenti rappresentative a livello nazionale, le associazioni dei professionisti e le camere di commercio chiedono al tribunale competente il risarcimento e la restituzione di somme dovute direttamente a singoli consumatori per atti illeciti commessi in ambito contrattuale o extracontrattuale, comportamenti anticoncorrenziali e pratiche commerciali illecite (questa è l'azione collettiva in senso stretto, in cui si cerca solo di dimostrare la lesione della posizione giuridica di appartenenti ad una medesima categoria di persone). Si segnala, sul punto, l'ampliamento dell'ambito dell'azione collettiva rispetto alle previsioni della proposta approvata dalla Camera nella scorsa legislatura che prevedeva l'azione giudiziale in conseguenza di atti illeciti plurioffensivi commessi nell'ambito di rapporti giuridici relativi a contratti conclusi secondo le modalità previste dall'articolo 1342 del codice civile (contratti per adesione), ivi compresi quelli in materia di credito al consumo, rapporti bancari e assicurativi, strumenti finanziari, servizi di investimento e gestione collettiva del risparmio, sempre che avessero lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti. Le proposte di legge C. 1289 e C. 1662, invece, riprendono sul punto il testo approvato nella scorsa legislatura. Altra differenza del testo del Governo rispetto a quello

approvato nella scorsa legislatura riguarda la mancata previsione di limitazioni all'applicabilità del nuovo strumento processuale a determinati settori. Nella scorsa legislatura la legittimazione era esclusa nei settori in cui fossero previste procedure di conciliazione o arbitrali per la risoluzione delle medesime controversie innanzi ad autorità amministrative indipendenti. Medesima esclusione prevista dalla proposta di legge C. 1289.

La promozione dell'azione collettiva interrompe il corso della prescrizione anche in relazione alle possibili azioni individuali dei consumatori.

Prima della eventuale sentenza di condanna le parti possono cercare una conciliazione per arrivare ad un accordo transattivo davanti al giudice. Se la transazione ha successo, una volta esecutivo il verbale di conciliazione o, in caso contrario, dopo la pubblicazione della sentenza di condanna - che stabilisce, se possibile, i criteri di liquidazione ovvero l'importo minimo da liquidare ai singoli utenti - si prefigurano due scenari anch'essi di natura conciliativa. Con il primo, le parti (ovvero le associazioni rappresentative e il convenuto) ricorrono alle camere di conciliazione presso il tribunale per promuovere la composizione amichevole delle azioni potenzialmente esercitabili dai singoli consumatori. La conciliazione si conclude con un verbale che riproduce i modi, i termini e l'entità del risarcimento; alla sottoscrizione del verbale ad opera delle parti consegue l'improcedibilità delle singole azioni risarcitorie eventualmente avviate prima dello spirare del termine stabilito per l'esecuzione della prestazione. un secondo scenario prevede, in alternativa e per le stesse finalità, il ricorso delle parti agli organismi di conciliazione costituiti per le controversie societarie.

In caso di fallimento dei tentativi di conciliazione, si prevede, a fini di tutela del singolo consumatore o utente, una seconda fase giudiziale, «di accertamento», stavolta riservata non all'associazione ma al singolo consumatore danneggiato; questi potrà, infatti, potrà instaurare un giudizio avente ad oggetto, in contraddittorio, il mero accertamento - in capo a se stesso, consumatore o utente - dei requisiti individuati dalla sentenza di condanna derivante dalla class action nonché la precisa determinazione dell'ammontare del risarcimento dei danni genericamente riconosciuto dalla stessa sentenza. L'individuazione del quantum da liquidare sarà favorito dalla eventuale sentenza di condanna che abbia già definito i criteri di risarcimento (cfr comma 3) La sentenza di accertamento costituisce titolo esecutivo nei confronti del responsabile; è inibito alle associazioni l'intervento in tali giudizi. Alla sentenza di condanna ed all'accertamento della qualità di creditore (in sede conciliativa o giudiziale ovvero nel giudizio di accertamento di cui al comma 7), consegue il diritto del singolo consumatore e utente di chiedere al giudice l'emissione di un decreto ingiuntivo di pagamento nei confronti del debitore.

Da tale schema le proposte di legge C. 1289 e C. 1662 divergono sotto alcuni profili. Queste, ad esempio, non prevedono che la condanna a seguito dell'azione collettiva definisca anche l'importo minimo del risarcimento al singolo danneggiato. Inoltre, la sola proposta di legge C. 1662 prevede di sottoporre, a pena di improcedibilità le domande giudiziali delle associazioni di consumatori ad un tentativo preventivo obbligatorio di conciliazione davanti agli organismi di conciliazione delle controversie societarie. La proposta di legge C. 1662, in caso di obiezione alla citata conciliazione, stabilisce sia per il singolo consumatore che per le associazioni la possibilità di agire in giudizio singolarmente o collettivamente per ottenere la condanna del danneggiante; l'azione non può proporsi prima di 180 giorni dalla data di sottoscrizione dell'accordo. La sola proposta C. 1662 prevede che gli effetti della pronuncia del giudice o l'accordo risultante dalla conciliazione della lite si producono solo nei confronti dei consumatori e utenti intervenuti nel giudizio o alla conciliazione. Mentre le proposte di legge C. 1289 e C. 1662 prevedono che la sola sentenza di condanna emessa a favore dell'associazione dei consumatori costituisca prova scritta per la pronuncia da parte del giudice del decreto ingiuntivo di pagamento in favore del singolo danneggiato, il disegno di legge del Governo C. 1495 richiede, agli stessi fini, l'ulteriore accertamento della qualità di creditore in capo al singolo consumatore. La sola proposta di legge C.1289 stabilisce, infine, l'esenzione dal contributo unificato dei procedimenti relativi alla class action ed all'azione individuale di risarcimento nonché alla richiesta di ingiunzione di pagamento da

parte del singolo consumatore o utente.

L'impostazione delle proposte di legge C. 1330 Fabris e C. 1443 Poretti, pur riconducibile alle identiche finalità di introduzione di una tutela collettiva risarcitoria a favore dei consumatori, appaiono radicalmente diversa rispetto alle altre tre, essendo strutturate sul modello anglosassone. In primo luogo, la legittimazione ad agire è di «chiunque vi abbia interesse» e quella delle associazioni dei consumatori esiste solo in quanto l'azione sia affiancata da almeno un altro soggetto che vi abbia interesse. Il procedimento giudiziale parte con l'istanza di ammissione dell'azione collettiva che consiste nella richiesta rivolta al Tribunale di condannare soggetti pubblici o privati, autori di illeciti plurioffensivi, al risarcimento dei danni subiti e alla restituzione delle somme dovute ai singoli appartenenti alla cosiddetta classe. Un estratto dell'istanza con tutti gli elementi utili all'identificazione dell'azione, del giudice competente nonché del termine utile per proporre eventuali istanze concorrenti, viene pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale a cura del precedente ed a spese dello Stato. Dal momento della notifica, il convenuto potrà proporre opposizione all'istanza di ammissione dell'azione collettiva. Inoltre avuta notizia dell'avvenuto deposito di un'istanza di azione collettiva, ciascun interessato può presentare, presso il medesimo tribunale, un'ulteriore istanza. A parte ciò, dal deposito della prima istanza di azione collettiva, chiunque vi abbia interesse può depositare una memoria integrativa. Spetta al giudice di scegliere il promotore della classe che ritiene maggiormente rappresentativo, sulla base degli elementi indicati dalle proposte di legge e della qualità delle argomentazioni sostenute. Il giudice, inoltre, assegna al curatore amministrativo il compito di tenere un elenco informatico di tutte le domande di partecipazione alla classe, di indire la votazione sulla proposta transattiva da sottoporre al giudizio della classe, nonché di ripartire le somme eventualmente conseguite dalla classe fra i partecipanti alla stessa in proporzione al danno da ciascuno documentato. Il curatore ha, altresì, il potere di rappresentare la classe davanti all'autorità giudiziaria ai fini dell'esecuzione della sentenza o dell'atto transattivo stragiudiziale con i quali si è conclusa l'azione collettiva. È, poi, prevista la possibilità delle parti e di ciascun partecipante alla classe di nominare, a proprie spese, un consulente che controlli l'operato del curatore amministrativo.

Il processo si svolge secondo il rito societario ordinario e collegiale. Qualora vi siano i presupposti, il promotore della classe può richiedere al giudice l'applicazione del rito di cognizione sommaria. È possibile concludere transazioni in corso di causa. Si prevede, anzitutto, che la validità dell'accordo transattivo raggiunto dalle parti sia subordinato all'approvazione da parte della maggioranza dei partecipanti alla votazione indetta dal curatore amministrativo dell'azione collettiva; le parti informano il giudice e il curatore amministrativo dell'accordo raggiunto. In caso di accordo transattivo, che deve includere anche la definizione delle spese del procedimento, nessun onere può essere addebitato al gratuito patrocinio. Si prevede, infine, che, acquisito il voto favorevole dei partecipanti alla classe, il curatore amministrativo sottopone l'accordo transattivo al giudice il quale, previa verifica della sua meritevolezza, lo approva definitivamente e lo trasmette al collegio che emette sentenza nei termini stabiliti dall'accordo stesso.

Al fine di scoraggiare gli illeciti plurioffensivi e rendere il danno risarcibile superiore al vantaggio ricavato dal danneggiante, l'istituto (già previsto in altri ordinamenti, specialmente quelli anglosassoni) del cosiddetto danno punitivo. In particolare, su richiesta del promotore della classe, il giudice, accertato che il vantaggio economico ottenuto dal convenuto in relazione agli illeciti plurioffensivi, risulta maggiore del risarcimento del danno quantificato ai sensi dell'articolo 1223 del codice civile, stabilisce un risarcimento a favore della classe pari al vantaggio economico derivante dagli illeciti plurioffensivi accertati.

Altra particolarità delle due proposte in esame è la previsione che nel caso di azioni collettive aventi ad oggetto prodotti o servizi venduti mediante contratti conclusi con le modalità previste dall'articolo 1342 del codice civile, ove sia accertata dall'autorità competente la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli, si prevede la nullità del contratto nei confronti di tutti i soggetti appartenenti alla classe che lo hanno sottoscritto nel periodo di diffusione del messaggio stesso. La nullità può essere fatta valere solo dal promotore della classe.

Per quanto attiene all'esecuzione della sentenza e il riparto del risarcimento, questa è emessa dal tribunale in composizione collegiale. In caso di condanna del convenuto, il tribunale stabilisce nella sentenza i criteri in base ai quali deve essere determinato l'importo da liquidare in favore dei singoli componenti della classe. Entro centottanta giorni dalla pubblicazione della sentenza o dall'approvazione della transazione, coloro che possiedono i requisiti per partecipare all'azione collettiva e non l'hanno ancora fatto, possono inoltrare al curatore amministrativo istanza. Nei trenta giorni successivi al decorso del termine suindicato, il curatore amministrativo deposita in cancelleria una relazione con la quantificazione della somma necessaria a risarcire tutti gli iscritti all'azione collettiva secondo i criteri indicati nella sentenza di condanna. Entro trenta giorni dal deposito della relazione, ciascuna parte che vi abbia interesse può proporre, a propria cura e spese, osservazioni sulla quantificazione. Sulla base della citata relazione, il giudice relatore emette, entro venti giorni dalla scadenza del termine previsto per le osservazioni, un decreto con il quale condanna il convenuto a pagare al curatore amministrativo la somma necessaria all'esecuzione della sentenza di condanna comprensiva delle spese di lite, degli importi destinati alla classe ed a ciascuno dei suoi partecipanti, dell'eventuale danno punitivo di cui all'articolo 12 e delle spese per il curatore amministrativo.

Ottenuta l'esecuzione del decreto, il curatore amministrativo procede senza indugio alla liquidazione degli importi dovuti ai singoli componenti della classe, procedendo in ordine cronologico di iscrizione. L'eventuale danno punitivo è ripartito in misura percentuale al danno emergente documentato da ciascun partecipante alla classe.

Analogamente, si procede per quanto concerne il riparto del risarcimento conseguente ad atto transattivi.

È prevista una particolare disciplina per le spese per l'azione collettiva, in quanto in caso di soccombenza del promotore della classe, il giudice liquida, in ogni caso, a carico del gratuito patrocinio la parcella del difensore del convenuto stabilita dal giudice, la parcella del curatore amministrativo, in base al tariffario minimo dei curatori fallimentari diminuito del 30 per cento e le altre spese legali, eccetto la parcella del difensore del promotore della classe al quale nulla è dovuto. La parcella dei difensori del promotore della classe è calcolata in percentuale sui risarcimenti conseguiti dall'azione collettiva, in relazione alla complessità della controversia, al risultato raggiunto e all'attività svolta dai difensori.