



**Audizione 29 novembre 2006**  
**Commissione Giustizia Camera dei Deputati**

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

#### **Premessa**

Il presente documento<sup>1</sup> contiene le principali osservazioni di Cittadinanzattiva in merito al disegno di legge Bersani riguardante l'introduzione dell'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori, riservandosi fin da ora di produrre note aggiuntive relativamente agli aspetti di natura più squisitamente di diritto processuale e di valutazione sull'impatto organizzativo da parte delle strutture amministrative attraverso le quali viene garantito il servizio giustizia.

Il documento si articola nei seguenti paragrafi

- 1. Il contesto*
- 2. Posizione di Cittadinanzattiva in merito alla proposta Bersani*
- 3. Gli elementi di criticità*
- 4. Riepilogo delle principali proposte*

#### **1. Contesto**

I lavori per l'introduzione di nuovi strumenti di tutela giudiziaria, class action, vanno inseriti a parere di Cittadinanzattiva nello scenario più ampio e articolato di una effettiva tutela dei diritti che preveda il riconoscimento del valore della partecipazione civica anche alla luce dell'art 118 uc cost.

La decadenza dell'economia nazionale, il dilagare di corruzione e illegalità, la crisi dei principali servizi di pubblica utilità, la precarietà dei rapporti di lavoro esigerebbero infatti

---

<sup>1</sup> Redatto da Giustino Trincia e Liliana Ciccarelli

una classe dirigente competente e generosa, capace di stringere una forte alleanza con i cittadini<sup>2</sup>.

Il solo riconoscimento e potenziamento della possibilità di agire in giudizio per la tutela dei diritti non è pertanto sufficiente a sanare l'attuale crisi di fiducia che caratterizza il nostro Paese con particolare riferimento ai rapporti economici. Inoltre va considerata la situazione nella quale si trova oggi la giustizia in Italia, aggravata ulteriormente dalla confusione di un proliferarsi e un sovrapporsi di riti processuali ( settore civile) che vede gli stessi operatori della giustizia, oltre che i cittadini utenti *del servizio giustizia*, avvocati e magistrati disorientati e insoddisfatti.

Ciò detto è necessario intervenire per fornire nuovi e più efficaci strumenti di tutela a disposizione dei cittadini e ripristinare quelli già esistenti e rimossi a danno dei cittadini consumatori e a sicuro vantaggio di poteri e rappresentanze di interessi forti; ci riferiamo alla necessità di modificare l'art 113 cpc, introdotto con il famigerato decreto salva compagnie assicurative.

L'esperienza inoltre dell'attivazione, anche se con successo delle azioni inibitorie da parte delle associazioni di consumatori ha dimostrato in questi anni come, nell'ottica di una effettiva tutela, si renda necessaria la trasformazione di una azione inibitoria generale in azione indennitaria risarcitoria. A titolo esemplificativo e riportando l'esperienza diretta di Cittadinanzattiva, possono essere citati i provvedimenti ottenuti nei confronti di banche e assicurazioni, che pur sancendo importanti e innovativo diritti a favore dei consumatori non si sono tradotti nella pratica in effettivi benefici per i cittadini consumatori. Ciò è dipeso dall'attuale regime processuale che prevede per le azioni inibitorie oltre al limite dell'impossibilità di estensione del giudicato ai terzi estranei al giudizio anche quello di non permettere l'accertamento e la condanna al risarcimento dei danni patiti dai soggetti titolari di diritti individuali omogenei.

## **2. Posizione di Cittadinanzattiva in merito alla proposta Bersani**

Entrando nel merito del disegno di legge alla luce delle considerazioni sovra esposte e del lavoro già avviato all'epoca del precedente disegno di legge 3058 approvato nella scorsa

---

<sup>2</sup> Cfr Manifesto per una nuova classe dirigente , Cittadinanzattiva 2006

legislatura da un ramo del Parlamento<sup>3</sup>, Cittadinanzattiva espone alcune principali osservazioni .

Cittadinanzattiva si dichiara a favore del disegno di legge, seppure con importanti richieste di modifica di seguito riportate. A determinare tale scelta di fondo è fondamentalmente la grave situazione in cui versa lo stato del riconoscimento della tutela dei diritti dei cittadini consumatori e utenti.

Inevitabili quindi, anche in considerazione dell'evoluzione e del consolidarsi del diritto positivo a favore del cittadino consumatore, prevedere anche sul piano processuale rafforzamenti adeguati che garantiscano esigenze di giustizia e di economia processuale.

La situazione di inefficacia e inadeguatezza degli strumenti a disposizione dei singoli cittadini e delle associazioni di tutela determina pertanto *l'urgenza di avere in tempi rapidi nuove possibilità di agire in sede giudiziaria*. Il senso di realismo e di concretezza ci porta a considerare quale punto di partenza lo schema di *class action* proposto dal governo già ampiamente dibattuto nella scorsa legislatura.

Si può partire dalla proposta Bersani oltre che per le necessità contingenti dettate da una forte pressione sociale di richiesta di effettiva tutela, anche perché si segnalano importati passi in avanti rispetto a quanto dibattuto e votato nella scorsa legislatura.

Si ritengono di particolare importanza alcuni principi di garanzia previsti dal nuovo disegno di legge. In particolare :

1. superamento del limite di azione previsto per i soli contratti di massa ex art 1342 cc
2. eliminazione del limite di legittimazione ad agire attraverso *class action* per i settori in cui sono previste procedure di conciliazioni i arbitrali per la risoluzione delle controversie dinanzi ad autorità amministrative indipendenti.

Il superamento di queste due grandi questioni ( presenti invece ancora nelle proposte Maran 1289 e Buemi 1662) costituisce un punto fermo ( e di non ritorno) pregiudiziale per l'introduzione di un adeguato strumento giudiziario di natura risarcitoria.

Ancora in positivo si segnalano le seguenti previsioni:

- il riconoscimento a favore di tutti i consumatori lesi dal medesimo fatto illecito dell'effetto interruttivo della prescrizione ai sensi dell'art 2945 cc;

---

<sup>3</sup> Si vedano a tale proposito i contributi elaborati già all'epoca dal Cartello di associazioni di consumatori "CONSUMATORI INDIPENDENTI" formato da Cittadinanzattiva, Movimento difesa del cittadino, Movimento consumatori, Confconsumatori e Unione Nazionale Consumatori

- l'esplicito inserimento del comma in base al quale la pronuncia del giudice nella seconda fase del giudizio costituisce titolo esecutivo

### **3. Le criticità**

*Tali previsioni positive tuttavia non bastano a garantire il raggiungimento del pieno scopo di facilitare al singolo consumatore il riconoscimento delle proprie ragioni e il conseguente risarcimento dei danni patiti, né di realizzare una effettiva opera di dissuasione del professionista dal porre in essere comportamenti lesivi dei diritti dei consumatori. In particolare segnaliamo altri scogli molto significativi ancora non superati che compromettono l'effettiva portata dello strumento.*

#### **a) Preclusione per le associazioni di consumatori di stare in giudizio nella seconda fase del procedimento**

Non è dato comprendere il motivo della preclusione così pesante per le associazioni. Questa indicazione lascia trapelare una conoscenza da parte del legislatore poco approfondita delle attività e della organizzazione messa in campo dalle associazioni civiche e di tutela dei diritti dei cittadini nonché un atteggiamento assolutamente ideologico rispetto al ruolo e alle funzioni delle organizzazioni civiche.

Da un punto di vista più squisitamente giuridico il diritto al risarcimento derivante da danni conseguenti alla violazione di interessi collettivi dei consumatori deve desumersi dalla stessa legge 281/98 (ora codice del consumo) che ha formalizzato i requisiti per il riconoscimento della rappresentatività a livello nazionale (da cui l'iscrizione al CNCU).

Dalla titolarità degli interessi collettivi dei consumatori deriva la legittimazione a richiedere misure idonee a correggere ed eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate. Tra queste misure non può non essere compreso anche il rimedio risarcitorio quale unico strumento che consente l'eliminazione o la correzione delle conseguenze dannose derivanti da comportamenti lesivi degli interessi collettivi tutelati. Ed ancora l'esplicito riconoscimento normativo della figura del danno da lesione di interessi collettivi si trova già nell'art 27 della legge 383/2000 "disciplina delle associazioni di promozione sociale" che così recita: "*le associazioni di promozione sociale sono legittimate: a) promuovere azioni giurisdizionali ed a intervenire nei giudizi promossi da terzi a tutela degli interessi delle associazioni, b) ad intervenire in giudizi civili e penali per il risarcimento dei danni derivanti dalla lesione di interessi collettivi concernenti le finalità generali perseguite dall'associazione....*"

Dottrina e giurisprudenza consentono inoltre di approfondire il tema . E' auspicabile pertanto su questo punto aprire un tavolo di confronto anche tecnico giuridico con le associazioni di consumatori al fine di formalizzare un emendamento che correttamente consenta alle associazioni di consumatori di partecipare al giudizio nella sua seconda fase onde poter dimostrare di avere subito una diminuzione patrimoniale dalla condotta illecita maturando quindi il relativo diritto al risarcimento.

Più in generale sul punto si ritiene opportuno sgombrare il campo da alcune possibili rischi di equivocare il ruolo delle associazioni di consumatori che in nessun modo, pur esprimendo rispetto per il ruolo e la professionalità della categoria forense, intendono ridursi o trasformarsi in studi legali rinunciando alla vocazione di carattere sociale e di promozione della partecipazione civica che caratterizza *la mission* in particolare di Cittadinanzattiva.

Ciò detto non pare tuttavia opportuno prevedere importati limitazioni alla possibilità di intervenire nella seconda fase del procedimento così come concepita dal disegno Bersani, determinando una chiusura all'interlocuzione in sede processuale con le associazioni di consumatori e un passo indietro rispetto al riconoscimento del ruolo e della legittimazione ( intesa in senso politico ma anche tecnico) riconosciuta alle associazioni stesse.

#### **b) Necessità di considerare la legittimazione passiva della Pubblica Amministrazione**

Sul piano della legittimazione passiva è necessario esplicitare la possibilità che la class action possa essere condotta anche nei confronti della Pubblica amministrazione in considerazione di diritti soggettivi e interessi collettivi lesi da atti illeciti posti in essere dalla stessa PA.

A partire dalla famosa sentenza 500/99 della Corte di Cassazione e in considerazione degli sviluppi normativi prodotti sappiamo bene che non è più sostenibile la vecchia regola della irrisarcibilità dei danni da lesione di interessi né sul piano giuridico né su quello socio-economico.

Il profondo ripensamento del rapporto cittadino /PA che ha attraversato la cultura giuridica del nostro Paese dagli anni novanta ai giorni nostri deve avere un riflesso ulteriore anche su piano della tutela. Inadempienze di diverso genere nell'erogazione dei servizi da parte della PA debbono poter rientrare tra le fattispecie di condotte e responsabilità individuate dal disegno di legge capaci di ledere i diritti di una pluralità di cittadini consumatori e utenti.

La riforma della PA oggetto del programma di questo governo, incentrata su verifiche di produttività e di qualità, nonché la collocazione stessa della previsione di class action all'interno del codice del consumo che riconosce tra i diritti fondamentali dei cittadini

- diritto alla tutela della salute;
- alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi;
- ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità;
- all'educazione al consumo
- alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali;
- alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti;
- all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza

consentono di prevedere la possibilità di azioni collettive risarcitorie anche laddove i diritti sovra enunciati siano lesi dalla stessa PA.

### **c) Mancato riconoscimento del risarcimento nella prima fase del giudizio almeno per i danneggiati già individuati**

Si ritiene che, almeno per i cittadini già individuati e presenti nel giudizio, nella prima fase la sola condanna generica possa risultare un inutile e ingiustificato ostacolo al diritto di ottenere il risarcimento. Non vi è motivo infatti di prevedere anche per questi l'onere di affrontare un successivo giudizio di accertamento per il risarcimento dei danni.

### **d) Obbligatorietà del secondo tentativo di conciliazione tra l'azione collettiva e quella individuale.**

La diffusione della conciliazione quale strumento alternativo alla risoluzione delle controversie sta avendo in questi anni una previsione normativa nei più svariati settori, e introduce il rischio di considerare questo come “panacea” di tutti i mali della giustizia italiana. In realtà si corre il rischio di strumentalizzare e snaturare lo strumento conciliativo tanto più laddove si impone l'obbligatorietà del ricorso ad esso finendo per trasformarlo in un ostacolo per l'accesso alla giustizia.

Si ritiene pertanto superfluo l'obbligo del secondo tentativo di conciliazione previsto tra le due fasi del procedimento e si teme che attraverso il tentativo obbligatorio di conciliazione si cerchi di arginare la richiesta di danni indebolendo ulteriormente l'unico vero fattore deterrente per il professionista.

#### **e) Elementi di deterrenza per il professionista**

Pur non inserendo nell'ordinamento il danno punitivo in senso stretto, si ritiene opportuno prevedere parametri di quantificazione del danno che tengano conto anche dell'indebito profitto conseguito dal professionista a seguito dall'accertata condotta illecita posta in essere a danno dei consumatori. La stessa Commissione europea – COM (2005) 672 - Libro Verde sulle azioni di risarcimento del danno derivante dalla violazione delle norme antitrust comunitarie- considera la possibilità in ipotesi di eventuali azioni risarcitorie promosse a seguito di illeciti derivanti da violazioni di normale antitrust comunitarie, di “calcolare” il danno risarcibile in relazione agli incrementi di profitto realizzati attraverso l'infrazione commessa.

Tale indicazione è un necessario elemento deterrente e rafforzerebbe il disegno di legge di fatto carente proprio sotto tale fondamentale profilo.

Qualora tale obiettivo non venisse raggiunto il comportamento illecito continuerebbe a risultare economicamente conveniente.

E' quanto di fatto accade tutt'ora ad esempio nel settore della telefonia, laddove grandi manovre di politiche commerciali sleali hanno garantito profitti indebiti elevatissimi.

Sempre nell'ottica di scoraggiare il professionista dal porre in essere atti illeciti plurioffensivi, sarebbe auspicabile che il giudice nel provvedimento di condanna, in considerazione della tipologia di beni tutelati potesse indicare tra i mezzi di pubblicazione/ diffusione del provvedimento anche i mezzi radio/televisivi.

#### **f) Facilitare l'accessibilità economica alla tutela giudiziaria**

La mancata previsione nel disegno di legge presentato dal governo di qualsiasi forma di facilitazione di carattere economico per l'accesso ad uno strumento di tutela collettiva non pare coerente con lo spirito stesso che anima tale importante riforma. Inoltre, anche in considerazione delle misure tutte previste dal nostro sistema di accesso alla tutela giurisdizionale che vanno progressivamente nella direzione di rendere sempre meno accessibile economicamente tale fondamentale diritto costituzionalmente garantito, si ritiene necessario che almeno per i procedimenti relativi alla class action siano previste esenzioni per il pagamento del contributo unificato.

### **4. Riepilogo delle proposte**

1. Prevedere la possibilità anche per le associazioni di consumatori di agire nella seconda fase del procedimento per la richiesta della quantificazione e relativa liquidazione del danno patrimoniale subito dalle stesse.
2. Esplicitare la possibilità di agire con lo strumento della class action anche nei confronti della PA laddove vengano lesi diritti soggettivi dei cittadini e interessi collettivi
3. Prevedere il diritto al risarcimento del danno già nella prima fase del giudizio almeno per i danneggiati già individuati evitando così almeno per questi la fase dell'accertamento dei requisiti individuati dalla sentenza di condanna
4. Eliminare l'obbligatorietà del secondo tentativo di conciliazione tra l'azione collettiva e quella individuale
5. Individuare sistemi più efficaci per rafforzare l'elemento di deterrenza del comportamento illecito plurioffensivo posto in essere dal professionista come ad esempio l'individuazione di criteri di calcolo per la determinazione del danno risarcibile che tengano conto anche degli incrementi di profitto realizzati attraverso l'infrazione
6. Prevedere esenzione dal contributo unificato dei procedimenti relativi alla class action, all'azione individuale di risarcimento nonché alla richiesta di ingiunzione di pagamento da parte del singolo consumatore

In estrema sintesi quello che chiediamo al Governo è di *“fare bene e presto”*.

L'introduzione della class action è infatti urgente e porterebbe benefici per tutto il sistema Paese, non solo per i consumatori ma anche per le stesse imprese perché le solleciterebbe ad una maggiore competitività sul piano della qualità, dell'efficienza e della correttezza delle pratiche commerciali che abbiano ad oggetto sia i servizi che i prodotti.