

II COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

Schema di decreto legislativo recante disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento CE n. 1107/2006 del Parlamento e del Consiglio europeo, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo. Atto n. 51 (<i>Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole</i>)	25
ALLEGATO 1 (<i>Parere approvato</i>)	33

INTERROGAZIONI:

5-00638 Mecacci ed altri: Sulla necessità di riformare la materia della responsabilità civile dei magistrati	26
ALLEGATO 2 (<i>Testo della risposta</i>)	36

RISOLUZIONI:

7-00099 Lo Presti: Sulla disciplina dell'azione risarcitoria collettiva (<i>Discussione e conclusione – Approvazione di un nuovo testo</i>)	26
ALLEGATO 3 (<i>Nuovo testo approvato della risoluzione</i>)	38

SEDE REFERENTE:

Riforma della disciplina delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute. C. 1090 Vietti (<i>Esame e rinvio</i>)	29
AVVERTENZA	32

ATTI DEL GOVERNO

Giovedì 18 dicembre 2008. – Presidenza del presidente Giulia BONGIORNO.

La seduta comincia alle 14.

Schema di decreto legislativo recante disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento CE n. 1107/2006 del Parlamento e del Consiglio europeo, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo.

Atto n. 51.

(*Seguito esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e conclusione – Parere favorevole.*)

La Commissione prosegue l'esame dello schema di decreto legislativo in oggetto, rinviato nella seduta del 16 dicembre 2008.

Giulia BONGIORNO, *presidente*, avverte che il relatore ha presentato una proposta di parere (*vedi allegato 1*).

Fulvio FOLLEGOT (LNP), *relatore*, illustra la proposta di parere presentata.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.15.

INTERROGAZIONI

Giovedì 18 dicembre 2008. — Presidenza del vicepresidente Carolina LUSSANA – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 14.15.

5-00638 Mecacci ed altri: Sulla necessità di riformare la materia della responsabilità civile dei magistrati.

Carolina LUSSANA, *presidente*, comunica che è stata avanzata la richiesta che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*).

Matteo MECACCI (PD) replicando, dichiara di essere lieto che la riforma della responsabilità dei magistrati costituisca un obiettivo del Governo. Rileva, tuttavia, che l'ordinamento italiano, per essere realmente conforme all'ordinamento comunitario, non dovrebbe limitare la sussistenza della responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave. Occorre quindi intervenire per garantire ai cittadini di ottenere giustizia anche in questo settore.

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI precisa che la responsabilità dello Stato sussiste sempre e comunque e che la limitazione prevista per i casi di dolo e colpa grave rileva solo per l'azione di rivalsa nei confronti del magistrato.

Carolina LUSSANA, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 14.25.

RISOLUZIONI

Giovedì 18 dicembre 2008. — Presidenza del vicepresidente Carolina LUSSANA – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 14.25.

7-00099 Lo Presti: Sulla disciplina dell'azione risarcitoria collettiva.

(Discussione e conclusione – Approvazione di un nuovo testo).

Antonino LO PRESTI (PdL), in primo luogo, rende noto che oggi il Consiglio dei Ministri ha approvato il cosiddetto decreto-legge « mille proroghe » prevedendo, tra l'altro, lo slittamento di sei mesi dell'entrata in vigore della normativa sull'azione risarcitoria collettiva, così come chiesto dalla risoluzione in esame. Nonostante ciò, ritiene che la Commissione debba comunque esaminare ed approvare la risoluzione da lui presentata per due ragioni, pur se modificata alla luce della novità odierna.

La prima ragione è che l'approvazione della risoluzione costituirebbe comunque per il Governo un impegno del quale tenere conto nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge di conversione del decreto-legge. La seconda ragione è da rinvenire nella premessa della risoluzione, laddove viene espresso l'auspicio che il Governo presenti eventuali emendamenti o disegni di legge in materia di azione risarcitoria collettiva alla Camera dei deputati, consentendo così alla Commissione Giustizia, presso la quale dal 2 ottobre scorso è stato avviato l'esame di proposte di legge su tale materia, di esaminarli.

Ricorda, a tale proposito, che è stata confermata anche dal sottosegretario per la Giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati l'intenzione del Governo di presentare al Senato un emendamento sulla materia oggetto di discussione. Nel testo originario della risoluzione si impegnava addirittura il Governo a presentare alla Camera i predetti emendamenti o disegni

di legge. La Presidenza della Camera ha ritenuto inammissibile la richiesta di tale impegno, per cui esso è stato trasformato in un auspicio della Commissione. Ritene che tale trasformazione sotto il profilo politico non faccia venir meno la questione della scelta da parte del Governo del ramo del Parlamento ove presentare l'emendamento preannunciato dal sottosegretario per la giustizia, qualora la risoluzione dovesse essere approvata.

Presenta pertanto una nuova formulazione della risoluzione da lui presentata (*vedi allegato 3*).

Il sottosegretario Maria Elisabetta ALBERTI CASELLATI osserva che con la presente risoluzione si intende impegnare il Governo ad assumere tutte le iniziative di carattere normativo, anche urgenti, volte a prorogare il termine in cui acquisteranno efficacia le disposizioni in materia di azione risarcitoria collettiva, previste all'articolo 140-*bis* del decreto legislativo n. 206 del 2005.

L'esigenza di un intervento normativo in tale ambito, è collegata, a detta dell'interrogante, alla necessità di apportare alcune modifiche all'attuale disciplina contenuta nel cosiddetto « codice del consumo », e ciò al fine di evitare che dal 1° gennaio 2009, data indicata per l'entrata in vigore, si verifichino « distorsioni applicative che potrebbero essere pregiudizievoli sia per gli utenti e consumatori che per le imprese ».

Al riguardo, giova evidenziare che la necessità di una modifica dell'attuale articolo 140-*bis* è unanimemente riconosciuta da tutte le forze politiche, così come, peraltro, dimostrato dal disegno di legge d'iniziativa parlamentare citato nella presente risoluzione.

In tal senso comunica che dal tavolo di lavoro, svoltosi presso la Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di ridisegnare l'azione risarcitoria collettiva disciplinata dall'articolo 140-*bis* del codice del consumo, è scaturito un testo di modifica della predetta disciplina, i cui contenuti hanno ricevuto l'avallo dell'ufficio legislativo del Ministero della giustizia.

Il testo in questione è stato trasfuso in un emendamento del Ministero dello sviluppo economico al disegno di legge n. 1195, recante disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia, che non è stato ancora presentato in Parlamento, ma per il quale è stata richiesta l'autorizzazione alla presentazione.

Si tratta, invero, di un testo che razionalizza l'azione risarcitoria collettiva sotto molti aspetti, tra i quali la legittimazione ad agire, il giudizio di ammissibilità, la natura di titolo esecutivo della condanna, le modalità di deposito delle somme da parte delle imprese condannate in primo grado.

Il Governo, quindi, è intervenuto nel senso auspicato dall'interrogante, ed ha previsto una proroga all'entrata in vigore dell'articolo 140-*bis*, che è contenuta nell'articolo 22 del cosiddetto decreto-legge « mille proroghe ».

Tale disposizione prevede una proroga fino al 30 giugno 2009 all'entrata in vigore della disciplina sull'azione collettiva risarcitoria contenuta nei commi da 445 a 449 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. La finalità perseguita è proprio quella di consentire la redazione di un testo definitivo di modifica dell'articolo 140-*bis* del Codice del consumo.

Per quanto attiene all'auspicio espresso nella risoluzione circa l'opportunità che il Governo presenti presso la Camera dei deputati eventuali disegni di legge o emendamenti in materia di azioni risarcitorie collettive in considerazione che presso questo ramo del Parlamento è già pendente un iter legislativo in materia, dichiara la propria personale convinzione che debba essere la Commissione giustizia della Camera ad esaminare le predette iniziative legislative. Su tale questione tuttavia non è in grado di impegnare il Governo, anche se dichiara che personalmente farà presente l'opportunità che sia dato seguito al predetto auspicio.

Cinzia CAPANO (PD) dichiara di non condividere la risoluzione, neanche nella sua nuova formulazione, in quanto non

viene dato conto delle ragioni per le quali è in realtà necessaria una proroga dell'entrata in vigore della normativa vigente sull'azione risarcitoria collettiva. Anche alla luce del contenuto che dovrebbe avere, secondo quanto riportato dalla stampa, l'emendamento che il Governo intende presentare, ritiene che sarebbe opportuno preliminarmente approfondire tutte le questioni che secondo alcuni dovrebbero essere risolte da un nuovo testo sull'azione risarcitoria collettiva prima di procedere alla proroga della disciplina che dovrebbe entrare in vigore dal 1° gennaio 2009. Preannuncia, quindi, il voto di astensione del suo Gruppo.

Manlio CONTENUTO (Pdl) ritiene che le ragioni secondo le quali per l'onorevole Capano non si dovrebbe approvare la risoluzione in esame sono, in realtà, le ragioni sulle quali si basa tale risoluzione, volta proprio ad assicurare al Parlamento i tempi necessari per esaminare le proposte di legge presentate in materia anche da deputati appartenenti ai gruppi di opposizione. Ritiene che la proroga possa anche scongiurare il rischio che si verifichi anche in questa legislatura la medesima vicenda che nella scorsa legislatura portò la maggioranza di centrosinistra ad approvare la normativa sull'azione risarcitoria collettiva senza alcun reale confronto parlamentare.

Marilena SAMPERI (PD) dichiara di non condividere la formulazione della risoluzione in esame, in quanto in essa non è riportata correttamente la vicenda che, nella scorsa legislatura, ha portato all'approvazione della normativa sull'azione risarcitoria collettiva. A tale proposito, ricorda che la Commissione giustizia ebbe modo, attraverso il parere espresso sul disegno di legge finanziaria 2008, approvato dal Senato e contenente la predetta normativa, di far modificare tale normativa secondo quanto la medesima Commissione aveva elaborato nel corso del procedimento legislativo avviato sui progetti di legge in materia di azione risarcitoria collettiva. Quindi non si può asso-

lutamente dire, come invece è avvenuto in questa legislatura in occasione dell'esame del disegno di legge collegato alla finanziaria contenente disposizioni in materia di processo civile, che la Commissione giustizia sia stata esautorata nella scorsa legislatura in ordine all'approvazione della disciplina la cui entrata in vigore si intende oggi prorogare. Anziché procedere a tale proroga, ritiene che sarebbe opportuno sperimentare in una prima applicazione il funzionamento dell'azione risarcitoria collettiva. Alla luce di tale sperimentazione si potrebbe poi valutare l'opportunità di procedere a delle modifiche normative.

Michele Giuseppe VIETTI (UdC), per quanto non sia contrario alla proroga dell'entrata in vigore della nuova normativa sulla azione risarcitoria collettiva, dichiara di non condividere la risoluzione nella sua parte dispositiva, che dovrebbe piuttosto impegnare il Governo a consentire alla Commissione giustizia di esaminare le proposte di legge all'ordine del giorno, evitando la presentazione di emendamenti presso l'altro ramo del Parlamento.

Carolina LUSSANA, *presidente*, osserva che l'impegno proposto dall'onorevole Vietti sarebbe in realtà inammissibile, in quanto non si può limitare l'attività legislativa dell'esecutivo.

Antonino LO PRESTI (Pdl) dichiara di essere disposto a modificare la risoluzione da lui presentata specificando che il testo della finanziaria approvato nella scorsa legislatura ha comunque tenuto parzialmente conto del lavoro svolto dalla Commissione giustizia della Camera.

Marilena SAMPERI (PD) ritiene che tale specificazione non sia sufficiente e che la risoluzione dovrebbe essere impostata diversamente. Esprime quindi il proprio voto contrario alla risoluzione anche qualora riformulata nel senso appena enunciato dall'onorevole Lo Presti.

Antonino LO PRESTI (PdL) all'esito dell'intervento dell'onorevole Samperi, dichiara di non riformulare la risoluzione da lui presentata nel senso da ultimo prospettato.

Nicola MOLTENI (LNP) a nome del proprio gruppo dichiara di condividere la risoluzione in esame, purché la proroga non si traduca in intenti dilatori, ritenendo necessario che nell'ordinamento sia introdotta un'azione collettiva a tutela dei consumatori e degli utenti.

La Commissione approva la risoluzione, come riformulata, che assume il numero 8-00022 (*vedi allegato 3*).

La seduta termina alle 14.50.

SEDE REFERENTE

Giovedì 18 dicembre 2008. — Presidenza del vicepresidente Carolina LUSSANA – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati.

La seduta comincia alle 14.50.

Riforma della disciplina delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute.

C. 1090 Vietti.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Michele Giuseppe VIETTI (UdC), *relatore*, in considerazione delle imminenti votazioni in Assemblea, che non consentono alla Commissione di soffermarsi in maniera adeguata sulla proposta di legge in esame, precisa che si limiterà ad una relazione di natura meramente tecnico-giuridica, riservandosi di intervenire in maniera più ampia in una successiva seduta.

L'articolo 1 della proposta di legge in esame contiene le disposizioni relative al-

l'esercizio della delega al Governo, da esercitarsi entro un anno dall'entrata in vigore della legge.

L'oggetto della delega, come specificato dal comma 1, concerne la riforma degli enti di cui al titolo II del libro I del codice civile, ossia delle persone giuridiche e delle associazioni non riconosciute. In base a quanto stabilito nel medesimo comma 1, oggetto della delega è altresì la definizione di nuove norme di procedura civile al fine di garantire il coordinamento della nuova disciplina con le disposizioni del decreto legislativo 2003, n. 5, relativo ai procedimenti in materia di diritto societario e di intermediazione finanziaria, nonché in materia bancaria e creditizia.

I decreti legislativi dovranno essere adottati in conformità con la normativa comunitaria e con i principi e criteri direttivi previsti dalla proposta di legge (comma 2).

Il comma 2 specifica altresì, che nell'esercizio della delega deve essere assicurato il necessario coordinamento con le disposizioni vigenti.

Per quanto riguarda le modalità procedurali, il comma 3 prevede che i decreti legislativi siano adottati su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, e il comma 4 definisce le modalità di trasmissione degli schemi di decreti alle Camere ai fini dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari.

Il comma 5 conferisce al Governo la possibilità, entro un anno dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi, di emanare disposizioni correttive e integrative.

L'articolo 2 detta i principi e criteri direttivi generali che devono conformare la nuova disciplina in materia di persone giuridiche e di associazioni non riconosciute.

In primo luogo viene definito il principio secondo cui il vincolo di non distribuzione degli utili e del patrimonio del-

l'ente deve essere disciplinato secondo principi di trasparenza e di tutela dell'affidamento dei terzi.

Ulteriore principio attiene all'ampliamento degli ambiti dell'autonomia statutaria.

Particolare rilevanza, nella sistematica complessiva della riforma, assume la distinzione tra enti volti alla realizzazione di un fine pubblico o collettivo e quelli caratterizzati dall'autodestinazione agli associati dell'attività svolta. La norma specifica che vanno compresi nella prima categoria gli enti che ricevono oblazioni o contributi dal pubblico o contributi pubblici; che si avvalgono continuativamente e in misura significativa di lavoro volontario; che hanno ottenuto liberalità per realizzare scopi di utilità pubblica o collettiva; che amministrano patrimoni lasciati o donati aventi una finalità diversa dallo scopo dell'ente; che svolgono attività di impresa esercitata al fine di realizzare scopi di utilità pubblica o collettiva.

Una previsione specifica riguarda l'esercizio dell'impresa che deve essere disciplinata in maniera tale da tutelare i terzi e le finalità dell'ente senza scopo di lucro.

Infine si demanda al Governo di definire, ove necessario, norme adeguate all'assetto organizzativo delle associazioni parallele e complesse.

L'articolo 3 detta i principi e criteri direttivi in relazione al procedimento per il riconoscimento della personalità giuridica.

I punti essenziali della riforma attengono: alla semplificazione del procedimento di costituzione nel rispetto dei principi di cui al Decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 2000 alla previsione di un sistema di riconoscimento analogo a quello dettato per le società, di cui all'articolo 32 della legge 24 novembre 2000, n. 340.

Ulteriore principio per l'esercizio della delega attiene alla definizione delle modalità del controllo notarile in sede di costituzione e di modifica dell'atto costitutivo.

Una significativa novità riguarda inoltre la necessità di collegare le limitazioni della responsabilità al rispetto di un adeguato rapporto tra il patrimonio netto e il complessivo indebitamento della persona giuridica, anche in relazione alla stipula di polizze assicurative.

Infine si delega il Governo ad adottare una particolare disciplina per la responsabilità degli amministratori.

L'articolo 4 detta specifici principi per la regolamentazione delle associazioni riconosciute come persone giuridiche.

I principi di carattere generale (comma 1) attengono: al riconoscimento di un'ampia autonomia statutaria in relazione alle strutture organizzative, all'amministrazione e alla rappresentanza, ai procedimenti decisionali della associazione e agli strumenti di tutela degli interessi dei soci; alla previsione di norme inderogabili in materia di competenze dell'assemblea, assegnando, per tali decisioni, un voto a ciascun socio, con riguardo a determinate deliberazioni.

Nell'ottica di tutelare i diritti dei terzi, nonché di graduare l'autonomia e i controlli, in base alla natura degli interessi coinvolti, specifici principi sono dettati per le associazioni che suscitano un affidamento in ordine alla realizzazione di un fine pubblico o collettivo con riguardo ai profili dell'amministrazione, del controllo e della posizione dei terzi.

In particolare, con riguardo all'amministrazione, essi attengono (comma 2): all'articolazione delle competenze tra gli amministratori e l'assemblea dei soci; sono specificamente individuate le competenze esclusive degli amministratori; all'individuazione, da parte degli statuti, di alcuni requisiti relativi alla carica di amministratore; al controllo sulla gestione e sulla contabilità; alla redazione di un rendiconto economico, in conformità ai criteri di redazione del bilancio *ex* articolo 2423 e seguenti del codice civile (bilancio societario) alla previsione, in caso di mancata osservanza degli obblighi sopra descritti della responsabilità personale e so-

lidale di tutti gli amministratori e, in ogni caso, di quanti hanno agito per conto dell'associazione.

Con riferimento al controllo sono previste le seguenti novità (comma 4): possibilità per qualificate minoranze di promuovere l'azione di responsabilità; modalità di denuncia al tribunale di gravi irregolarità degli amministratori, da parte dell'organo di controllo o qualora questo non sia costituito, da parte dei singoli associati; possibilità del tribunale, nei casi di gravi irregolarità nell'amministrazione di adottare anche provvedimenti atipici o cautelari; valorizzazione della partecipazione personale degli associati.

Inoltre per quanto concerne la posizione dei terzi, le previsioni innovative riguardano (comma 6): la trasparenza dell'attività sociale anche mediante un rendiconto sulla missione sociale perseguita; la possibilità per i soggetti non associati ed enti esponenziali di ottenere informazioni dagli amministratori, limitatamente all'attività connessa all'eterodestinazione dei risultati; le condizioni di ammissione degli associati; la possibilità per gli enti esponenziali degli interessi perseguiti dall'associazione di esercitare un'azione di adempimento, definendone le condizioni tassative e i limiti, eventualmente concorrendo il consenso dell'autorità di controllo sul terzo settore.

Per tutte le associazioni riconosciute in materia di diritti degli associati, la delega deve essere attuata in modo da garantire (comma 3): la partecipazione degli associati alle deliberazioni assembleari; il diritto di informazione individuale di ciascun associato; la possibilità di esercitare azioni dell'associazione di responsabilità nei confronti degli amministratori per minoranze qualificate; il recesso nel caso di modificazione sostanziale dello scopo dell'associazione o di trasformazione eterogenea.

Per quanto concerne i principi relativi alle deliberazioni assembleari e consiliari, essi attengono alla convocazione dell'assemblea e al voto in forma semplificata, nonché ai vizi delle deliberazioni assembleari e consiliari (comma 5).

Infine, in relazione alla disciplina del fondo comune delle associazioni riconosciute sono previste (comma 7): l'esclusione di qualsiasi diritto patrimoniale degli associati nei casi di esclusione, di recesso e scioglimento dell'associazione; la destinazione dei beni che residuano dalla liquidazione a finalità analoghe a quelle dell'associazione, qualora non sia stato previsto diversamente dallo statuto; una disciplina del fondo patrimoniale nel caso di scissione dell'associazione; l'obbligo per gli amministratori e per i liquidatori di assicurare la destinazione dei fondi agli scopi che hanno determinato l'oblazione, il finanziamento o la liberalità.

L'articolo 5 detta i principi e criteri direttivi per la riforma della disciplina relativa alle associazioni non riconosciute.

In generale le nuove norme devono prevedere « una forma residuale e generale dell'esercizio collettivo di un'attività non societaria ».

Inoltre si conferma la disciplina vigente della responsabilità per le obbligazioni assunte, conferendo al Governo la possibilità di definire ulteriormente la responsabilità per le obbligazioni nascenti da fatto illecito.

Disposizioni specifiche riguardano le associazioni non riconosciute che suscitano un affidamento in ordine alla realizzazione di un fine pubblico o collettivo.

In particolare, si prevede l'applicazione delle disposizioni dettate per le associazioni riconosciute con medesime caratteristiche e le conseguenze della mancata osservanza delle stesse. Inoltre si specifica che deve essere regolata la responsabilità degli amministratori per l'amministrazione e per la destinazione dei fondi.

L'articolo 6, comma 1, detta principi e criteri direttivi generali per l'esercizio dell'impresa da parte delle associazioni e delle fondazioni.

Per le associazioni riconosciute e per le fondazioni, le novità attengono alla valorizzazione dell'attività imprenditoriale, ad una più puntuale definizione degli assetti organizzativi, all'applicazione dello statuto dell'imprenditore commerciale, alla previsione di obblighi di contabilità separata,

per la gestione sociale e quella imprenditoriale; alla previsione un controllo della contabilità distinto dal controllo sull'amministrazione.

Il comma 2 contiene principi specifici per gli enti che suscitano un affidamento in ordine alla realizzazione di un fine pubblico o collettivo, stabilendo la necessità di definire un limite all'esercizio di imprese non direttamente strumentali e alle partecipazioni nelle società che svolgono attività non strumentali.

Per le sole associazioni non riconosciute, il comma 3 precisa che occorre definire la responsabilità per le obbligazioni sociali in caso di insolvenza dell'associazione.

Carolina LUSSANA, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia

quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.

AVVERTENZA

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

SEDE REFERENTE

Disposizioni in materia di azione risarcitoria collettiva.

C. 410 Contento, C. 1845 Di Pietro e C. 1824 Mantini.

Disposizioni in materia di reati commessi per finalità di discriminazione o di odio fondati sull'orientamento sessuale o sull'identità di genere.

C. 1658 Concia e C. 1882 Di Pietro.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante disposizioni sanzionatorie per la violazione del regolamento CE n. 1107/2006 del Parlamento e del Consiglio europeo, del 5 luglio 2006, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo (Atto n. 51).

PARERE APPROVATO

La II Commissione,

rilevato che:

lo schema di decreto legislativo in esame è adottato in attuazione della delega di cui all'articolo 3 della legge 25 febbraio 2008, n. 34 (legge comunitaria per il 2007), al fine di stabilire il regime sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1107 del 5 luglio 2006, del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai diritti delle persone con disabilità e delle persone a mobilità ridotta nel trasporto aereo;

ai sensi dei principi e criteri direttivi di delega di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge comunitaria per il 2007, la scelta del legislatore delegato tra la sanzione penale e quella amministrativa è condizionata dalla natura dell'interesse leso o posto in pericolo dalla condotta che viola le disposizioni del decreto legislativo e, quindi, dell'atto comunitario che viene attuato, stabilendo che in caso di interessi costituzionalmente protetti debba essere assicurata una tutela di natura penale;

il Regolamento (CE) n. 1107 prevede una serie di obblighi per gli operatori del settore del trasporto aereo, ossia dei vettori, dei loro agenti, degli operatori turistici e dei gestori aeroportuali al fine di rendere pienamente esercitabile nel trasporto aereo il diritto dei passeggeri con disabilità od a mobilità ridotta di viaggiare alle stesse condizioni delle altre persone e,

in particolare, di essere assistiti negli aeroporti e a bordo degli aeromobili, secondo le specifiche esigenze di cui sono portatori e con l'impiego di personale formato e attrezzature adeguate;

gli obblighi di cui al predetto Regolamento sono volti pertanto ad evitare il compimento di atti discriminatori a danno delle persone con disabilità od a mobilità ridotta, in contrasto con i principi di cui all'articolo 3 della Costituzione, che limiterebbero il diritto di circolazione, di cui all'articolo 16 della Costituzione ove si tratti di circolare nel territorio nazionale ovvero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi;

gli articoli 3 e 4, comma 1, dello schema di decreto, in attuazione dell'articolo 3 del regolamento, puniscono con sanzione amministrativa pecuniaria rispettivamente il rifiuto di accettare una prenotazione per un volo per motivi di disabilità o di mobilità ridotta (sanzione da 10.000 a 50.000 euro) e il negato imbarco su un volo (sanzione da 30.000 a 150.000 euro) per motivi di disabilità o di mobilità ridotta, facendo salva l'applicazione di norme penali che puniscano già in via generale tali condotte discriminatorie;

le condotte di cui ai predetti articoli 3 e 4, comma 1, dello schema di decreto hanno una valenza discriminatoria ledendo interessi costituzionalmente rilevanti ai sensi degli articoli 3 e 16 della Costituzione, per cui il legislatore delegato,

in base ai richiamati principi e criteri direttivi di delega, dovrebbe valutare l'opportunità di introdurre un reato volto a sanzionare specificatamente quelle condotte ovvero ritenere sufficiente la normativa penale antidiscriminatoria vigente, piuttosto che prevedere una nuova fattispecie di illecito amministrativo pur facendo salva l'eventuale applicazione di norme penali;

l'articolo 4, comma 2, punisce con la sanzione amministrativa pecuniaria da ventimila a centomila euro la condotta del vettore aereo, di un suo agente o di un operatore turistico che, rifiutato l'imbarco a causa di una delle ragioni di deroga di cui all'articolo 4, lettere a) e b) del Regolamento, non provvede al rimborso del biglietto o all'offerta di un volo alternativo anche all'eventuale accompagnatore, non rispettando le procedure previste dall'articolo 8 del Regolamento (CE) 11 febbraio 2004, n. 261;

la predetta sanzione nel suo massimo appare essere superiore rispetto a quelle previste dall'ordinamento per violazioni omogenee e di pari offensività, per cui potrebbe essere opportuna una sua riduzione, con la consapevolezza che, comunque, la condotta omissiva di cui sopra è punita penalmente qualora sia determinata da una finalità discriminatoria;

le sanzioni amministrative di cui agli articoli 5, 6 e 7, relative rispettivamente alla violazione degli obblighi d'informazione da parte del vettore aereo, agente o operatore turistico, nonché alla violazione degli obblighi di assistenza da parte del gestore aeroportuale e dei vettori aerei dovrebbero essere individuate riducendo il margine tra il minimo ed il massimo, al fine di evitare il rischio che una eccessiva discrezionalità nell'attività di individuazione in concreto della sanzione si traduca in una violazione del principio di legalità, applicabile anche alle sanzioni amministrative ai sensi dell'articolo 23 della Costituzione, secondo cui spetta alla legge individuare, sia pure in astratto, la sanzione applicabile;

il principio di legalità richiede che l'ampiezza del divario tra il minimo ed il massimo della sanzione non ecceda il margine di elasticità necessario a consentire l'individualizzazione della sanzione in concreto, secondo i criteri di cui all'articolo 11 della legge 24 novembre 1981, n. 689, in quanto altrimenti la predeterminazione legislativa della misura della pena diverrebbe soltanto apparente ed il potere conferito all'organo competente ad irrogare la sanzione si trasformerebbe da potere discrezionale in potere arbitrario;

come evidenziato dalla XIV Commissione nel parere espresso il 17 dicembre 2008, che, nell'ambito del regime sanzionatorio definito dallo schema di decreto legislativo, non tutti gli obblighi sanciti dal Regolamento (CE) n. 1107/2006 appaiono corredate di una sanzione;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

1) agli articoli 3 e 4, comma 1, ove non si ritenga sufficiente la normativa penale antidiscriminatoria vigente, le condotte ivi previste siano sanzionate penalmente, secondo i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 1, della legge comunitaria 2007;

2) sia ridotto il margine tra il minimo ed il massimo delle sanzioni amministrative previste dagli articoli 5, 6 e 7;

e con le seguenti osservazioni:

a) valuti il Governo l'opportunità di ridurre la sanzione massima prevista dall'articolo 4, comma 2, al fine di renderla omogenea con altre sanzioni previste dall'ordinamento per violazioni omogenee e di pari offensività;

b) valuti il Governo l'opportunità di prevedere – in conformità a quanto disciplinato dalla normativa comunitaria – specifiche sanzioni amministrative per

tutte le violazioni degli obblighi definiti dal Regolamento ed, in particolare, dall'articolo 5 in relazione alla designazione da parte del gestore aeroportuale di punti di arrivo e di partenza all'interno del perimetro aeroportuale o in una zona sotto il

controllo diretto del medesimo sia all'interno che all'esterno dei *terminal*, presso cui le persone con disabilità o le persone a mobilità ridotta possano agevolmente annunciare il proprio arrivo in aeroporto e chiedere assistenza.

ALLEGATO 2

5-00638 Mecacci ed altri: Sulla necessità di riformare la materia della responsabilità civile dei magistrati.**TESTO DELLA RISPOSTA**

Con l'atto di sindacato ispettivo in discussione gli interroganti segnalano che a seguito della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 12 giugno 2006, C-173-03, costituirebbe violazione del diritto comunitario omettere di procedere ad una revisione della legge 13 aprile 1988 n. 117, cosiddetto Vassalli, sulla responsabilità civile dei magistrati.

Tale sentenza, infatti, avrebbe statuito che «il diritto comunitario osta a una normativa nazionale che escluda la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado, per il motivo che la violazione controversa risulta da un'interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale». In particolare, nell'interrogazione si prospetta che sarebbe inopponibile l'attuale limite del dolo o colpa grave posto all'azione di rivalsa dello Stato nei confronti dei magistrati.

Senza volersi in questo momento soffermare sulle valutazioni di carattere politico relative all'iniziativa legislativa eventualmente da assumere sul punto, sotto il profilo tecnico si rileva che la decisione del giudice comunitario e la disciplina interna richiamata si pongono su piani del tutto differenti.

La questione pregiudiziale posta all'attenzione della Corte aveva ad oggetto la compatibilità della legge 13 aprile 1988 n. 117 con il principio di responsabilità comunitaria dello Stato, nella parte in cui esclude che possa dare luogo a responsa-

bilità l'attività d'interpretazione di norme di diritto o di valutazione del fatto e delle prove, nonché nella parte in cui limita detta responsabilità ai casi di dolo o colpa grave del magistrato (articolo 2).

Mentre sotto il primo profilo il principio di responsabilità entrerebbe in contraddizione con la funzione giurisdizionale, e cioè con il principio di indipendenza del giudice, sotto il secondo profilo il contrasto si porrebbe con il limite introdotto dal legislatore in funzione di bilanciamento fra responsabilità civile e peculiarità della funzione giurisdizionale.

Il Collegio dell'Unione trova la soluzione attraverso il riferimento alla nozione di violazione manifesta del diritto comunitario: le attività proprie della funzione giudiziaria ed i limiti introdotti dal legislatore nazionale alla responsabilità civile dei magistrati – dice la sentenza – non hanno rilievo se conducono ad una violazione manifesta del diritto comunitario.

Il piano della responsabilità civile del magistrato è, quindi, completamente differente da quello della responsabilità dello Stato, tanto che eguale responsabilità lo Stato avrà per l'ipotesi in cui il giudice abbia fatto esatta applicazione delle norme di diritto interno che siano, però, in conflitto manifesto con il diritto dell'Unione.

L'illecito comunitario, cioè, non è un illecito giudiziario – come è stato rilevato negli studi che hanno commentato la decisione della Corte di giustizia – ma un illecito dello Stato. E l'attività d'interpretazione ed applicazione di norme non

rappresenta un ostacolo, perché la responsabilità non è di diritto interno, ma di diritto comunitario.

Infatti, nel caso *Brasserie du pêcheur-Factortame* esaminato dalla decisione della Corte di giustizia del 5 marzo 1996, cause riunite C-46 e C-48/93, il principio della responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario è affermato con riferimento ad ogni organo dello Stato membro che abbia dato origine alla trasgressione. Lo Stato, così come accade nell'ordinamento giuridico internazionale, è infatti considerato nella sua unità, senza che rilevi la circostanza che la violazione da cui ha avuto origine il danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo.

Le peculiarità dell'organo, ai fini della responsabilità civile, rilevano solo dal punto di vista dell'illecito di diritto interno, in quanto in questo caso la responsabilità è riconducibile, appunto, allo specifico organo.

Nel caso dell'illecito comunitario tale limite non ha ragion d'essere in quanto, considerato « dall'esterno », lo Stato rileva come unità e, si ripete, quale sia l'organo agente è circostanza irrilevante per il diritto comunitario. Mentre, dunque, dal punto di vista della responsabilità di diritto interno le peculiarità della funzione possono costituire un limite alla responsabilità stessa, dal punto di vista dell'illecito comunitario restano irrilevanti, posto

che soggetto agente si intende non l'organo ma lo Stato. L'illecito, si è detto, è dello Stato e non del giudice.

Nel caso di responsabilità dello Stato per violazione comunitaria derivante da provvedimento giurisdizionale non trova applicazione, quindi, la legge n. 117 del 1988, perché la fattispecie non è di illecito giudiziario, ma di illecito dello Stato in senso proprio. Il problema, cioè, non è di difformità della legge italiana (sulla responsabilità civile dei magistrati) rispetto all'ordinamento comunitario, ma di mancanza dei presupposti di applicabilità della normativa in discorso.

Da tali premesse discende, pertanto, che la normativa posta dalla legge n. 117 del 1988, come rilevato anche dalla dottrina, non è in contrasto con la decisione della Corte di giustizia richiamata nell'interrogazione.

Ciò chiarito in ordine alla prima questione sollevata nell'atto di sindacato ispettivo si fa presente, peraltro, con riferimento all'ulteriore quesito formulato dagli Onorevoli interroganti, che la riforma della responsabilità civile dei magistrati costituisce uno degli obiettivi del Ministero della Giustizia e la sua elaborazione sarà avviata all'esito del varo della riforma del codice di procedura civile – già approvata dalla Camera dei Deputati il 1° Ottobre 2008 ed ora all'esame delle Commissioni Giustizia e Affari costituzionali del Senato.

ALLEGATO 3

8-00022 Lo Presti: Sulla disciplina dell'azione risarcitoria collettiva.**NUOVO TESTO APPROVATO DELLA RISOLUZIONE**

La II Commissione,

premesso che:

dal 1° gennaio 2009, saranno efficaci le disposizioni in materia di azioni risarcitorie collettive di cui all'articolo 140-*bis* del codice del consumo;

si sottolinea l'esigenza di modificare tale disciplina per evitare delle distorsioni applicative che potrebbero essere pregiudizievoli sia per gli utenti e consumatori che per le imprese nonché per il buon andamento dell'amministrazione della giustizia;

rilevato che nella riunione del 18 dicembre 2009 il Consiglio dei Ministri ha adottato il cosiddetto decreto legge milleproroghe, prevedendo, tra l'altro, il rinvio di sei mesi del termine di acquisizione di efficacia della predetta normativa sull'azione risarcitoria collettiva;

si esprimono forti perplessità sull'intenzione del Governo, confermata dalla sottosegretario per la giustizia Maria Elisabetta Alberti Casellati nella seduta Commissione giustizia della Camera del 9 dicembre 2008, di presentare al Senato un emendamento al disegno di legge n. 1195, volto a sostituire il predetto articolo 140-*bis*, nonostante che la Commissione giustizia abbia avviato il 2 ottobre 2008, l'esame delle proposte di legge in materia di azione risarcitoria collettiva;

si auspica che non si ripeta anche in questa legislatura quanto accaduto nella precedente, quando si è proceduto all'approvazione della nuova normativa sull'azione collettiva risarcitoria senza alcuna discussione da parte del Parlamento, in ragione della circostanza che il testo fu inserito dal Senato nel disegno di legge finanziaria, per quanto la Commissione giustizia della Camera avesse già da tempo in esame i progetti di legge in materia;

sarebbe auspicabile, tenendo conto dell'iter già in corso delle proposte di legge all'esame presso la Commissione giustizia della Camera, la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge in materia ovvero di apposite proposte emendative,

sarebbe auspicabile, tenendo conto dell'iter già in corso delle proposte di legge all'esame presso la Commissione Giustizia della Camera, la presentazione da parte del Governo di un disegno di legge in materia ovvero di apposite proposte emendative;

impegna il Governo

ad adottare tutte le iniziative di propria competenza, affinché sia mantenuta la proroga del termine in cui acquisteranno efficacia le disposizioni in materia di azione risarcitoria collettiva.