



**Alle Commissioni riunite**

**II Commissione**

(GIUSTIZIA)

Via e-mail [com\\_giustizia@camera.it](mailto:com_giustizia@camera.it)

**X COMMISSIONE**

(ATTIVITA' PRODUTTIVE, COMMERCIO E TURISMO)

CAMERA DEI DEPUTATI

Via e-mail [com\\_attivita\\_produttive@camera.it](mailto:com_attivita_produttive@camera.it)

**Audizione delle Associazioni dei consumatori del CNCU - Roma, 11 gennaio 2023, su A.G. n. 14**

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA (UE) 2020/1828 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 2 NOVEMBRE 2020 RELATIVA ALLE AZIONI RAPPRESENTATIVE A TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI DEI CONSUMATORI E CHE ABROGA LA DIRETTIVA 2009/22/CE

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati,

Il CODACONS intende innanzitutto ringraziarVi per aver voluto convocare le Associazioni dei consumatori in merito all'AG n. 14, relativamente allo *SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO DI RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA (UE) 2020/1828 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO DEL 2 NOVEMBRE 2020 RELATIVA ALLE AZIONI RAPPRESENTATIVE A TUTELA DEGLI INTERESSI COLLETTIVI DEI CONSUMATORI E CHE ABROGA LA DIRETTIVA 2009/22/CE*.

Una premessa è d'obbligo.

Come noto, la direttiva muove dall'intento di consolidare la fiducia dei consumatori nel mercato interno e di assicurare una tutela effettiva e uniforme dei diritti loro riconosciuti dalle norme dell'Unione europea contribuendo ad evitare possibili distorsioni della concorrenza.

---

- Il CODACONS è Associazione italiana di consumatori iscritta nell'elenco delle Associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale ex art. 137 del D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 – Codice del consumo, e, ai sensi degli artt. 840 bis e seg. e 840-sexiesdecies del C. p. C. è legittimata ad agire "per ottenere l'ordine di cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva" consistente in "atti e comportamenti, posti in essere in pregiudizio di una pluralità di individui o enti".

- È costituito, nel rispetto del Decreto Legislativo 3 luglio 2017 n.117 e s.m.i., del codice civile e della normativa in materia, l'Ente del Terzo Settore denominato "CODACONS - COORDINAMENTO DELLE ASSOCIAZIONI PER LA TUTELA DELL'AMBIENTE E PER LA DIFESA DEI DIRITTI DEGLI UTENTI E DEI CONSUMATORI - APS - Ente del Terzo Settore"

La Direttiva (UE) 2020/1828 interviene in un ambito molto delicato, quello delle azioni collettive, che in Italia è disciplinato dalla legge n. 31 del 12 aprile 2019, che ha abrogato gli artt. 139,140 e 141 del codice del consumo, il D. Lgs. 206/2005, e viene portata all'interno del Codice di procedura civile, in chiusura del Libro IV, il nuovo Titolo VIII-bis "Dei procedimenti collettivi" (artt. da 840-bis a 840-sexiesdecies).

Discorso a parte merita la cd. class action pubblica, introdotta con il D.Lgs. 20.12.2009 n. 198, in attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, che si distingue per rilevanti profili da quella prevista dall'art. 140 bis del codice del consumo (d.lgs. 6 settembre 2005 n.206), primo fra tutti l'espressa esclusione della tutela risarcitoria, che costituisce invece il primo obiettivo della azione collettiva dei consumatori.

L'esperienza del CODACONS, sulla base delle diverse azioni avviate nel corso degli anni, porta a concludere su una maggiore efficacia della seconda rispetto alla prima.

Bastino citare pochi casi: class action cd. Brunetta (sentenza Consiglio di Stato n. 03512/2011<sup>1</sup>; sentenza del Tar del Lazio n. 8763/2022<sup>2</sup>).

Due vittorie non paragonabili alla prima class action ammessa: l'azione collettiva avviata dal Codacons contro la Voden Medical Instruments Spa, ideatrice e distributrice del test 'Ego test Flu', nel 2010, che è arrivata fino alla Corte di Cassazione.

Nel primo grado, l'ottava sezione civile del Tribunale di Milano, respingeva la domanda di risarcimento presentata nei confronti della Voden Medical Instruments S.p.A. Nella stessa ordinanza di leggeva «priva di alcun serio fondamento la pretesa dei ricorrenti di avere acquistato il prodotto per cui è causa in quanto tratti in inganno dal contenuto del foglio illustrativo della confezione». Al Codacons veniva contestato anche di non avere fornito prova dell'uso da parte dei ricorrenti del test per l'influenza suina. Nel maggio 2011 la Corte d'Appello di Milano confermava il giudizio di ammissibilità ritenendo che esistessero le ragioni per considerare non manifestamente infondate le richieste di risarcimento riconoscendole la restituzione di € 14,50, pari al prezzo del prodotto acquistato.

La Voden Medical ricorreva, così, in Cassazione. La Suprema Corte di Cassazione, con l'ordinanza 02320 del 2018, dichiarava inammissibile il ricorso proposto dalla Voden contro la sentenza della Corte di Appello di Milano che, a sua volta, aveva ritenuto ammissibile la class action proposta dal Codacons. La Suprema Corte dichiarava inammissibile il ricorso presentato dalla Voden S.p.A. ritenendo che la sig.ra XX fosse idonea "a tutelare gli interessi della classe di consumatori acquirenti del prodotto distribuito da Voden" e che, a fronte di un prodotto inutile a diagnosticare l'influenza suina "il messaggio reclamizzato sulla confezione del prodotto, unito alle spiegazioni fornite con il foglietto illustrativo, era senza dubbio idoneo ad ingenerare nel consumatore medio la convinzione di acquistare un prodotto sicuro e capace".

A fronte di tale vittoria, però, ci sono stati numerosi casi di azioni non accolte e persino una trattata dal Tribunale di Roma in composizione monocratica benchè la norma preveda il rito collegiale (causa N.R.G. 81439/2015, conclusasi con rigetto nel 2018).

Fatta questa premessa, l'auspicio è, ovviamente, che la nuova azione collettiva, di ispirazione europea, abbia risultati differenti rispetto al passato, in cui sembra possa affermarsi che nella maggior parte dei casi i Tribunali abbiano preferito adottare decisioni rispettose della forma che della sostanza.

---

<sup>1</sup> <https://www.leggioggi.it/class-action-amministrativa-il-testo-della-sentenza-del-consiglio-di-stato-sulle-classi-pollaiolo/>

<sup>2</sup> <https://codacons.it/roma-buche-stradali-tar-del-lazio-accoglie-class-action-codacons-e-ordina-a-comune-di-adottare-atti-per-migliorare-mobilita-dei-disabili/>

A tal proposito, giova ricordare che l'Italia è stata condannata dalla CEDU per gli eccessivi formalismi<sup>3</sup>.

Ciò detto, preme all'esponente mettere in risalto alcuni aspetti della Direttiva.

Nel considerando 9) si afferma: “Un'azione rappresentativa dovrebbe offrire un mezzo efficace ed efficiente di tutela degli interessi collettivi dei consumatori. Inoltre, dovrebbe consentire agli enti legittimati di agire per assicurare che i professionisti rispettino le relative disposizioni del diritto dell'Unione e superare gli ostacoli cui devono far fronte i consumatori in azioni individuali, quali quelli relativi all'incertezza in merito ai propri diritti e ai meccanismi procedurali disponibili, la riluttanza psicologica ad agire e il saldo negativo tra costi relativo ai benefici attesi dall'azione individuale.”.

Tale principio è stato anticipato dalla Corte di Cassazione nella nota sentenza n. 17351/2011, con cui ha affermato che: [le domande proposte dal Codacons] Perseguono invece l'interesse comune all'intera categoria ad ottenere una pronuncia di accertamento su aspetti quali l'esistenza dell'illecito, della responsabilità, del nesso causale fra l'illecito e il danno, dell'esistenza e dell'entità potenziale dei danni (a prescindere dalle peculiarità delle singole posizioni individuali), problemi la cui soluzione torna a vantaggio di tutti gli assicurati – e non solo di quelli attuali – sollevando ognuno di essi dai rischi e dagli oneri inerenti all'iniziativa singola e dalle remore ad agire individualmente in giudizio che potrebbero derivare dalla consapevolezza della disparità dei rapporti di forza. [omissis] Per questa parte e limitatamente agli effetti che si sono indicati le nuove disposizioni confermano, anziché smentire, la legittimazione ad agire del Codacons, nel senso che anche in precedenza gli enti esponenziali – pur non essendo legittimati a proporre le vere e proprie azioni risarcitorie individuali – potevano far valere l'interesse generale e comune ad un'intera categoria di utenti o di consumatori a che venisse accertata l'esistenza dei presupposti per l'esercizio dei diritti risarcitori di serie, allo scopo non di sostituirsi alle iniziative dei singoli, ma di spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata, ove ad agire fosse il singolo: non ultimo quello insito nelle remore del cittadino isolato ad affrontare costose controversie per somme relativamente modeste, nei confronti di avversari agguerriti.

Il Consiglio di Stato, inoltre, in adunanza plenaria, richiamando il suindicato principio statuito dalla Corte di Cassazione ha precisato altresì che: “(..) Il Collegio non intende mettere in discussione l'emersione e la progressiva affermazione del ruolo che le associazioni dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici ha assunto nell'ordinamento, e il contributo che la loro azione arreca alla realizzazione dei valori accolti nella Costituzione. Il fenomeno è lucidamente descritto dalla sentenza, ampiamente richiamata dalle appellanti a sostegno delle proprie ragioni, con la quale la Corte di cassazione, Sez. Terza civile, 18 agosto 2011 n. 1735, a proposito di azioni giudiziarie intraprese a norma dell'art. 3 della legge n. 281 del 1998, ha riconosciuto al Codacons il merito, senza sostituirsi con la proprie azioni alle iniziative dei singoli, di “spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata”. (..) (Consiglio di Stato, Sede giurisdizionale, Adunanza plenaria, Sentenza n. 7/2012).

Si evidenzia, poi, quanto affermato nel considerando 70), “Tenuto conto del fatto che le azioni rappresentative promuovono l'interesse pubblico tutelando gli interessi collettivi dei consumatori, gli Stati membri dovrebbero mantenere o adottare misure volte a garantire che gli enti legittimati non siano impossibilitati a intentare azioni rappresentative ai sensi della presente direttiva a causa dei costi associati ai procedimenti. Tali misure potrebbero includere l'applicazione di diritti amministrativi e giudiziari contenuti, la concessione agli enti legittimati dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato, se necessario, o la fornitura agli enti legittimati di fondi pubblici per proporre azioni rappresentative,

---

<sup>3</sup> <https://www.altalex.com/documents/news/2021/11/15/eccessivi-formalismi-in-cassazione-la-cedu-condanna-l-italia>

compreso il sostegno strutturale o altri mezzi di sostegno. Tuttavia, gli Stati membri non dovrebbero essere tenuti a finanziare azioni rappresentative.”

Ad oggi, invece, è noto che l'eccessivo costo dell'accesso alla giustizia può far dissuadere molti dal richiedere la tutela dei propri diritti.

Il Presidente del TAR Valle d'Aosta, ad esempio, ma non è stato l'unico, nel corso dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, ha dichiarato che «I costi della giustizia sono una "gabella" che affligge la popolazione in maniera esagerata», «Un'esagerata tassazione provoca un'inammissibile denegata giustizia».

Secondo il Codacons, nel 2019, per il 70% degli italiani i costi della giustizia sono eccessivi ed impediscono l'esercizio dei propri diritti. In base alle ultime stime 1,5 milioni di cittadini hanno rinunciato ad intentare una causa in tribunale nell'ultimo triennio, non potendo affrontare le relative spese di giudizio.

I preposti Uffici delle diverse Autorità Giudiziarie, però, continuano ad interpretare la normativa vigente, nel senso di non riconoscere il diritto all'esenzione dal pagamento del contributo unificato in relazione ai ricorsi presentanti dalle (ex) ONLUS.

\*\*\*\*\*

Si ringrazia ancora una volta la Commissione e si conferma la disponibilità a fornire eventuali ulteriori chiarimenti in merito.

Roma, 4 gennaio 2023

Per il CODACONS  
Il Collegio di Presidenza

Avv. Gianluca Di Ascenzo

