

Libro Verde sulle *class action* (azioni risarcitorie collettive)

La politica strategica della Commissione europea a tutela dei consumatori prevede tra gli obiettivi prioritari la necessità di promuovere gli scambi nel mercato interno al fine di rendere consumatori e fornitori il più possibile fiduciosi della sicurezza degli scambi che avvengono a livello transfrontaliero, così come lo sono di quelli che avvengono a livello nazionale.

In tale contesto, la Commissione ha pubblicato lo scorso 27 novembre un Libro Verde con l'obiettivo di fare il punto sull'attuale stato delle azioni collettive esperibili nei differenti Stati membri con particolare riguardo a quei casi in cui i consumatori possono con molta probabilità essere danneggiati dalla violazione di un medesimo diritto.

Obiettivo principale del Libro Verde è dunque quello di delineare una strategia comune che individui armonici meccanismi di riparazione del danno in caso di violazioni subite da un numero elevato di consumatori a fronte di un comportamento illegittimo.

Invero, via via che i mercati di largo consumo crescono di dimensioni e diventano addirittura transfrontalieri, un gran numero di consumatori può essere danneggiato da una pratica commerciale o da pratiche affini poste in essere da parte di un operatore. L'effetto di una pratica scorretta può essere così grande da causare una distorsione del mercato. Ad esempio, banche del Regno Unito sono sotto indagine per aver sistematicamente imposto oneri eccessivi a centinaia di migliaia di consumatori i cui conti sono andati in rosso.

Questo tipo di pratiche illegali, se colpisce un gran numero di consumatori, può provocare un danno notevole ai consumatori stessi, produrre una concorrenza sleale e distorsioni del mercato. Il Libro Verde vuole dunque rispondere concretamente a queste violazioni dei diritti dei consumatori, cercando di fornire efficaci meccanismi di risarcimento collettivo che possano essere esperibili in tutto il territorio dell'Unione europea.

Attualmente i consumatori possono sempre adire i tribunali per ottenere una riparazione individuale. In linea di principio i ricorsi che riguardano una gran parte di consumatori, potrebbero risolversi in tutta una serie di ricorsi individuali. Da studi condotti dalla Commissione emerge però che, in questo momento, i consumatori vittime di una pratica sleale che intendono presentare un ricorso si trovano ad affrontare barriere sostanziali in termini di accesso, efficacia e economicità delle azioni esperibili.

Dette barriere si riferiscono in particolare al costo troppo elevato da sopportare per ottenere la tutela giurisdizionale, alla lentezza e alla complessità dei processi giudiziari a fronte di domande spesso di scarso valore economico (ciò è stato riscontrato in casi documentati particolarmente nei settori dei servizi finanziari 39%, delle telecomunicazioni 12%, dei trasporti 8%, dei pacchetti viaggio e turistici 7%.)

A fronte di questa situazione vi sono alcuni casi in cui i consumatori possono avvalersi di procedure di ADR (*alternative dispute resolution* risoluzione alternativa delle controversie) ma detti casi sono ancora rari e differiscono per settore e modalità attuative nei differenti Stati membri; peraltro in molti casi i consumatori non sono neppure pienamente consapevoli di avere a disposizione detti strumenti.

Attualmente, 13 Stati prevedono azioni risarcitorie collettive esperibili giudizialmente, ma dette azioni sono differentemente configurate nei diversi Stati membri e portano a risultati disomogenei; in più in quasi nessun caso sono realizzate in maniera efficace tanto che i consumatori vi ricorrono in maniera molto limitata.

Elementi che potrebbero contribuire ad una più efficace implementazione delle azioni risarcitorie collettive potrebbero essere il supporto finanziario e istituzionale degli Stati, la pubblicizzazione dei media dell'esistenza di dette azioni e dei loro risultati, la previsione di costi di tutela giudiziaria per i consumatori bassi e flessibili, la riduzione degli oneri amministrativi dei procedimenti giudiziari con conseguente accelerazione dei tempi di definizione dei processi.

Altri elementi che rendono difficile una efficace attuazione delle *class action* sono i fondi insufficienti, la scarsa competenza delle organizzazioni rappresentative, la lentezza dei processi, la insufficiente attenzione dei *media*.

Considerato inoltre che allo stato attuale almeno il 10% delle *class action* pendenti hanno carattere transfrontaliero e detto numero è destinato ad aumentare, la Commissione europea vuole tentare di trovare soluzioni che vadano oltre gli strumenti già creati a livello europeo per potenziare la tutela dei consumatori che evidentemente non risultano allo stato essere più sufficienti a rispondere adeguatamente alle nuove esigenze del mercato.

Per fare questo la Commissione parte dal presupposto che, laddove esso esiste, il ricorso collettivo può potenzialmente rappresentare un utile strumento complementare per ridurre il danno subito dai consumatori, il Libro Verde pone appunto l'accento sul ricorso collettivo quale strumento suscettibile di aiutare a risolvere i problemi che incontrano i consumatori allorché cercano riparazione nel caso di reclami di massa sia in un contesto nazionale che in uno transfrontaliero.

E' invero dato statistico assodato che il 76% dei consumatori sarebbe maggiormente disposto a far valere i propri diritti in tribunale se potesse unire le forze con altri consumatori.

Il fatto di accrescere la capacità dei consumatori di attivare mezzi di ricorso efficaci presenta diversi vantaggi:

- assicura che i consumatori lesi da pratiche commerciali illegali siano indennizzati per il danno subito;
- accresce il livello generale di rispetto della normativa UE, scoraggiando le imprese dal praticare attività illegali che danno loro un vantaggio competitivo sleale rispetto agli altri operatori.

Per risolvere l'ambiguità e il malfunzionamento della situazione sopra descritta, in cui tuttora si trovano le *class action*, e che le rende in effetti uno strumento poco allettante e poco efficace, con il Libro Verde la Commissione sottopone al dibattito le seguenti diverse opzioni per tentare di trovare una soluzione efficace al problema:

1. Nessuna azione nell'immediato

Secondo questa opzione, l'Europa lascerebbe che l'iniziativa sia rimessa ai diversi Stati membri che dovrebbero implementare o rendere più efficaci i meccanismi giudiziari di tutela già esistenti, magari coordinandoli con quelli stabiliti per la risoluzione alternativa delle controversie. La Commissione dunque rimarrebbe inerte in attesa di maggiori informazioni circa il miglioramento degli strumenti previsti e efficacemente implementati dai diversi Stati membri per poi eventualmente prendere posizione in un momento successivo.

2. Aumentare la cooperazione tra gli Stati membri

Seguendo questa opzione si potrebbe prevedere la possibilità di estendere i sistemi nazionali di ricorso collettivo ai consumatori di altri Stati membri in cui invece detto meccanismo di ricorso collettivo non esiste. In pratica i 13 Stati membri che già hanno instaurato azioni risarcitorie collettive potrebbero avere il potere di esperire azioni anche per conto di consumatori che hanno subito le medesime azioni in altri Stati membri in cui invece dette azioni giudiziarie non sono esperibili.

Per facilitare questo tipo di cooperazione si potrebbe utilizzare la rete Centrale europea per i consumatori già esistente (ECC-NET), potenziandone la struttura e le competenze.

3. Prevedere un mix di strumenti politici

Ciò al fine di rafforzare i mezzi di ricorso già esistenti per i consumatori. Detti strumenti potrebbero essere vincolanti o non vincolanti e sarebbero tutti creati per cercare di eliminare le barriere esistenti principalmente dovute, come sopra visto, agli elevati costi di dette azioni, la lentezza dei processi, la scarsa disponibilità di informazioni dei consumatori. Così ad esempio si potrebbero prevedere miglioramenti nei meccanismi di attuazione delle risoluzioni alternative delle controversie, conferire potere alle autorità nazionali a sollecitare i commercianti a indennizzare i consumatori, prevedere l'estensione delle procedure di composizione dei piccoli ricorsi a quelle applicabili ai ricorsi collettivi. Sempre in questa terza opzione potrebbe prevedersi l'impegno delle istituzioni comunitarie europee a istituire strumenti di risoluzione alternativa delle controversie che siano validamente applicabili per le azioni risarcitorie collettive, anche qui magari potenziando i poteri, la struttura e le competenze dell'ECC-Net. Al contempo l'Europa potrebbe spingere gli Stati membri ad implementare schemi uniformi per risoluzioni alternative delle controversie. Inoltre potrebbero affiancarsi campagne di informazione per i consumatori e misure atte ad imporre alle imprese di potenziare il loro sistema di consumer care al fine di prevedere uno schema cui i consumatori possono ricorrere in caso di violazione collettiva dei loro diritti.

4. Istituire una procedura giudiziaria di ricorso collettivo –

Secondo questa opzione dovrebbero essere previste misure vincolanti o non vincolanti per far sì che in tutti gli Stati membri venga prevista l'azione giudiziaria risarcitoria collettiva cercando di eliminare le barriere che vi si frappongono ad esempio tagliare i costi della procedura giudiziaria, prevedere forme di finanziamento per le organizzazioni rappresentative degli interessi dei consumatori, stabilire che, laddove vi sia stata vittoria giudiziaria per taluni consumatori, la medesima tutela possa essere estesa ad altri consumatori che abbiano subito la violazione del medesimo diritto ovvero ancora prevedere modifiche di diritto sostanziale per fare in modo che vengano applicati le medesime regole giuridiche nei casi di *class action* in tutti gli Stati membri.

Le opzioni enunciate nel Libro Verde e qui sopra sinteticamente ripercorse, vengono dunque sottoposte all'esame dei soggetti interessati e sollecitate risposte alle seguenti domande, al fine di chiarire quale sia secondo i soggetti rispondenti l'opzione più plausibile ovvero se esistano ulteriori opzioni che potrebbero essere il frutto della combinazione di differenti opzioni sopraelencate.

Domanda 1 – Quale dovrebbe essere secondo voi il ruolo dell'UE a proposito delle *class action*?

Domanda 2 – Quale delle 4 opzioni sopra elencate preferite? Ne esiste una che riterreste utile eliminare?

Domanda 3 – Esistono elementi specifici di una delle opzioni con i quali vi trovate d'accordo o in disaccordo?

Domanda 4 – Ci sono altri elementi che dovrebbero essere inseriti nell'opzione che voi preferite?

Domanda 5 – Nel caso preferiate una combinazione tra opzioni quali sono dette opzioni e che forma dovrebbe assumere l'opzione risultante?

Domanda 6 – Nel caso delle opzioni 2, 3 e 4 preferite strumenti vincolanti o non vincolanti?

Domanda 7 – Ritenete esistano altri mezzi per affrontare e risolvere questo problema?

I contributi dovranno essere inviati al seguente indirizzo di posta elettronica entro e non oltre il 1° marzo 2009: Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

All'esito dell'esame dei contributi ricevuti la Commissione pubblicherà entro il primo semestre del 2009 una relazione.

ALLEGATO

SCHEDA PAESE ITALIA

Di seguito la scheda sulle azioni collettive in Italia, come pubblicata dall'UE contestualmente al Libro Verde e contenente anche alcuni dati statistici dell'Eurobarometro.

Al seguente link è possibile consultare il documento per esteso che si riferisce ai sistemi operanti in tutti i singoli Stati membri

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/countryfichesmemonumber.pdf

Italia

Il Codice del Consumo (Decreto Legislativo n. 206 del 2005) ha istituito, all'articolo 141, le procedure di risoluzione alternativa delle controversie, in conformità con quanto previsto dalla raccomandazione della Commissione 98/257.

Inoltre i procedimenti per la definizione delle controversie tra i consumatori e le imprese commerciali sono devolute alla competenza di arbitri all'interno delle Camere di Commercio e dalla Camera di Arbitrato Nazionale ed Internazionale come istituita dalla Legge n. 580 del 1993.

Esiste un procedimento giudiziario ordinario semplificato innanzi al giudice di Pace per le controversie relative a beni mobili che non superino il valore di € 2582 e per la richiesta di risarcimento danni materiali causati da incidenti per violazioni del Codice della strada per un valore massimo di € 15493.

Le associazioni dei consumatori hanno la facoltà di intraprendere azione giudiziaria innanzi ai tribunali ordinari di primo grado in caso di violazione di qualunque interesse collettivo dei consumatori.

La *class action* è stata introdotta con legge finanziaria del 2008 (legge n. 244 del 2007), e le relative previsioni entreranno in vigore il 1° gennaio 2009. La legittimazione attiva ad esperire azioni collettive è riconosciuta alle Associazioni dei consumatori iscritte presso il Ministero dello Sviluppo economico e ai Comitati legalmente riconosciuti come soggetti che tutelano interessi collettivi.

I singoli consumatori possono intervenire nei procedimenti pendenti sino all'appello. Gli attori possono richiedere tanto il risarcimento dei danni tanto un'ordinanza di restituzione di qualunque somma indebitamente versata dai consumatori.

Statistiche dell'Eurobarometro 2008

- Il 46% dei consumatori italiani che si sono lamentati direttamente rivolgendosi al rivenditore e non sono rimasti soddisfatti non hanno comunque intrapreso alcuna altra azione (la media europea è del 51%).
- Il 69% dei consumatori italiani sarebbe meglio disposta a difendere in tribunale le proprie ragioni se potessero azionare le relative azioni unitamente ad altri consumatori (la media europea è del 76%).

- Il 31% dei consumatori italiani pensa che sarebbe più facile risolvere le controversie in tribunale (la media europea è del 30%).
- Il 27% dei consumatori italiani ritiene che il ricorso a meccanismi di risoluzione alternative delle controversie sia più semplice (la media europea è del 39%).
- Il 48% dei consumatori italiani non crede che le autorità pubbliche potrebbero essere in grado di tutelare i loro diritti (la media europea è del 37%).