

**POLITICHE LEGISLATIVE
LEGISLAZIONE DI IMPRESA**

Roma, 03.12.08
Prot. n. 03896
Com. n. 74

OGGETTO: Libro verde sui ricorsi collettivi dei consumatori

Il 27 novembre 2008 la Commissione europea ha pubblicato un Libro verde sui ricorsi collettivi dei consumatori relativo alle modalità per rendere effettivo il diritto fondamentale di questi ultimi ad un risarcimento del danno subito in tutti quei casi in cui una pluralità di individui sia stata lesa da una pratica commerciale (in particolare se a carattere transfrontaliero) esercitata in violazione delle normative in materia di tutela dei consumatori.

Con l'incremento e lo sviluppo dei mercati di largo consumo, che in numerosi casi hanno ormai acquistato una dimensione transfrontaliera, diventa sempre più ampio il numero di consumatori che può essere danneggiato da una pratica commerciale, o da pratiche affini da parte di un operatore economico.

In particolare, la Commissione evidenzia come le suddette pratiche possano configurarsi come illecite in diversi casi fra i quali, ad esempio, l'imposizione di esazioni eccessive a danno dei consumatori (sotto forma di oneri nascosti o fatturazione eccessiva) ovvero le ipotesi di pubblicità fuorviante su siti web o di mancata prestazione di informazioni obbligatorie, che si verificano più frequentemente nel campo dei servizi finanziari, delle telecomunicazioni, dei trasporti e dei pacchetti turistici.

Questi tipi di pratiche illegali, infatti, se indirizzate ad una moltitudine di consumatori, possono provocare un danno notevole ai medesimi, oltre a produrre una concorrenza sleale nonché distorsioni del mercato.

In linea di principio, in tutti i casi di violazioni che riguardano una grande massa di consumatori, questi ultimi potrebbero sempre adire i tribunali per ottenere una riparazione del danno attraverso una serie di ricorsi individuali. Tuttavia, gli studi e le indagini condotti dalla Commissione indicano che, attualmente, laddove vi siano reclami sparsi per piccoli importi, il diritto al risarcimento è spesso soltanto teorico a causa degli ostacoli incontrati, nella pratica, dai consumatori in termini di accesso, efficacia ed economicità.

Il Libro verde identifica, altresì, i principali ostacoli che si frappongono ad un risarcimento effettivo del danno che sono rappresentati, in particolare, dai costi elevati legati all'esercizio dell'azione dinnanzi ad un tribunale ed alle relative spese per avvocati ed esperti, dalla lunghezza e complessità dei procedimenti giudiziari nonché dall'incertezza degli esiti dei medesimi.

Gli strumenti nazionali attualmente disponibili per fronteggiare i reclami di massa non sembrano tuttavia completamente soddisfacenti così come gli strumenti comunitari di tutela dei consumatori, a loro volta, presentano dei limiti.

Il Libro verde pone pertanto l'accento sul ricorso collettivo quale strumento suscettibile di aiutare a risolvere i problemi che incontrano i consumatori nel caso di reclami di massa sia in un contesto nazionale che in uno transfrontaliero.

Infatti, secondo le stime della Commissione, un consumatore europeo su cinque non sembra disposto ad adire un tribunale per ottenere riparazione in caso di danno inferiore a 1000 euro mentre la metà dei consumatori afferma che non si rivolgerebbe al tribunale se il danno fosse inferiore a 200 euro. D'altra parte, tuttavia, il 76% dei consumatori sarebbe maggiormente disposto a far valere i propri diritti in tribunale se potesse unire le forze con altri consumatori.

Ad oggi, soltanto tredici Stati membri hanno attivato nel proprio ordinamento un sistema nazionale che preveda per i consumatori la possibilità di un ricorso collettivo. Laddove una tale forma di ricorso è prevista, infatti, questa può costituire uno strumento complementare potenzialmente utile per ridurre il danno subito dai consumatori (in Italia, come noto, l'azione collettiva risarcitoria è prevista dall'art. 140-bis Codice del consumo ma, a meno di ulteriori proroghe o dell'approvazione di modifiche previste in alcuni disegni di legge attualmente in discussione in Parlamento, entrerà in vigore il 1 gennaio 2009).

Dai dati forniti dalla Commissione emerge, tuttavia, che siffatti meccanismi nazionali, diversi tra loro, negli ultimi anni sono stati applicati soltanto in un numero limitato di casi e, di conseguenza, si ritiene opportuno intervenire al fine di implementarne l'efficienza e l'effettività.

Le opzioni enunciate nel Libro verde intendono pertanto assicurare che i consumatori rimasti vittime di pratiche commerciali illegali possano ricevere un indennizzo per la perdita subita, evitando al contempo che la soluzione individuata possa costituire uno strumento per la presentazione di reclami immotivati.

Nel Libro verde viene lanciata una consultazione pubblica, che si concluderà il 1 marzo 2009, attraverso la quale i soggetti interessati vengono interrogati in merito alle diverse opzioni ivi proposte e di seguito brevemente riportate.

L'opzione 1 prevede che non venga avviata alcuna azione nell'immediato (in attesa di maggiori dati in merito all'efficacia degli strumenti, nazionali e comunitari, attualmente vigenti), lasciando agli Stati membri il compito di adottare adeguate misure per il risarcimento, individuale o collettivo, dei consumatori nei casi di reclami di massa, contestualmente alla previsione di meccanismi di soluzione alternativa delle controversie e di gestione dei reclami stessi.

L'opzione 2 prevede la cooperazione tra gli Stati membri per estendere i sistemi nazionali di ricorso collettivo dei Paesi in cui questo è previsto anche ai consumatori di altri Stati membri in cui non sussiste un tale meccanismo. L'adozione di una simile opzione comporterebbe che in caso di azione collettiva lo Stato membro in cui l'azione viene promossa dovrebbe assicurare l'adesione anche ai consumatori degli altri Stati membri ovvero che questi ultimi possano promuoverne una. A tal fine risulterebbe necessaria la creazione di un nuovo network per la gestione in comune delle azioni risarcitorie collettive ovvero attribuire i compiti in materia ad una struttura già esistente quale l'*European Consumer Center Network (ECC-Net)*.

L'opzione 3 prevede una combinazione di strumenti politici, vincolanti o non vincolanti, per rafforzare i mezzi di ricorso per i consumatori individuandone innanzitutto i principali ostacoli. In particolare, viene prevista l'implementazione dei meccanismi alternativi di soluzione delle controversie (c.d. ADR) attraverso l'estensione delle esistenti procedure di composizione dei ricorsi presso gli idonei organismi, pubblici e/o privati, anche ai ricorsi di massa. A tal fine, i network europei già esistenti (ECC-Net e FIN-Net) potrebbero altresì offrire un valido supporto ai consumatori per accedere ai meccanismi di ADR degli altri Stati membri. Un tale indirizzo potrebbe essere adottato nella forma flessibile e non vincolante di una Raccomandazione ovvero attraverso lo strumento vincolante di una Direttiva. Viene inoltre prevista, nell'ambito della Cooperazione per la tutela dei consumatori, la possibilità che alle Autorità nazionali vengano conferiti poteri investigativi di accertamento rispetto alle possibili violazioni della normativa di settore nonché di azione nei confronti degli imprenditori che abbiano posto in essere tali violazioni anche al fine di sollecitare un equo indennizzo dei consumatori.

L'**opzione 4** prevede una serie di misure vincolanti o non vincolanti finalizzate ad assicurare che in tutti gli Stati membri vi sia una procedura giudiziaria di ricorso collettivo effettiva ed efficiente. A tal fine dovrebbero essere stabiliti i criteri per il finanziamento di tali procedure, per prevenirne l'abuso attraverso la proposizione di ricorsi infondati o dilatori, per definire la sfera dei soggetti legittimati all'esercizio dell'azione collettiva, per determinare i meccanismi di adesione da parte dei singoli consumatori nonché i criteri di liquidazione del danno e di ripartizione delle somme.

Considerato che il testo del provvedimento in oggetto è attualmente disponibile nelle sole lingue inglese, francese e tedesco, sarà cura dello scrivente Settore trasmettere la versione italiana, non appena disponibile, alle associazioni/federazioni interessate che ne facciano richiesta.

Cordiali saluti.

Il Responsabile
Dott.Paola Mancini