

European Commission
"Consultation on collective redress"
Avenue de Bourget 1-3
B-1140 Brussels (Evere)
Belgium
EC-collective-redress@ec.europa.eu

Contributo di Cittadinanzattiva al documento di Consultazione pubblica: Verso un approccio europeo coerente sulle azioni collettive

1. Potenziale valore aggiunto delle azioni collettive per migliorare l'applicazione del diritto comunitario

Domande:

Q 1 Quale valore aggiunto potrebbe rappresentare l'introduzione di nuovi meccanismi di ricorso collettivo (ingiuntivi e / o risarcitori) per l'applicazione del diritto comunitario?

Il valore aggiunto delle azioni collettive sta nel **garantire uno strumento risarcitorio unico per tutti i cittadini europei**, strumento indispensabile per poter garantire la tutela prevista dal diritto a fronte di violazioni plurioffensive che comportano un danno troppo piccolo perché un singolo individuo decida di farsi valere. Le imprese operano da tempo su scala multinazionale e non ci sarà mai una crescita consistente degli acquisti transfrontalieri, siano questi fisici oppure online, senza che questo sia accompagnato dal diritto di poter essere risarciti in caso di illecito, sia questo colposo o meno, indipendentemente da luogo in cui è avvenuta la transazione.

Quindi l'introduzione nel quadro legislativo comunitario dell'azione collettiva è **la chiave di sviluppo del mercato interno** e del commercio internazionale. L'affermazione del diritto comunitario richiede un più efficace meccanismo di applicazione del diritto, altrimenti le norme rimarranno lettera morta. I recenti dati dell'Eurobarometro riportano che **ben il 79% degli europei intervistati sarebbe disposto ad andare davanti un giudice per avere giustizia se esistesse la possibilità di aderire ad un'azione collettiva**. Si ridurrebbero inoltre i costi ed i tempi della giustizia ordinaria con benefici diretti dei cittadini consumatori e contribuenti (i rapporti nazionali degli Stati membri che prevedono azioni collettive per danni individuali confermano che **le procedure collettive minimizzano i costi delle liti** sia per i consumatori che per i convenuti). Eliminando le divergenze tra i diversi regimi giuridici nazionali, si svilupperebbe di più il mercato interno comunitario.

Q 2 Il ricorso collettivo privato dovrebbe essere indipendente, complementare o sussidiario rispetto a forme di applicazione da parte di soggetti pubblici? C'è necessità di un coordinamento tra ricorso collettivo privato ed esecuzione da parte di un soggetto pubblico? Se sì, come può essere realizzato tale coordinamento? A Suo avviso, ci sono esempi negli Stati membri o in paesi terzi che si ritengono particolarmente utili per una possibile iniziativa dell'Unione?

Il *public enforcement* di per sé non garantisce il risarcimento individuale e spesso gli organismi o autorità deputate ad occuparsene sono sottoposte a vincoli procedurali che derivano dalle giurisdizioni dei singoli Stati di appartenenza. Il diritto comunitario dovrebbe prevedere la possibilità di un ricorso collettivo indipendente e complementare rispetto ad altre forme di applicazione del diritto da parte di altri soggetti pubblici. La nostra richiesta è molto semplice: **occorre uno strumento vincolante disponibile, sia per casi di violazioni di norme a tutela del consumatore a livello nazionale che trasfrontaliero**, in ogni Stato membro indipendentemente dal valore della disputa.

Q 3 L'UE dovrebbe rafforzare il ruolo degli organismi pubblici nazionali o le organizzazioni rappresentative private nel rispetto del diritto comunitario? Se sì, come e in quali settori si dovrebbe procedere?

Occorre investire in campagne di informazione sulla conoscenza dei diritti e, tra questi in particolare del diritto alla riparazione del danno sia attraverso forme di risoluzione extragiudiziale dei conflitti che in giudizio. E' necessario allo stesso tempo una costante attività di monitoraggio sui risultati raggiunti con la messa a disposizione di agili report che consentano di rappresentare le casistiche trattate nelle diverse sedi di tutela collettiva al fine di far comprendere ai cittadini e ai diversi attori della tutela le potenzialità di strumenti di azioni di tutela collettiva ed i benefici non solo per il consumatore, ma anche per il mercato indirizzato verso politiche commerciali corrette e virtuose.

Q 4 Cosa a suo avviso è necessario per intraprendere un'azione a livello europeo in materia di azione collettiva (ingiuntiva e / o risarcitoria) per conformarsi ai principi del diritto comunitario, ad esempio, quelli di sussidiarietà, proporzionalità ed efficacia? La risposta cambierebbe a seconda del settore in cui l'azione è intrapresa?

A nostro avviso l'azione dovrebbe essere di tipo risarcitorio e non meramente ingiuntivo o di tipo inibitorio.

Il risarcimento collettivo dovrebbe coprire quelle situazioni in cui lo stesso comportamento illecito danneggia più individui, che devono avere la possibilità di unirsi per agire come classe e chiedere il risarcimento del danno subito. Possono formarsi più classi in base al valore della controversia ciò al fine di ipotizzare procedure più snelle per fasce di valore modesto al fine di non scoraggiare il ricorso a strumenti di tutela.

Perché si possa intraprendere un'azione collettiva risarcitoria a livello europeo è sufficiente ci sia una violazione di norme a tutela del cittadino-consumatore ivi compresi le violazioni che riguardano il danno alla salute e all'ambiente. La nostra richiesta è relativa a uno strumento vincolante disponibile, sia per casi nazionali che trasfrontalieri, in ogni Stato membro.

Q 5 Sarebbe sufficiente estendere il campo di applicazione della normativa comunitaria vigente in materia di azioni collettive inibitorie ad altri ambiti o sarebbe opportuno introdurre meccanismi di ricorso collettivo di tipo risarcitorio a livello UE?

Occorre introdurre misure ad hoc perché le misure esistenti non prevedono misure risarcitorie e/o indennitarie, peraltro gli strumenti di tutela collettiva in ambito comunitario sono stati utilizzati in misura molto modesta.

A nostro avviso forme efficaci di controllo e tutela in forma collettiva devono potersi estendere anche alla Pubblica Amministrazione laddove questa eroga servizi e beni che attengono

direttamente a normative sviluppate in ambito consumerista ivi compresi la tutela ambientale e della salute.

Q 6 Sarebbe possibile un'azione dell'UE che richieda un approccio giuridicamente vincolante oppure un approccio non vincolante (come la predisposizione di una guida di buone pratiche)? Quali possono essere i rispettivi benefici o rischi di ogni approccio? La risposta cambierebbe a seconda del settore in cui l'azione è intrapresa?

Sulla base dell'esperienza di tutte le associazioni dei consumatori del CNCU **si richiede un approccio vincolante**. Le differenze legislative esistenti negli ordinamenti dei 14 Stati in cui esiste oggi l'azione collettiva risarcitoria richiedono un approccio uniforme **per evitare ci siano discriminazioni nell'accesso alla giustizia dei cittadini a seconda dello Stato membro in cui vivono**. Il maggior detrimento è certamente la mancanza di risarcimento per il consumatore che abbia subito un danno, tuttavia non è da sottovalutare nemmeno il dumping anticompetitivo delle imprese che godrebbero di profitti illeciti, operando negli stati nel cui ordinamento non è prevista l'azione collettiva risarcitoria. Nell'ambito di una economia globalizzata un intervento dell'UE forte e chiaro in termini di messa a disposizione di validi strumenti di tutela del cittadino europeo rappresenta la migliore risposta alla crisi di fiducia che investe il progetto politico dell'Unione Europea e della cittadinanza europea.

2. Principi generali per guidare eventuali iniziative future dell'UE in materia di azioni collettive

Domande:

Q 7 Siete d'accordo che qualsiasi possibile iniziativa dell'Unione in materia di azione collettiva (ingiuntiva e / o risarcitoria) deve rispettare una serie di principi comuni stabiliti a livello UE? Quali dovrebbero essere questi principi? A quale principio si attribuisce un significato particolare?

Siamo favorevoli a principi comuni stabiliti a livello UE che devono tuttavia essere pregnanti e vincolanti, non devono infatti riguardare principi generici ma punti salienti del meccanismo di tutela collettiva risarcitoria. Vi deve essere quindi un approccio vincolante da parte della Commissione europea su alcuni principi comuni validi enunciati di seguito, altrimenti ciò non sanerà i problemi di divergenze tra le norme di diversi ordinamenti nazionali e genererà incertezza legislativa, soprattutto nei casi transfrontalieri. Di seguito alcuni principi che si ritengono necessari

- a) **Coprire sia casi nazionali che transfrontalieri.** Per quanto riguarda la base legale di questo nuovo strumento sono stati individuati gli artt.65 e 95 del Trattato CE.
- b) **Avere un ampio scopo.** Lo scopo dell'azione di gruppo deve essere il più ampio possibile. Dovrebbe coprire tutte le aree in cui gli interessi dei cittadini -consumatori protetti dalle leggi vengano violati, quando:
 - i. i costi per intraprendere un'azione su base individuale eccedano il danno individuale sofferto

- ii. oppure essendo di alto valore, il caso è troppo complesso per essere portato dinanzi a una corte individualmente.
 - iii. Le aree che dovrebbero essere coperte sono (elencazione non esaustiva): atti illeciti; pratiche commerciali scorrette, contratti negoziati e per adesione, sicurezza e incolumità fisica, responsabilità per i prodotti, leggi di protezione dei consumatori (dalla informazione precontrattuale al rispetto di standard di qualità dei servizi erogati), salute, ambiente, protezione dei dati personali, concorrenza, non discriminazione, mancato adempimento di norme a garanzia della diretta partecipazione degli utenti nei processi di valutazione e monitoraggi della qualità. Lo strumento dovrebbe consentire agli Stati Membri di adottare o mantenere le prescrizioni nazionali che accordano più ampi diritti per intraprendere un'azione a livello nazionale.
- c) **Essere finalizzata ad ottenere risarcimenti.** L'azione collettiva deve avere come scopo il risarcimento dei danni sofferti dai soggetti individualmente o in forma associata (come ad esempio nel caso di violazioni di norme che riguardano il diritto alla partecipazione civica o in caso di danno ambientale e paesaggistico). Risarcimento che può essere in forma monetaria ovvero in altre forme, quali, ad esempio, sostituzione dei beni o dei servizi, previsioni specifiche di rescissione del contratto, ovvero in forma di dichiarazione della sentenza.
 - d) **Prevedere la legittimazione attiva alle organizzazioni dei consumatori.** L'iniziativa per la procedura di risarcimenti collettivi deve essere possibile per le organizzazioni che agiscono per la protezione degli interessi dei consumatori quando la protezione di tali interessi rappresenta uno degli obiettivi principali dell'organizzazione. Stante l'impegno finanziario e l'onere burocratico richiesto dall'organizzazione di un'azione collettiva, questo per altro rappresenta una garanzia contro liti temerarie.
 - e) **Consentire sia la procedura con il sistema dell'opt in che dell'opt out, nel dubbio privilegiando quest'ultimo.** Il procedimento di risarcimento collettivo- per essere efficiente e praticabile- dovrebbe comprendere sia il sistema dell'opt in che dell'opt out a seconda della natura dei ricorsi, del loro valore, dei ricorrenti o del gruppo rappresentativo. Il tipo di procedura che deve essere utilizzata dovrebbe essere deciso dall'organo giudicante caso per caso. Anche se si può ragionevolmente prevedere che l'adesione ad un'azione con opt out è indubbiamente più semplice che in una con opt in.
 - f) **Consentire la discrezionalità dell'organo giudicante sulla ammissibilità dei ricorsi, in particolare se non presentati dalle organizzazioni di consumatori riconosciute dall'ordinamento.** L'organo giudicante dovrebbe avere un ampio controllo sulla procedura al fine di salvaguardare gli interessi dei ricorrenti a quelli del convenuto.
 - g) **Prevedere informazioni dirette ai consumatori.** Sia nel caso del sistema dell'opt out che dell'opt in, ragionevoli misure devono essere prese per informare (attraverso i media) i consumatori dell'iniziativa su questa azione, cosicché essi possano compiere gli atti necessari al fine, rispettivamente, di essere esclusi o inclusi nel gruppo. Le modalità e gli oneri di tali informazioni da fornire non devono tuttavia essere tali da terminare (come nel caso della class action italiana ex art 140 bis del codice del consumo) un sostanziale *escamotage* per disincentivare il ricorso all'utilizzo di strumenti di azioni collettive risarcitorie
 - h) **Permettere che i risarcimenti vengano distribuiti equamente.** Nella procedura con il sistema dell'opt out, un'autorità pubblica (es Autorità di settore o Antitrust) o un'organizzazione altrimenti designata dovrebbe avere il compito di distribuire i risarcimenti secondo i pregiudizi individuali. Nei casi in cui non tutti i risarcimenti possano essere distribuiti, il giudice può ordinare che il "surplus" vada ad alimentare un fondo

gestito dallo stesso soggetto pubblico, per la tutela dei danneggiati (una sorta di fondo per la tutela della vittime) al quale possono rivolgersi i proponenti di future azioni collettive per l'avvio dell'azione ai fini ad esempio della copertura delle spese di giudizio finalizzate alla comunicazione pubblica. Nella procedura con il sistema dell'opt in, gli individui dovrebbero essere direttamente rimborsati secondo il pregiudizio subito.

- i) **Prevedere efficienti meccanismi di finanziamento.** Questo rappresenta un aspetto essenziale per consentire un effettivo uso delle procedure di azioni di gruppo. Una serie di soluzioni (cumulative) sono state proposte: a) la creazione di un fondo di gruppo europeo; b) assicurazione che copra i costi delle procedure; c) riduzione o eliminazione delle spese giudiziali quando la causa viene persa. (Vedi anche sopra punto h.)
- j) **Prevedere il principio di chi perde paga le spese al solo fine di contenere la temerarietà, fatta salva pertanto la possibilità di scelte diverse caso per caso**
- k) **Prevedere il divieto degli Stati membri di inserire limitazioni all'esercizio dell'azione collettiva sulla base di categorie di diritti**
- l) **Prevedere regime di esenzione dalle spese vive di giudizio in caso di azione promossa da organizzazioni di tutela dei consumatori no profit**

Q 8 Come citato in precedenza, un certo numero di Stati membri hanno adottato iniziative in materia di azione collettiva. Può l'esperienza fin qui acquisita dagli Stati membri contribuire alla formulazione di una serie di principi a livello europeo?

Certamente, l'importante è che ci si ispiri alle best practices.

Q 9 Vi sono caratteristiche specifiche di una possibile iniziativa dell'Unione che, a vostro parere, sono necessarie per assicurare un accesso effettivo alla giustizia, nel rispetto della tradizione giuridica comunitaria e degli ordinamenti giuridici dei 27 Stati membri?

Vedi risposta alla domanda 7.

Q 10 Siete a conoscenza di specifiche buone prassi in materia di azione collettiva in uno o più Stati membri che potrebbero servire come fonte di ispirazione da cui l'Unione europea e altri Stati membri potrebbero apprendere? Si prega di spiegare perché si ritiene queste pratiche di particolare valore. Sotto altro aspetto, ci sono situazioni a livello nazionale che hanno posto problemi e come sono / potrebbero essere superati questi problemi?

Da quanto ci risulta dal 1995 il Portogallo ha un'efficace azione di gruppo che consente di ottenere il risarcimento di danni individuali. I consumatori portoghesi, le associazioni dei consumatori e le autorità locali possono intraprendere un'azione. Il ricorrente rappresenta da parte sua tutti i consumatori coinvolti nel gruppo, fatta eccezione per quelli che espressamente dichiarano alla corte di non voler essere rappresentati (sistema dell'opt out). Solo nel caso in cui il ricorrente perda la causa civile nella sua interezza, i costi giudiziari devono essere pagati ma, in questo caso, tra la metà ed 1/10 rispetto ai costi regolari. Il ruolo del giudice, che può disporre d'ufficio l'acquisizione di prove che ritenga necessarie, è un fattore importante. DECO, l'associazione europea per la protezione dei consumatori, ha fatto uso con successo di questa procedura.

Altro esempio è la Danimarca, che ha di recente adottato la procedura di azione collettiva risarcitoria, entrata in vigore il 1 gennaio 2008. La legge danese prevede sia il sistema dell'opt in che dell'opt out. Se l'azione di gruppo concerne domande che chiaramente non potrebbero essere proposte individualmente in quanto di valore troppo basso, e l'opt in non risulta la via preferibile, la corte può decidere, su richiesta del gruppo rappresentativo, che al caso si applichi il sistema

dell'opt out. Solo un'autorità pubblica può portare casi con il sistema opt out dinanzi una corte. All'Ombudsman dei consumatori è stata data questa possibilità.

3.1 La necessità di un risarcimento efficace ed efficiente

Domande:

Q 11 A Suo avviso, quali sarebbero le caratteristiche per la definizione di un sistema efficiente ed efficace di azioni collettive? Ci sono caratteristiche specifiche che devono essere presenti se il meccanismo di ricorso collettivo fosse aperto alle PMI?

Le caratteristiche di un sistema risarcitorio efficiente dovrebbero essere le seguenti, anche se aperte alle PMI:

- Il meccanismo dovrebbe consentire ai consumatori di ottenere risarcimenti nei casi in cui l'azione collettiva sia più efficiente di un'azione su base individuale;
- dovrebbe essere possibile finanziare le azioni in maniera tale da consentire sia ai consumatori stessi di procedere con un'azione collettiva, o di essere effettivamente rappresentati da una parte terza. I costi per i ricorrenti per intraprendere un'azione non dovrebbero essere sproporzionati rispetto all'ammontare globale della causa;
- Il meccanismo non dovrebbe imporre agli attori costi che siano sproporzionati rispetto ai benefici e devono essere previsti meccanismi di agevolazioni anche di tipo fiscale (es vedi legge mediazione in Italia 28/2010)
- l'impatto economico sui commercianti o fornitori di servizi contro i quali sia stata intrapresa con successo un'azione collettiva deve essere proporzionato al danno derivante dalla condotta incriminata;
- la riduzione di pregiudizi futuri per il consumatore (ad esempio sottraendo i guadagni ottenuti con la condotta incriminata).
- la proposizione di ricorsi pretestuosi e infondati deve essere scoraggiata;
- ci deve essere l'opportunità di ricorrere a conciliazioni stragiudiziali;
- la creazione di un network per la preparazione e la gestione di possibili azioni collettive;
- la ragionevolezza della lunghezza del procedimento;
- gli adempimenti delle azioni collettive risarcitorie dovrebbero essere distribuite in misura proporzionata tra i ricorrenti ed i loro rappresentanti.

Q 12 Come si può ottenere un risarcimento effettivo, evitando contenziosi lunghi e costosi?

Vedi risposta a domanda 11.

3.2 L'importanza dell'informazione e del ruolo degli organi rappresentativi

Domande:

Q 13 Come, quando e da chi le vittime di violazioni del diritto comunitario dovrebbero essere informate sulla possibilità di avviare una azione collettiva (ingiuntiva e / o risarcitoria) o per

aderire a un processo già esistente? Quali sarebbero i mezzi più efficaci per fare in modo che sia informato il massimo numero di soggetti, in particolare quando i soggetti lesi risiedono in diversi Stati membri?

Occorre diramare l'informazione sui Media e via web. Informazioni su violazioni accertate e a seguito di provvedimenti sanzionatori di autorità amministrative indipendenti dovrebbero essere diffuse oltre che tramite bollettini online (come già accade) anche attraverso mezzo stampa (si potrebbe traslare ad esempio il meccanismo previsto in Italia per il mancato rispetto delle decisioni dell'Arbitro Bancario Finanziario).

Q 14 In che modo la rappresentanza efficace dei soggetti lesi può essere realizzata meglio, in particolare nelle situazioni transfrontaliere? In che modo potrebbe essere facilitata la cooperazione tra differenti soggetti rappresentativi, in particolare nei casi transfrontalieri?

Facendo funzionare meglio i punti di contatto già costituiti ed i network esistenti (es. Fin net...) e sfruttando la meglio le nuove tecnologie, ad esempio creando una piattaforma web ad hoc.

3.3 La necessità di tener conto di una risoluzione consensuale collettiva come la risoluzione alternativa delle controversie

Domande:

Q 15 Oltre ad un meccanismo giudiziario, quali altri incentivi sarebbero necessari per promuovere il ricorso alle ADR in situazioni di istanze multiple?

Ovviamente, il ricorso alla soluzione extragiudiziale delle liti è al centro delle competenze e azioni promosse dalle associazioni dei consumatori per due ragioni: perché svolge un ruolo deflattivo del contenzioso e perché soddisfa un bisogno di giustizia che altrimenti rimarrebbe insoddisfatto, stante appunto il ritardo del meccanismo giudiziario e spesso il modesto ammontare del risarcimento da richiedere. Ma ciò non deve tradursi in un passaggio obbligatorio per accedere al risarcimento.

Adr e azione collettiva risarcitoria sono due strumenti di difesa autonomi che si rafforzano a vicenda perché le azioni collettive sono un ottimo deterrente perché le aziende conciliano e gli adr sono uno strumento attraverso cui si risolve la controversia, senza dover per forza ricorrere in giudizio.

Spesso i cittadini semplicemente ignorano l'esistenza del meccanismo di ADR occorre quindi promuoverne la conoscenza presso un pubblico più vasto con vere e proprie campagne di comunicazione.

In particolare si segnala come best practice l'esperienza degli accordi nazionali di conciliazione sottoscritti da Associazioni di consumatori e grandi aziende che consentono di risolvere contenziosi spesso di natura seriale.

Vedi anche risposta alla consultazione sui sistemi adr del 15/03.

Q 16 Il tentativo di risolvere una controversia mediante la risoluzione extragiudiziale collettiva delle controversie dovrebbe essere un passaggio obbligatorio in relazione ad una causa collettiva di risarcimento danni?

In via generale la risoluzione extragiudiziale delle controversie non deve essere un passaggio obbligatorio in relazione ad una causa di risarcimento danni altrimenti verrà vissuta dalle parti solo come un ennesimo passaggio procedurale che allungherà i tempi del procedimento a discapito di un'efficace risoluzione del caso anche tramite un accordo tra le parti.

Solo in ipotesi di procedure gratuite per il consumatore e per danni rientranti in una fascia di valore medio bassa potrebbero essere esperite con l'ausilio delle Associazioni di Consumatori tentativi obbligatori di conciliazione al fine di evitare un "intasamento della giustizia". Procedure snelle e gratuite con valutazione del danno in via forfettaria, entro una determinata fascia di valore, possono rendersi obbligatorie ma è evidente che tale sistema può realizzarsi solo a fronte di un valido sistema di finanziamento che possa consentire alle Associazioni di tutela riconosciute, di svolgere l'importante funzione sociale di risposta alla domanda di giustizia.

Q 17 Come può la correttezza del risultato di una risoluzione extragiudiziale delle controversie collettive essere meglio garantita? Dovrebbe essere il giudice ad esercitare un tale controllo di correttezza?

Nel caso è bene che il giudice o laddove esiste un organismo di vigilanza del settore eserciti il controllo di correttezza.

Q 18 Dovrebbe essere possibile rendere vincolante il risultato di una risoluzione extragiudiziale delle controversie collettive, per le parti che partecipano, anche in casi che attualmente non sono contemplati dalla direttiva 2008/52/CE su taluni aspetti della mediazione in materia civile e commerciale?

Il risultato potrebbe essere vincolante per le imprese, ma non per il consumatore per il quale dovrebbe essere sempre possibile poter ricorrere davanti al giudice.

Q 19 Ci sono altri aspetti in materia di risoluzione extragiudiziale delle controversie collettive che devono essere garantiti per un accesso effettivo alla giustizia?

In tema di ADR si rimanda integralmente alla risposta già fornita dalla scrivente associazione alla Consultazione in materia di ADR del 15 marzo 2011.

3.4 Tutele per evitare un uso abusivo del contenzioso

Domande:

Q 20 In che modo potrebbero essere adeguatamente tutelati gli interessi legittimi di tutte le parti coinvolte nell'azione collettiva (ingiuntiva e / o risarcitoria)? Quali garanzie esistenti negli Stati membri o in paesi terzi si considerano particolarmente efficaci nel limitare un possibile uso abusivo del contenzioso?

Il fatto che un'azione collettiva sia intrapresa da un'organizzazione di consumatori dovrebbe sgombrare il campo da un uso abusivo del contenzioso; un'associazione infatti impegnandosi in un'azione collettiva investe anche in termini reputazionali e di credibilità. Uno sguardo alle esperienze extraeuropee mostra che non vi è motivo per le aziende di temere meccanismi europei di risarcimenti collettivi o azioni di gruppo: ad esempio in Quebec una media di 30-40 azioni di gruppo l'anno sono state registrate, mentre chi ne osteggiava l'introduzione ne prevedeva 500.

L'Istituto di ricerca e di informazione socioeconomico canadese ha dichiarato che nessuna azienda che è stata coinvolta in azioni collettive risarcitorie è finita in bancarotta in Canada; le esperienze provenienti da altri Paesi come il Portogallo, la Svezia o l'Australia mostrano che le paure di "estorsioni legali" e di "inondazione" delle corti non vi è stato.

Q 21 Il principio "chi perde paga" dovrebbe applicarsi a livello europeo alle azioni collettive (ingiuntive e / o risarcitorie)? Ci sono circostanze che giustificano eccezioni a questo principio? Se è così, tali eccezioni dovrebbero essere rigorosamente circoscritte dal diritto o dovrebbero essere lasciate alla valutazione caso per caso del giudice, eventualmente nel quadro di una norma generale?

Nell'ottica di limitare l'utilizzo temerario dello strumento (peraltro di fatto non utilizzato nella pratica in tale ottica vedi risposta precedente) il principio del "chi perde paga" può essere considerato ma non in assoluto fatta salva la valutazione del giudice caso per caso. Nel caso in cui la parte soccombente sia un'organizzazione di consumatori il principio del chi perde paga non ha ragione d'essere posto che l'interesse statutario delle AACC è la tutela del consumatore in sede singola e collettiva pertanto vanno casomai individuati strumenti che facilitino il ricorso da parte di tali soggetti alle azioni collettive piuttosto che individuare elementi di deterrenza.

Q 22. Chi dovrebbe essere legittimato ad avviare azioni collettive? Il diritto di proporre azioni collettive dovrebbe essere riservato a determinati soggetti? In caso affermativo, quali sono i requisiti che tali soggetti devono possedere? Si prega di indicare se la risposta varia a seconda del tipo di meccanismo di ricorso collettivo e del tipo di soggetti lesi (ad esempio i consumatori o le PMI).

La legittimazione attiva dovrebbe spettare alle associazioni di consumatori riconosciute da albi nazionali o locali. Cionondimeno il giudice potrebbe ammettere anche classi rappresentate da altri soggetti.

Q 23 Quale ruolo dovrebbe essere assegnato al giudice nei procedimenti di azione collettiva? Laddove soggetti rappresentativi fossero legittimati ad intentare una causa, questi soggetti dovrebbero essere riconosciuti come soggetti rappresentativi da un organo governativo competente, o la questione dovrebbe essere lasciata a una valutazione caso per caso del giudice?

La questione dovrebbe essere comunque valutata dal giudice.

Q 24 Quali altre tutele dovrebbero essere incluse in una possibile iniziativa europea in materia di azioni collettive?

La tutela delle norme sulla concorrenza, il diritto ad un ambiente sano e a un buon funzionamento e trasparenza dell'operato della PA.

3.5 Individuare meccanismi adeguati per il finanziamento delle azioni collettive, in particolare per i cittadini e le PMI

Domande:

Q 25 In che modo potrebbero essere approntate in modo appropriato modalità di finanziamento per le azioni collettive (ingiuntive e / o risarcitorie), in particolare in considerazione della necessità di evitare un eventuale utilizzo abusivo dei contenziosi?

Si potrebbe prevedere la **costituzione di un fondo** per coprire le spese per la gestione delle azioni collettive risarcitorie, alimentato da una percentuale dell'ammontare del risarcimento spettante ai danneggiati e/o delle sanzioni comminate per violazioni delle norme sulla concorrenza o per pratiche commerciali scorrette. Vedi anche Q28.

Q 26 Sono ipotizzabili soluzioni non pubbliche di finanziamento (come il finanziamento da parte di terzi o forme di assicurazione delle spese legali) che garantirebbero il giusto equilibrio tra la garanzia di accesso alla giustizia e l'evitare possibili utilizzi abusivi della procedura?

Sono ipotizzabili più forme di finanziamento non pubbliche anche cumulative.

Q 27 I soggetti rappresentativi proponenti azioni collettive dovrebbero essere in grado di recuperare le spese processuali, comprese le spese amministrative, dal soccombente? In alternativa, ci sono altri mezzi per coprire i costi dei soggetti rappresentativi?

E' importante consentire alle organizzazioni proponenti l'azione la possibilità di recuperare le spese processuali, anche eventualmente riconoscendo il diritto al riconoscimento della titolarità del danno in capo alla associazione proponente in talune ipotesi (es danno derivante da disastro ambientale, comportamento discriminatorio, ritardi o omissioni nella attuazione di istituti di partecipazione civica ecc..) o diritto ad intervenire quale componente della classe in talune azioni da altri promosse. Si potrebbero anche prevedere una particolare configurazione di patto di quota lite o *success fee* se opportunamente disciplinata a ulteriore garanzia del buon funzionamento dello strumento e degli interessi delle parti coinvolte.

Q 28 Ci sono altri aspetti riguardanti il finanziamento delle azioni collettive che dovrebbero essere considerati per assicurare un accesso effettivo alla giustizia?

La questione del finanziamento è cruciale. Senza un finanziamento appropriato nessun meccanismo di azione collettiva funzionerebbe nella pratica. Si possono immaginare diversi percorsi che gli Stati membri dovrebbero assicurare:

- fondi ad hoc alimentati dalle multe antitrust
- fondi ad hoc derivanti dal surplus dei risarcimenti
- deroga al principio chi perde paga
- assicurazioni legali

L'importante è che il giudice possa assicurare un controllo su come si sia finanziata l'azione per evitare conflitti di interesse.

3.6 Applicazione efficace nella UE

Domanda:

Q 29 Sono rinvenibili esempi di specifici problemi transfrontalieri di applicazione pratica in materia di giurisdizione, riconoscimento o l'esecuzione delle decisioni? Quali conseguenze hanno avuto questi problemi e quali contro-misure da ultimo sono state adottate?

Molti casi riguardano acquisto di viaggi e/o servizi finanziari e assistenza sanitaria all'estero

Q 30 Sono necessarie norme speciali sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento, l'esecuzione delle decisioni e / o legge applicabile in materia di azioni collettive per garantire l'applicazione effettiva della legislazione comunitaria in tutta l'UE?

Se l'azione collettiva risarcitoria fosse introdotta obbligatoriamente come uno strumento per ottenere il risarcimento andrebbe semplicemente implementata dal giudice chiamato ad applicare la legge direttamente applicabile, sia questa di origine comunitaria o meno. In questo senso creerebbe meno problemi un regolamento, appunto, direttamente applicabile.

3.7 Possibili principi ulteriori

Domanda:

Q 32 Ci sono altri principi comuni che dovrebbero essere aggiunti da parte dell'UE?

Vedi risposta a domanda 6.

4. Portata di un approccio europeo coerente per le azioni collettive

Domande:

Q 33 I lavori della Commissione in materia di azioni collettive risarcitorie dovrebbero essere estesi ad altri settori del diritto comunitario, oltre la concorrenza e la tutela dei consumatori? In caso affermativo, a quali? Ci sono delle specificità di tali aree che dovrebbero essere prese in considerazione?

La Pubblica amministrazione e l'ambiente con i riflessi sul danno anche alla salute.

Q 34 Una iniziativa dell'Unione in materia di azioni collettive dovrebbe essere di portata generale, o sarebbe più opportuno prendere in considerazione iniziative in settori specifici?

Deve essere di portata generale.

Roma 29 aprile 2011

Antonio Gaudio
Vice Segretario Generale

Liliana Ciccarelli
Responsabile settore conciliazione