

TRIBUNALI: LA CLASS ACTION NEI CONFRONTI DELL'IMPRESA

*L'azione collettiva risarcitoria realizza una reazione compatta
dei consumatori nei confronti dell'illecito plurioffensivo
dell'impresa, che si affianca all'attività pubblica di prevenzione
e di controllo nei confronti del potere economico*

La legge 23 luglio 2009 n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia) ha introdotto il nuovo testo dell'articolo 140 bis del Codice di consumo relativo all'azione collettiva risarcitoria, comunemente detta class action, in vigore dal primo gennaio 2010 per gli illeciti commessi a partire dal 15 agosto 2009. Si tratta di un'azione risarcitoria proponibile da qualsiasi consumatore, componente della classe di riferimento, autonomamente o mediante associazione cui dà mandato o comitati cui partecipa, e mira a tutelare i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano, nei confronti di una stessa impresa, in situazione identica, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del Codice civile, riguardanti i contratti conclusi mediante formulari; i diritti identici, spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; i diritti identici, al ristoro di un pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali.

I consumatori e utenti che intendono avvalersi di tale strumento di tutela possono aderire, anche senza l'assistenza di un difensore, all'azione proponibile da ciascun componente della classe. L'adesione comporta rinuncia ad ogni azione restitutoria o risarcitoria individuale, fondata sul medesimo titolo. La domanda deve essere presentata al Tribunale ordinario avente sede nel capoluogo della regione in cui ha sede l'impresa, fatte salve le seguenti eccezioni: per la Valle d'Aosta è competente il Tribunale di Torino, per il Trentino Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia è competente quello di Venezia, per le Marche, l'Umbria, l'Abruzzo e il Molise il Tribunale di Roma e per la Basilicata e la Calabria è competente il Tribunale di Napoli. Il giudice adito verifica l'ammissibilità della domanda, che può essere dichiarata inammissibile quando è manifestamente infondata, o sussiste un conflitto di interessi, o non si ravvisa l'identità dei diritti individuali tutelabili, o il proponente non appare in grado di rappresentare adeguatamente l'interesse della classe. Il giudice si pronuncia sull'ammissibilità con ordinanza, impugnabile davanti alla Corte d'Appello; in caso d'inammissibilità, regola le spese anche per l'opportuna pubblicità da dare al provvedimento.

In caso di ammissibilità dispone che sia data idonea pubblicità al provvedimento, fissando un termine massimo di 4 mesi entro cui i soggetti interessati possono aderire all'azione. All'esito del procedimento, se la domanda è accolta il Tribunale pronuncia sentenza di condanna con cui liquida le somme definitive dovute a coloro che hanno aderito all'azione, o stabilisce il criterio di calcolo per la loro liquidazione. C'è il rischio che quest'ultima possibilità possa divenire la regola, privando il consumatore di qualsiasi utilità del giudizio collettivo e costringendolo ad azionare individualmente un giudizio di completamento in merito all'applicazione delle somme a suo favore. La sentenza che definisce il giudizio fa stato anche nei confronti degli aderenti, ma rinunce e transazioni intervenute tra le parti non pregiudicano i diritti degli aderenti che non vi hanno espressamente consentito. È fatta comunque salva l'azione individuale dei soggetti che aderiscono all'azione collettiva. In caso di accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, il Tribunale tiene conto di quanto riconosciuto, a favore degli utenti o dei consumatori danneggiati, nelle relative carte dei servizi eventualmente emanate. Non sono proponibili ulteriori azioni di classe per i medesimi fatti e nei confronti della stessa

impresa al di fuori del termine fissato dal giudice nell'ordinanza con cui decide l'ammissibilità. Le azioni collettive eventualmente proposte nel rispetto del termine assegnato dal giudice per aderire alla prima vengono riunite d'ufficio se pendenti davanti allo stesso Tribunale; altrimenti il giudice successivamente adito ordina la cancellazione della causa dal ruolo, fissando un termine di due mesi per la riassunzione davanti al primo giudice. In pratica, l'azione di classe è in grado di assolvere ad una pluralità di funzioni. In primo luogo essa realizza la garanzia dell'accesso alla giustizia per le controversie di modico valore. I vantaggi di questo strumento lo lasciano preferire non solo alle tradizionali azioni seriali, ma anche ai procedimenti di conciliazione individuale. In caso di danni di massa per i soggetti lesi coinvolti, ma di entità così lieve che non vale la pena di dedurli in giudizio isolatamente, l'aggregazione processuale delle pretese individuali ad opera di un rappresentante abbatte i costi e costituisce un elemento fondamentale di una risposta giudiziaria tesa a rimuovere le ragioni della rinuncia dei consumatori e degli utenti. In secondo luogo, l'azione di classe esplica anche una funzione di deterrenza nei confronti della commissione di illeciti dannosi per una cerchia più o meno ampia di consumatori e di utenti. In particolare, essa realizza una reazione compatta dei consumatori nei confronti dell'illecito plurioffensivo dell'impresa. Sotto questo profilo, l'iniziativa giudiziaria collettiva privata si affianca all'attività pubblica di prevenzione e di controllo nei confronti del potere economico dell'impresa. La prima associazione di consumatori ad aver usufruito della nuova normativa è stata il Codacons che, a tutela di 25 milioni di correntisti, ha promosso due azioni di classe in Tribunale contro due giganti bancari: Unicredit e Intesa San Paolo. La medesima associazione ha annunciato anche la citazione in giudizio per la Voden Medical Instrument, distributrice del test per l'influenza H1N1, davanti al Tribunale di Milano. Purtroppo la nuova normativa, pur essendo notevolmente migliorata rispetto a quella inizialmente prevista, non ha efficacia retroattiva. Rimangono perciò privi di tutela i recenti scandali che hanno colpito alcune grandi multinazionali e hanno comportato notevoli danni per migliaia di consumatori e utenti.

LA CLASS ACTION NEI CONFRONTI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

La nuova normativa consente ai consumatori di far valere la violazione degli standard qualitativi ed economici verso concessionari di servizi e P.A., e rende sindacabile l'azione amministrativa anche ove sia legittima

Il 15 gennaio scorso è entrato in vigore il D.lgs. n. 198 del 2009 che introduce nel nostro ordinamento giuridico il «ricorso per l'efficienza delle Amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici», meglio conosciuto come class action nei confronti della Pubblica Amministrazione, uno strumento giurisdizionale nuovo di zecca che si affianca ma che differisce profondamente dall'azione collettiva risarcitoria prevista dall'articolo 140 bis del Codice di consumo, modificato di recente dalla legge n. 99 del 2009. Quest'ultima, infatti, riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale e per certi aspetti extracontrattuale, ma non il rapporto tra cittadini e P. A. Inoltre, mentre l'azione di classe prevista dal Codice di consumo mira a proteggere la parte debole nello squilibrio di posizioni sul mercato, con effetti limitativi alla fase del contratto, l'azione collettiva nei confronti della P. A. si propone, più incisivamente, di intervenire nello stesso processo di produzione del servizio, correggendone le eventuali storture. In entrambi i casi si persegue l'obiettivo di indurre il soggetto erogatore dell'utilità a comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione, ma la class action contro la P. A. lo fa in modo più diretto, perché tutela la strumentalità dell'organizzazione amministrativa alla realizzazione del bene pubblico. Infatti, la nuova normativa ha lo scopo di garantire il cittadino-utente da qualsiasi violazione degli standard di qualità del servizio pubblico, a prescindere dalla natura pubblica o

privata del soggetto che lo eroga. Considerata la necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici cui fa riferimento il decreto legislativo, nonché di valutare l'impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei rispettivi settori, è previsto che la concreta applicazione del provvedimento sarà determinata progressivamente da uno o più decreti del presidente del Consiglio dei ministri, che dovranno essere adottati da un lato per le condotte delle Amministrazioni e dei concessionari dei servizi pubblici su proposta del ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze e per quanto di competenza, con gli altri ministri interessati; dall'altro per le condotte delle Regioni e degli Enti locali su proposta del ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione di concerto con il ministro dell'Economia e delle Finanze, su conforme parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997 (sede congiunta delle Conferenze Stato-Regioni, Stato-città e Autonomie locali). Ai sensi dell'articolo 10 delle preleggi, dunque, la nuova normativa è entrata in vigore il 15 gennaio 2010 soltanto formalmente, perché in concreto rimarrà inutilizzabile fintantoché non verranno emanati i decreti del presidente del Consiglio dei ministri, previsti dalla disposizione transitoria contenuta nell'articolo 7 del provvedimento in esame. Ciò premesso, passando a una rapida rassegna delle disposizioni contenute in tale provvedimento, va innanzitutto rilevato che esso circoscrive la possibilità di promuovere l'azione collettiva soltanto ai consumatori o utenti, o alle associazioni, o ai comitati di consumatori o utenti, a tutela dei propri associati. Sono da considerarsi consumatore o utente e associazioni dei consumatori e degli utenti, rispettivamente la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta o le formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori o degli utenti. L'azione ha come presupposto oggettivo la lesione diretta, concreta e attuale degli interessi giuridicamente rilevanti e omogenei per una pluralità di utenti e consumatori derivante dalla violazione dei termini; dalla mancata emanazione degli atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo, da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento; dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte dei servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione e al controllo del settore e, per le Pubbliche Amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo n. 150 del 2009. L'aspetto più innovativo delle nuove norme è costituito proprio da quest'ultima previsione che, consentendo ai consumatori o utenti di far valere la violazione degli standard qualitativi ed economici stabiliti sia per i concessionari di servizi pubblici sia per le P.A. medesime, rende sindacabile l'azione amministrativa anche ove questa sia legittima, cioè conforme alle norme di legge. Apprezzabile anche la previsione di una diffida preventiva all'Amministrazione, che viene così resa edotta tempestivamente della pretesa collettiva e può porre rimedio ai vizi lamentati scongiurando la proposizione dell'azione. La quale viene presentata attraverso un ricorso al giudice amministrativo, in grado di esercitare quel controllo penetrante sull'operato della P. A. che l'ambito oggettivo della norma richiede e consente. Va però, rilevato che il ricorso non consente di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti previsti dalla norma; a tal fine restano fermi i rimedi ordinari. Il giudizio, dunque, si svolge principalmente nell'interesse generale del corretto svolgimento della funzione o della corretta erogazione del servizio. La sentenza che accoglie il ricorso ordina alla P.A. o al concessionario di porre rimedio entro un congruo termine a violazioni, omissioni o inadempimenti, nei limiti delle risorse strumentali, finanziarie e umane già assegnate in via ordinaria e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.