COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 27.11.2008
COM(2008) 794 definitivo

LIBRO VERDE

Sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori

(presentato dalla Commissione)

LIBRO VERDE

Sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori

1. INTRODUZIONE

1. In un'economia sempre più orientata verso i consumatori, globalizzata e digitale, un mercato unico che risponda in maniera efficiente alle esigenze dei consumatori favorisce la creazione di una situazione in cui prosperano l'innovazione e la competitività. Favorendo la partecipazione attiva dei cittadini al buon funzionamento dei mercati si difendono condizioni competitive ottimali. In particolare, l'accesso ai mezzi di ricorso da parte dei consumatori nel caso in cui i loro diritti vengano lesi dagli operatori commerciali, favorisce la fiducia nei mercati e ne migliora le loro prestazioni.

2. La strategia della Commissione per la politica dei consumatori[1] si prefigge entro il 2013 l'obiettivo promuovere il mercato interno al dettaglio mettendo a loro agio consumatori e dettaglianti sia negli acquisti transfrontalieri, che nelle transazioni realizzate nel paese d'origine. Questo obiettivo si può tuttavia raggiungere soltanto se i consumatori sono consapevoli del fatto che, se hanno un problema, i loro diritti saranno fatti valere e saranno adeguatamente compensati. Il 76% dei consumatori che hanno scarsa fiducia negli acquisti transfrontalieri ritiene che sia molto o abbastanza importante per la loro fiducia, in caso di controversia transfrontaliera, essere in grado di adire i rispettivi tribunali nazionali sulla base del loro ordinamento giuridico[2]. Questa circostanza potrebbe indicare una mancanza di fiducia negli altri sistemi giuridici, sia per quanto riguarda diritti sostanziali, che per quanto riguarda gli strumenti per ottenere un indennizzo soddisfacente. La proposta di direttiva sui diritti dei consumatori[3] riguarda la questione della certezza giuridica in materia di diritti sostanziali, ma l'efficacia dei ricorsi transfrontalieri è un aspetto che deve essere affrontato in maniera indipendente.

3. Nella sua strategia, la Commissione ha sottolineato l'importanza per i consumatori di disporre di mezzi di ricorso efficaci e ha annunciato l'intenzione di prendere in considerazione azioni di ricorso collettivo da parte dei consumatori. Il Parlamento europeo, il Consiglio e il Comitato economico e sociale hanno accolto con favore l'intenzione della Commissione di migliorare i mezzi di ricorso dei consumatori e in particolare il proposito di prendere in considerazione mezzi di ricorso collettivo[4].

---

1 COM (2007) 99 def.

2 Flash Eurobarometro (EB) 57.2 – Primavera 2002.

3 COM (2008) 614 def.

4 Nella risoluzione sulla strategia per la politica dei consumatori, il Parlamento europeo ha chiesto alla Commissione, dopo avere attentamente valutato la questione dei ricorsi collettivi dei consumatori negli Stati membri "…*di presentare, ove opportuno, una soluzione coerente a livello europeo, che offra a tutti i consumatori l'accesso a meccanismi di ricorso collettivo per la composizione delle controversie transfrontaliere*" (A6-0155/2008); il Consiglio ha invitato la Commissione "… *ad analizzare attentamente i meccanismi di ricorso collettivo e a presentare i risultati degli studi pertinenti in corso, in vista di qualsiasi eventuale proposta o azione*", GU C 166, del 20.7.2007, pagg. 1-3. La richiesta del Parlamento europeo è stata ribadita nella risoluzione sul Libro verde sui servizi finanziari al dettaglio nel mercato unico (A6-0187/2008). La commissione d'inchiesta del Parlamento europeo sulla Equitable Life ha inoltre chiesto alla Commissione di "… *studiare ulteriormente la possibilità di definire un quadro giuridico con requisiti procedurali uniformi per i ricorsi collettivi europei transfrontalieri*…"

L'OCSE, nella sua raccomandazione sulla risoluzione delle controversie di consumo e il risarcimento dei consumatori[5] ha incoraggiato i suoi membri a fornire ai consumatori l'accesso a vari mezzi di ricorso, fra cui i meccanismi di ricorso collettivo.

4. L'obiettivo del presente Libro verde quello di valutare la situazione attuale in materia di mezzi di ricorso, in particolare nei casi in cui numerosi consumatori possono essere vittime della stessa infrazione alla legge e di proporre soluzioni possibili per colmare qualsiasi lacuna che ostacoli un indennizzo adeguato per questi casi. Dal momento che l'integrazione economica dei mercati di vendita al dettaglio induce sempre più i consumatori a rivolgersi ai mercati al dettaglio al di là delle loro frontiere, esponendoli pertanto alle stesse pratiche dei consumatori nazionali, non si ritiene utile operare una distinzione fra i meccanismi transfrontalieri per le richieste di risarcimento collettivo e i meccanismi puramente nazionali. Un'altra delle questioni sollevate consiste nel determinare se gli strumenti che verranno eventualmente scelti si applicheranno soltanto alle transazioni transfrontaliere o anche ai casi nazionali.

5. Il presente Libro verde non riguarda i mezzi di ricorso collettivo per le vittime delle infrazioni alla normativa antitrust comunitaria, a causa della natura specifica di questa normativa, e non si riferisce ad una categoria più ampia di vittime che comprende anche le PMI. A questo proposito la Commissione ha suggerito nel suo Libro bianco[6] una serie di misure specifiche destinate a garantire che, sia i consumatori, che le imprese negli Stati membri dell'UE possano ottenere un risarcimento efficace per i danni subiti a seguito di violazioni della normativa comunitaria antitrust. Queste misure comprendono due meccanismi di ricorso collettivo messi a punto in maniera specifica per affrontare le difficoltà particolari incontrate dalle vittime delle infrazioni alla normativa antitrust, vale a dire un'azione collettiva "opt-in" da parte di diverse vittime che decidono espressamente di mettere in comune i ricorsi individuali nell'ambito di un'unica azione con un'azione rappresentativa, che può essere intentata da organizzazioni legittimate, quali le organizzazioni dei consumatori o gli organi statali che rappresentano una categoria di vittime.

2. PRESENTAZIONE DEL PROBLEMA

6. Mano mano che si registra un'espansione dei mercati di consumo che assumono dimensioni persino transfrontaliere, è possibile che un gran numero di consumatori sia vittima di pratiche identiche o analoghe da parte di un operatore commerciale. Le conseguenze di un'irregolarità possono avere una portata tanto ampia da distorcere i mercati. Ad esempio, le banche britanniche sono oggetto di un'indagine poiché hanno sistematicamente imposto oneri eccessivi a diverse centinaia di migliaia di consumatori i cui conti sono conseguentemente andati in rosso[7]. Un'azione di

---

(A6-0203/2007). Il CESE, nel suo parere d'iniziativa del 14 febbraio 2008 INT-348 – CESE 258/2008 ha presentato proposte relative alle disposizioni giuridiche per i meccanismi di ricorso collettivo.

5 http://www.oecd.org/dataoecd/43/50/38960101.pdf

6 Libro bianco in materia di azioni di risarcimento del danno per violazione delle norme antitrust comunitarie, COM (2008) 165 def., http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/actionsdamages/documents.html

7 http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/resource_base/market-studies/current/personal/personal-test-case

controllo realizzata su iniziativa della Commissione europea in tutto il territorio dell'Unione europea ha messo in evidenza abusi diffusi nel mercato delle suonerie telefoniche[8]: circa il 60% dei siti web controllati conteneva le informazioni obbligatorie precontrattuali, ma in maniera celata o in caratteri minuscoli. Nella pubblicità si offrivano suonerie "gratis", ma l'accettazione dell'offerta comportava un pagamento e, in alcuni casi, anche un abbonamento.

7. Dal momento che le violazioni dei diritti dei consumatori che riguardano un gran numero di persone possono creare distorsioni nei mercati, il Libro verde riguarda in modo particolare la risoluzione di casi di ricorso di massa e si prefigge lo scopo di fornire mezzi efficaci per i risarcimenti collettivi dei cittadini in tutta l'UE, vale a dire meccanismi mediante i quali un gruppo importante di consumatori vittime delle prassi di un unico operatore commerciale può ottenere un indennizzo effettivo, qualsiasi sia la sede dell'operatore commerciale nell'Unione europea.

8. Attualmente, quando i consumatori vittime di una pratica abusiva desiderano far valere i propri diritti, essi si trovano ad affrontare degli ostacoli[9] in termini di accesso, efficacia e contenimento dei costi, in particolare per quanto riguarda le richieste relative a importi di entità ridotta. I settori nei quali i consumatori hanno più difficoltà ad ottenere riparazione per ricorsi di massa sono i servizi finanziari (39% dei casi documentati), le telecomunicazioni (12%), i trasporti (8%), nonché i viaggi tutto compreso e il turismo (7%)[10]. Si tratta di settori per i quali è sempre più probabile che i consumatori agiscano a livello transfrontaliero.

9. I consumatori hanno sempre la possibilità di rivolgersi ai tribunali per ottenere un risarcimento a titolo individuale. In linea di principio sarebbe possibile che i ricorsi di massa fossero risolti con un gran numero di ricorsi individuali. Tuttavia vi sono ostacoli che *de facto* impediscono ai consumatori europei di ottenere un risarcimento effettivo. Si tratta, in particolare, di spese elevate per il contenzioso e procedure lunghe e complesse. Un consumatore europeo su cinque non è disposto ad adire un tribunale per meno di 1 000 EUR, mentre la metà dichiara che non intende rivolgersi a un tribunale per meno di 200 EUR.[11] **I costi elevati** e **il rischio di vertenze giudiziarie** rendono antieconomico per il consumatore pagare spese di giustizia, avvocati ed esperti per un importo che può risultare superiore al risarcimento richiesto. **Le procedure sono talmente lunghe e complesse** che i consumatori rischiano di trovarsi invischiati senza riuscire a capire chiaramente quanto (o se) ci sarà una soluzione soddisfacente. Soltanto il 30% dei consumatori ritiene che sia facile risolvere le controversie in tribunale[12].

10. In alcuni casi, ma non in tutti, i consumatori possono accedere a meccanismi alternativi individuali di composizione delle controversie. A livello di UE tuttavia la situazione di questi meccanismi è variabile. L'accesso ai meccanismi stessi è diverso

---

8 http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1169&format=HTML&aged=0&language=EN

9 Cfr. Studio relativo ai problemi che devono affrontare i consumatori per ottenere riparazione dei danni derivanti dalla violazione della legislazione sulla protezione dei consumatori e conseguenze economiche di questi problemi (studio dei problemi), pag. 42, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

10 Studio della problematica, pag. 21.

11 Eurobarometro speciale sull'accesso alla giustizia, ottobre 2004, pag. 29; i dati riguardano soltanto l'UE-15.

12 Indagine Eurobarometro sulla protezione dei consumatori nel mercato interno, settembre 2008.

da uno Stato membro all'altro e anche all'interno di uno stesso Stato membro può variare per settore, essendo, ad esempio, disponibile solo per settori specifici. Soltanto il 39% dei consumatori europei ritiene che sia facile risolvere controversie con gli operatori commerciali attraverso meccanismi alternativi di composizione[13].

11. I consumatori sono peraltro poco informati circa i vari tipi di strumenti di esecuzione e di risarcimento che sono disponibili, in particolare nel caso di operazioni transfrontaliere effettuate sia di persona, che attraverso il commercio elettronico. Vi è inoltre un'apparente mancanza di fiducia nei sistemi attuali, che scoraggia i reclami e impedisce quindi ai consumatori di ottenere un risarcimento. Il 51% dei consumatori che si sono lamentati con un operatore commerciale e che non sono rimasti soddisfatti del modo in cui il loro reclamo è stato preso in considerazione, non ha intrapreso ulteriori azioni[14]. Uno studio effettuato dall'Ufficio britannico per la concorrenza (Office of Fair Trading) sui pregiudizi subiti dai consumatori dimostra che nel Regno Unito in media soltanto il 62% dei consumatori lesi presenta un reclamo e la percentuale è del 54% per gli acquisti relativi a un importo inferiore a 10 GBP[15]. Interrogati sui problemi che potrebbero trovarsi ad affrontare nel fare acquisti transfrontalieri, i consumatori hanno citato al primo posto le difficoltà connesse alla risoluzione dei contenziosi (33%)[16].

12. Tredici Stati membri dispongono attualmente di meccanismi giudiziari di ricorso collettivo. Questi meccanismi variano a seconda dei paesi e producono risultati diversi. Lo studio avviato dalla Commissione[17] e le consultazioni effettuate[18] dimostrano che la maggior parte dei meccanismi di ricorso collettivo esistenti hanno alcuni elementi che funzionano ed altri che non sono efficaci. Quasi tutti i meccanismi esistenti di ricorso collettivo presentano un valore aggiunto rispetto alle azioni giudiziarie individuali e ai sistemi alternativi di soluzione delle controversie[19]. Tuttavia la loro efficienza e la loro efficacia potrebbero essere perfezionate. I meccanismi sono stati applicati in un numero relativamente ridotto di casi[20]. Il numero più basso di consumatori che fanno appello a un meccanismo di ricorso collettivo si registra in Germania dove, in media, solo quattro persone su dieci

---

13 Tuttavia la situazione varia fra uno Stato membro e l'altro. Nei Paesi Bassi si registra la percentuale più elevata di consumatori che hanno fiducia nei metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) (57%), seguiti dai paesi scandinavi (Danimarca e Finlandia 47%, Svezia 45%). Viceversa, la Bulgaria presenta il tasso più basso (12%), assieme alla Slovacchia (17%) e al Portogallo (19%). Vedasi nota a pie' pagina n. 12.

14 Vedasi nota a pie' pagina n. 12.

15 http://www.oft.gov.uk/advice_and_resources/publications/reports/consumer-protection/

16 Vedasi nota a pie' pagina n. 12.

17 Studio sulla valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei meccanismi di ricorso collettivo nell'Unione europea (studio di valutazione), pag. 47 e parte II (relazioni dei paesi); http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

18 La Commissione ha organizzato un seminario a Lovanio nel giugno 2007, nonché altri tre seminari con i consumatori, i rappresentanti delle imprese e gli operatori della giustizia nel maggio-giugno 2008. Nel corso della conferenza sui ricorsi collettivi organizzata dalla Presidenza portoghese a Lisbona nel novembre 2007, è stata avviata una consultazione sulle proposte di criteri di riferimento per un sistema efficace ed efficiente di ricorsi collettivi, http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

19 Studio di valutazione, pag. 93.

20 Sono documentati 326 casi. Un certo numero di meccanismi (le azioni di gruppo bulgare, danesi e finlandesi e la procedura greca "test case") sono stati introdotti troppo recentemente per consentire una valutazione adeguata. Il meccanismo italiano è in corso di esame.

milioni ogni anno partecipano ad un'azione di ricorso collettivo[21]. Il meccanismo di ricorso collettivo che ha coinvolto il maggior numero di persone in un unico caso si è registrato in Portogallo dove una causa contro un'azienda di telecomunicazioni ha permesso di risarcire circa 3 milioni di consumatori colpiti da fatturazione eccessiva. Il risarcimento dei consumatori è stato per lo più in natura e non in denaro. Il beneficio medio per i consumatori in caso di meccanismi di ricorso collettivo va da 32 EUR in Portogallo a 332 EUR in Spagna[22].

13. Gli elementi che contribuiscono all'efficacia e all'efficienza di un meccanismo di ricorso collettivo comprendono il sostegno politico e finanziario da parte dei governi, un'ampia copertura mediatica (che possono spingere gli operatori commerciali ad accettare le condizioni e che possono aiutare a reperire finanziamenti; in generale possono avere una funzione di deterrente per i contravventori), spese giudiziarie nulle o poco elevate, spese giudiziarie nulle o ridotte per i rappresentanti, soluzioni flessibili per quanto riguarda gli onorari dei legali e possibilità di evitare le formalità delle normali cause civili.

14. D'altro canto, fra gli elementi che limitano l'efficacia e l'efficienza di un meccanismo di risarcimento collettivo citiamo i finanziamenti insufficienti, la mancanza di esperienza e di risorse da parte delle associazioni dei consumatori, il fatto che il rischio di dover pagare spese processuali elevate spesso ricade sull'organizzazione dei consumatori, la complessità dei meccanismi di risarcimento collettivo, requisiti molto severi in materia di ammissibilità e di qualifica (che ostacolano l'accesso ai meccanismi), le lungaggini procedurali e la capacità da parte dei convenuti di usare tattiche dilatorie, la mancanza di copertura mediatica, l'impossibilità di distribuire in maniera equa i risarcimenti, la dipendenza dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie dalla volontà dei commercianti di collaborare e il ricorso a un unico meccanismo di risarcimento collettivo per tutte le rivendicazioni, senza adattare il meccanismo al valore, alle esigenze e alle caratteristiche specifiche di ogni particolare reclamo.

15. In seguito alla debolezza dell'attuale contesto comunitario in materia di ricorsi e attuazione dei provvedimenti, una notevole proporzione di consumatori che hanno subito un pregiudizio non ottiene soddisfazione. Nei casi di ricorso di massa che interessano un gran numero di consumatori, anche se in alcuni casi il danno può essere limitato per il singolo consumatore, il pregiudizio può essere importante se si considerano le dimensioni del mercato. Poiché questi mercati assumono sempre più caratteristiche transfrontaliere, appare necessario un accesso efficace e transfrontaliero ai meccanismi di ricorso. Al momento circa il 10% delle richieste collettive di risarcimento comportano un elemento transfrontaliero[23]. Ad esempio, recentemente una società britannica ha distribuito nei giornali irlandesi delle schede gratta e vinci che offrivano vacanze "gratis", mentre in realtà l'offerta costava a ciascun consumatore un minimo di 130 EUR[24]. Mano a mano che aumenta l'integrazione dei mercati questa percentuale rischia anch'essa di aumentare.

---

21 Studio di valutazione, p. 116.

22 Studio di valutazione, pag. 116. Questi dati escludono i risultati relativi ai Paesi Bassi, alterati da alcuni casi che riguardano grandi società e importi notevoli.

23 Studio di valutazione, pag. 44.

24 Studio del problema, allegato 3.

3. STRUMENTI EUROPEI ESISTENTI

16. Esistono già a livello europeo alcuni strumenti concepiti in maniera specifica per i ricorsi dei consumatori. Due raccomandazioni della Commissione[25] facilitano la risoluzione alternativa delle controversie con procedure semplici e non costose. Entrambe le raccomandazioni definiscono principi per il buon funzionamento delle risoluzioni extragiudiziali. La direttiva sui provvedimenti inibitori[26] dispone una procedura che permette alle associazioni dei consumatori e alle autorità pubbliche di bloccare le infrazioni all'estero. Recentemente l'applicazione della legislazione da parte delle autorità pubbliche è stata rafforzata dal regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori[27] che consente ad alcune autorità nazionali designate di chiedere ad un'autorità di un altro Stato membro di intervenire in caso di infrazione. Né la direttiva sui provvedimenti inibitori, né il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori dispongono un indennizzo dei consumatori.

17. I risultati generali dell'applicazione degli strumenti di ricorso esistenti per i consumatori e dell'applicazione delle disposizioni di legge disponibili a livello europeo non sono soddisfacenti. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori è relativamente nuovo ma indica che l'applicazione della normativa a livello transfrontaliero da parte delle autorità pubbliche non è ancora ad un livello soddisfacente. I meccanismi alternativi di soluzione delle controversie non sono disponibili in tutti gli Stati membri o per tutti i settori. Ad esempio, in quasi nessuno Stato membro esiste un sistema alternativo di soluzione delle controversie per il settore dei trasporti aerei. Si sono registrati soltanto due casi transfrontalieri dichiarati dopo l'entrata in vigore della direttiva sui provvedimenti inibitori nel 1998[28], per lo più a causa del rischio finanziario per l'entità che presentava il ricorso, nonché per la complessità e la diversità dei procedimenti ingiuntivi nazionali.

18. Dal momento che risulta evidente che pratiche commerciali fraudolente che danneggiano più consumatori spesso non sono oggetto di provvedimenti e dal momento che, quando esistono, i meccanismi di ricorso collettivo possono potenzialmente fornire un mezzo complementare utile a ridurre il danno subito dal consumatore, il presente Libro verde riguarda principalmente il ricorso collettivo in quanto strumento che potrebbe aiutare a risolvere i problemi che i consumatori devono affrontare nell'ottenere un risarcimento nei ricorsi di massa, sia a livello nazionale che a livello transfrontaliero. Il 76% dei consumatori sarebbe più propenso a difendere i propri diritti in tribunale se potesse associarsi ad altri consumatori[29]. Le imprese eviterebbero di subire perdite dovute a concorrenza sleale, beneficerebbero

---

25 Raccomandazione 98/257/CE della Commissione riguardante i principi applicabili agli organismi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo, GU L 115 del 17.04.1998, pag. 31 e raccomandazione 2001/310/CE della Commissione sui principi applicabili agli organi extragiudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materia di consumo ADR, GU L 109 del 19.04.2001, pag. 56.

26 Direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GU L 166 dell'11.6.1998, p. 51.

27 Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, GU L 364 del 9.12.2004, pag. 1.

28 Relazione della Commissione relativa all'applicazione della direttiva sui provvedimenti inibitori, http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/injunctions_en.htm

29 Questo dato è in leggero aumento rispetto ai dati precedenti dell'Eurobarometro per il 2006 (74%). Vedasi nota a pie' pagina n. 12.

di una maggiore certezza giuridica e risparmierebbero sui costi connessi ai contenziosi raggruppando le azioni nei loro confronti[30]. Al tempo stesso, occorre adottare le precauzioni necessarie per non gravare le imprese di richieste non fondate, danni punitivi o costi eccessivi.

4. ALTERNATIVE

19. La situazione attuale in materia di ricorso dei consumatori nell'UE non è soddisfacente e non permette ad un gran numero di consumatori vittime di una medesima infrazione di ottenere risarcimenti e indennizzi. La Commissione ha identificato un certo numero di opzioni che potrebbero essere usate per risolvere questa questione, elemento importante per mantenere sani e integrati i mercati di vendita al dettaglio nell'UE. L'obiettivo è quello di disporre di meccanismi efficaci che funzionino sia per i consumatori che per gli operatori commerciali. Le alternative indicate qui di seguito sono presentate sulla base di un livello crescente di partecipazione dell'UE. Le alternative stesse, nonché i loro vari elementi, potranno essere associate fra di loro.

Alternativa 1 – Nessun intervento comunitario

20. Questa alternativa non prevede alcun intervento comunitario e si basa sulle misure nazionali e comunitarie esistenti destinate ad ottenere un adeguato risarcimento dei consumatori. I sistemi nazionali giudiziari di risarcimento, individuale o collettivo, associati a meccanismi alternativi di soluzione delle controversie e a sistemi di gestione dei reclami istituiti da operatori commerciali/fornitori di servizi, forniscono possibilità di ricorso ai consumatori che presentano ricorsi di massa. L'entità dell'efficacia di questi ricorsi è variabile, a seconda dei vari sistemi in vigore.

21. A livello europeo, strumenti giuridici in grado di favorire la soluzione dei ricorsi di massa transfrontalieri dovranno essere attuati in un futuro prossimo o entrare in vigore fra breve. La direttiva sulla mediazione[31] deve essere attuata entro il 2011 e la Commissione riferirà in merito nel 2016. Il regolamento sulle controversie di modesta entità[32] si applicherà a decorrere dal 1° gennaio 2009 e la Commissione riferirà in merito alla sua attuazione nel 2014. Tuttavia, entrambi gli strumenti si applicano in maniera limitata ai ricorsi di massa. La direttiva sulla mediazione può essere utile soltanto nei casi in cui le parti siano disposte a mediare. Il regolamento sulle controversie di modesta entità riguarda controversie transfrontaliere relative ad importi non superiori a 2 000 EUR e la sua applicazione a mezzi di ricorso collettivo dipende dalla normativa procedurale nazionale. Questa normativa può permettere, ad esempio, il raggruppamento di diversi ricorsi individuali contro lo stesso operatore commerciale, senza che ogni singolo ricorso superi la soglia prevista dal regolamento. Sarebbe opportuno aspettare la valutazione d'impatto di queste misure comunitarie sui ricorsi di massa.

---

30 Studio del problema, pag. 96.

31 Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3.

32 Regolamento (CE) n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1.

22. L'alternativa 1 significherebbe aspettare fino a quando non siano disponibili ulteriori informazioni[33] sulle conseguenze delle misure nazionali e comunitarie in vigore o che stanno per essere attuate. Essa presenta il vantaggio di non imporre spese supplementari agli Stati membri o alle imprese e lo svantaggio di offrire ai consumatori mezzi di ricorso diversi, a seconda del luogo di residenza o dello Stato membro nel quale si è verificata la transazione o si è verificato il pregiudizio. Questa situazione non uniforme potrebbe comportare distorsioni della concorrenza e determinare delle differenze fra le possibilità di ricorso offerte ai consumatori nell'Unione europea. Questa alternativa probabilmente non permetterebbe di offrire un risarcimento soddisfacente ad alcuni consumatori interessati e non potrebbe rimediare agli ostacoli al mercato unico.

Alternativa 2 – Cooperazione tra Stati membri

23. Questa alternativa comporta lo sviluppo di una cooperazione fra Stati membri per garantire che i consumatori nell'UE possano accedere ai meccanismi di ricorso collettivo disponibili nei vari Stati membri. Essa garantirebbe che gli Stati membri che possiedono un meccanismo di ricorso collettivo ne consentano l'accesso ai consumatori di altri Stati membri e che gli Stati membri che non possiedono questo tipo di meccanismo ne creino uno. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto sia con una raccomandazione, che con una direttiva e, al tempo stesso, una raccomandazione potrebbe definire una serie di criteri di riferimento che i sistemi di tutti gli Stati membri dovrebbero rispettare.

24. Attualmente tredici Stati membri sono dotati di un qualche mezzo di ricorso collettivo (azione rappresentativa, azione di gruppo, meccanismo "test case"). Le azioni possono essere intentate dalle organizzazioni dei consumatori, da singoli individui o da enti pubblici. Ad esempio, se un operatore commerciale di uno Stato membro nel quale si può intervenire con un'azione rappresentativa commette un'infrazione della legislazione per la tutela dei consumatori, lo Stato membro interessato dovrebbe garantire che l'entità nazionale competente possa rappresentare anche i consumatori di altri Stati membri, ovvero dovrebbe permettere alle entità di altri Stati membri di avviare un'azione rappresentativa dinanzi ai suoi tribunali. Nel caso di un'azione di gruppo, lo Stato membro interessato dovrebbe permettere ai consumatori di altri Stati membri di partecipare alle azioni promosse dai consumatori suoi concittadini o dovrebbe permettere ai consumatori di altri Stati membri di avviare azioni dinanzi ai suoi tribunali. Infine, uno Stato membro dotato di una procedura di tipo "test case" dovrebbe permettere ai consumatori di altri Stati membri di avviare una procedura "test case" dinanzi ai suoi tribunali e garantire che le conseguenze di qualsiasi "test case" vengano estesi a tutti i consumatori interessati, indipendentemente dalla nazionalità o dal luogo di residenza.

25. L'apertura di meccanismi nazionali di ricorso collettivo dovrebbe essere facilitata dall'istituzione di una rete di cooperazione alla quale partecipano le entità abilitate ad avviare azioni di ricorso collettivo negli Stati membri che dispongono di meccanismi di questo tipo, ivi compresi gli enti pubblici e le organizzazioni dei consumatori.

---

[33] Per raccogliere prove del funzionamento dei vari sistemi di ricorso, si userà il Quadro di valutazione dei mercati dei beni di consumo per presentare i dati raccolti in materia.

26. Per quanto riguarda le azioni rappresentative, le entità competenti nello Stato membro dell'operatore commerciale potrebbero collaborare sia avviando un'azione rappresentativa per conto dei consumatori residenti in altri Stati membri, su richiesta della loro controparte negli Stati membri stessi, che aiutando queste controparti ad avviare un'azione diretta. Per le azioni di gruppo e i "test case", i membri della rete nello Stato membro interessato potrebbero collaborare aiutando i consumatori lesi ad avviare azioni o a partecipare ad azioni di gruppo o a "test case" dinanzi ai tribunali dello Stato membro dell'operatore commerciale.

27. L'assistenza fornita potrebbe comprendere il varo di campagne d'informazione sulle azioni di ricorso collettivo in corso, il raggruppamento dei ricorsi, l'assistenza per la traduzione dei documenti, la spiegazione delle procedure giudiziarie nazionali e un aiuto per la ricerca di legali ed esperti nazionali.

28. Gli Stati membri dotati di meccanismi di ricorso collettivo potrebbero esitare a concedere alle loro entità le risorse necessarie per avviare azioni di ricorso collettivo per conto dei consumatori di altri Stati membri o aiutarli a farlo presentando le azioni dinanzi ai loro tribunali nel caso in cui le entità degli Stati membri che non hanno meccanismi di ricorso collettivo non sono sottoposte allo stesso obbligo. Le consultazioni informali con le associazioni dei consumatori in questi Stati membri indicano che non sarebbero disposti a sviluppare queste attività a causa della mancanza di risorse. Dovrebbe essere definito un meccanismo equo per l'assunzione dei costi delle procedure. Gli Stati membri potrebbero anche essere incoraggiati a fornire alle loro entità risorse sufficienti per questo scopo.

29. I lavori della rete di cooperazione potrebbero essere facilitati dalla rete dei Centri europei dei consumatori (rete CEC). Il vantaggio rappresentato dalla rete CEC consiste nel fatto che si tratta di una rete europea già esistente. Dal momento che questa rete si occupa tuttavia per lo più di azioni individuali transfrontaliere extragiudiziali, occorrerebbero maggiori competenze e più risorse[34].

30. Alternativamente, sarebbe possibile creare una nuova rete destinata in maniera specifica ai mezzi di ricorso collettivo. Il finanziamento necessario per questa rete dipenderebbe dal suo carico di lavoro che, a sua volta, sarebbe in funzione del numero di entità appartenenti alla rete, delle loro competenze ed esperienze, dei compiti specifici affidati loro e del numero di casi transfrontalieri presentati conseguentemente.

31. In questa alternativa rientrerebbero le questioni relative alla competenza giurisdizionale e alla normativa applicabile agli obblighi contrattuali e non contrattuali (vedasi paragrafi 58-60).

Alternativa 3: Associazione di strumenti diversi

32. L'alternativa 3 prevede un'associazione di diversi strumenti, vincolanti e non vincolanti, che insieme possono migliorare le possibilità di ricorso dei consumatori affrontando i principali ostacoli identificati prima, vale a dire i costi giudiziari elevati, la complessità e la durata dei procedimenti, la mancanza d'informazione dei consumatori circa i mezzi di ricorso disponibili. L'alternativa comporta: il miglioramento dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie,

[34] Ciò potrebbe comportare costi aggiuntivi da definire d'accordo con gli Stati membri.

l'ampliamento del campo d'applicazione delle procedure relative alle controversie di modesta entità ai ricorsi di massa, l'ampliamento del campo di applicazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, l'incoraggiamento delle imprese a migliorare i sistemi di gestione dei reclami e le azioni per sensibilizzare i consumatori circa i meccanismi di ricorso esistenti.

33. Quando i consumatori decidono se avviare un'azione o meno, un parametro importante è costituito dall'importo cui si riferisce il ricorso. I consumatori preferiscono non agire quando l'oggetto del ricorso è inferiore a una determinata soglia. I sistemi alternativi di soluzione delle controversie, le procedure relative a controversie di modesta entità e la collaborazione fra le autorità pubbliche nazionali incaricate di applicare la normativa possono essere più efficienti a seconda dell'importanza dell'importo cui si riferisce la controversia.

34. Quando entrambe le parti hanno incentivi sufficienti[35] per ricorrere a modalità alternative di risoluzione della controversia, questo strumento si è rivelato un'alternativa efficiente alle procedure giudiziarie per i casi nei quali il danno è stato quantificato come medio o basso, dal momento che risulta più rapido, meno costoso e più flessibile. Le modalità alternative di risoluzione delle controversie potrebbero essere meno adatte a controversie relative ad importi più elevati, che spesso comportano elementi complessi e la ricerca di prove. Quando l'importo cui si riferisce la controversia è molto basso è poco probabile che i consumatori chiedano un risarcimento, dal momento che il pregiudizio subito dal singolo è inferiore al costo dell'azione giudiziaria.

35. Le procedure relative alle controversie di modesta entità sono procedure giudiziali semplificate con costi ridotti e gestione relativamente veloce. Per questi motivi sono uno strumento adatto a controversie riferite a importi medi e bassi, nei casi in cui le parti rifiutano di negoziare.

36. Un'azione da parte delle autorità pubbliche nazionali incaricate di applicare la normativa, quali la rete sulla cooperazione per la tutela dei consumatori, potrebbe comportare un risarcimento adeguato nei casi in cui probabilmente i sistemi di risoluzione alternativa delle controversie e le procedure per le controversie di modesta entità non possono funzionare, in particolare nei casi in cui l'importo è molto basso e i consumatori sono poco inclini ad agire.

37. Le **procedure alternative di risoluzione delle controversie** attualmente esistenti, variano in maniera considerevole fra uno Stato membro e l'altro e all'interno di un medesimo Stato membro. Si tratta di procedure con finanziamento pubblico o privato, sostenute da organizzazioni pubbliche o private, da enti singoli o collegiali, con copertura nazionale, regionale o locale, responsabili per i reclami di qualsiasi tipo o per quelli di un settore specifico, che adottano decisioni vincolanti o non vincolanti o che possono sfociare in un accordo fra le parti. Esistono inoltre divari considerevoli per quanto riguarda il tasso di copertura delle modalità alternative di risoluzione delle controversie, siano esse specifiche per un settore, che a livello geografico non tutte le richieste dei consumatori possono quindi essere gestite mediante le procedure alternative di risoluzione delle controversie. La maggior parte dei sistemi alternativi di risoluzione delle controversie nell'UE riguardano per lo più

[35] Ad esempio, l'attenzione dei media o effettiva possibilità di ricorso giudiziario.

controversie individuali. Alcuni Stati membri hanno modificato[36] o potrebbero modificare[37] la loro legislazione per riconoscere espressamente i meccanismi alternativi e collettivi di risoluzione delle controversie.

38. Il quadro comunitario esistente non esclude i sistemi alternativi di risoluzione collettiva delle controversie. Sebbene le due raccomandazioni in materia non siano state elaborate nella prospettiva della risoluzione collettiva delle controversie dei consumatori, i loro principi si possono applicare ai sistemi alternativi di risoluzione collettiva delle controversie. Le raccomandazioni potrebbero essere rafforzate per rispondere a questioni specifiche connesse alla gestione delle azioni collettive.

39. L'UE potrebbe spingere gli Stati membri a definire sistemi alternativi di risoluzione collettiva delle controversie dei consumatori facendo in modo che i sistemi siano disponibili in tutto il territorio dell'UE per qualsiasi azione da parte dei consumatori e inoltre accessibile ai consumatori di altri Stati membri. Gli Stati membri potrebbero scegliere come definire i sistemi alternativi di risoluzione collettiva delle controversie. Essi potrebbero alternativamente adattare i sistemi esistenti o metterne a punto uno o più nuovi destinati alle azioni collettive dei consumatori. Le reti europee esistenti, quali la rete CEC o FIN-Net, che aiutano già i singoli consumatori che desiderano accedere a sistemi alternativi di risoluzione delle controversie in un altro paese potrebbero aiutare i consumatori con esigenze simili affinché possano accedere ai sistemi alternativi più adatti per la risoluzione collettiva delle controversie in un altro Stato membro. Ciò potrebbe comportare ulteriori costi operativi per le reti in questione. Qualsiasi costo aggiuntivo dovrebbe essere deciso d'accordo con gli Stati membri che partecipano al finanziamento della rete CEC.

40. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto mediante una raccomandazione o una direttiva. Come primo passo si potrebbe elaborare una raccomandazione con un meccanismo di monitoraggio basato sui risultati che offrirebbe un'attuazione in condizioni di flessibilità. Con una direttiva UE gli Stati membri dovrebbero mettere a punto meccanismi alternativi e collettivi di risoluzione delle controversie destinati ai consumatori. L'uno o l'altro di questi strumenti potrebbero essere più dettagliati e presentare le componenti principali di un sistema alternativo di risoluzione delle controversie (ad esempio, composizione del sistema e procedura).

41. Al tempo stesso la Commissione potrebbe riunire le parti in causa per mettere a punto un modello standard di sistema alternativo e collettivo di risoluzione delle controversie di facile utilizzazione, in particolare in situazioni transfrontaliere. Questo modello standard sarebbe dotato delle principali componenti di un sistema alternativo e collettivo di risoluzione delle controversie. Questo tipo di modello potrebbe essere usato dalle parti in causa che desiderano mettere a punto un sistema alternativo e collettivo. Si tratterebbe di compiere un passo volontario verso la convergenza dei sistemi alternativi e collettivi di risoluzione delle controversie.

42. Un'altra misura che potrebbe migliorare i meccanismi di ricorso esistenti consiste nell'estensione da parte degli Stati membri del campo di applicazione delle procedure relative ai **ricorsi di modesta entità,** in modo da gestire efficacemente anche i ricorsi di massa in un contesto nazionale e transfrontaliero. Ad esempio, quando diversi cittadini reclamano contro lo stesso operatore commerciale per lo stesso

---

[36] Svezia, Finlandia.

[37] Slovenia.

pregiudizio, tutti i reclami potrebbero essere raggruppati, idealmente dal tribunale, e trattati con le procedure semplificate previste per i reclami dei singoli, relativi a entità modeste. Lo strumento più adeguato potrebbe essere una raccomandazione seguita da monitoraggio.

43. Il **regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori** istituisce una rete europea di autorità pubbliche nazionali incaricate dell'attuazione della legislazione. Queste autorità si possono rivolgere ad altri membri della rete per chiedere assistenza nell'indagare su eventuali violazioni della normativa a tutela dei consumatori e per intraprendere azioni contro gli operatori commerciali che sono responsabili delle violazioni in questione. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori indica una serie non esaustiva di capacità d'indagine e di esecuzione, necessarie per la sua applicazione, che possono essere esercitate soltanto quando esista un sospetto fondato di infrazione intracomunitaria e comprendono il diritto di esigere la cessazione o il divieto di qualsiasi infrazione intracomunitaria.

44. Il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori potrebbe essere modificato per inserirvi una facoltà in base alla quale un'autorità competente, dopo aver constatato una infrazione intracomunitaria, potrebbe esigere che l'operatore indennizzi i consumatori che hanno subito un danno[38]. Il funzionamento dettagliato di questo tipo di meccanismo sarebbe affidato agli Stati membri. Essi si interesserebbero di aspetti quali il finanziamento, le modalità con cui i consumatori interessati verrebbero individuati e informati, la definizione delle prove che i consumatori dovrebbero produrre, le misure da adottare se l'operatore non rispetta l'ordine di procedere al risarcimento e le possibilità di appello. Alternativamente, queste questioni potrebbero anche essere affrontate a livello europeo mediante una raccomandazione o una direttiva. Per quanto riguarda il finanziamento, l'articolo 4, paragrafo 7 del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori stabilisce che "gli Stati membri si assicurano che le autorità competenti possiedano le risorse necessarie per l'attuazione del presente regolamento".

45. Il campo di applicazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori dovrebbe comprendere le "infrazioni intracomunitarie" che danneggiano gli interessi individuali di più consumatori oltre alle azioni che danneggiano l'interesse collettivo dei consumatori. Sarebbe opportuno definire una soglia per il numero di consumatori interessati. L'indennizzo risultante dalla decisione di un tribunale o di un'autorità pubblica dovrebbe essere distribuito in maniera equa ai consumatori provenienti da altri Stati membri, in particolare per quanto riguarda le richieste di indennizzi di modesta entità, il regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori potrebbe attribuire la facoltà di applicare un prelievo agli utili degli operatori che si sono resi responsabili di infrazioni intracomunitarie. A questo scopo gli Stati membri dovrebbero concedere questa facoltà alle loro autorità pubbliche[39]. Le modalità più dettagliate verrebbero decise a livello di Stato membro.

---

38 La Commissione ha consultato a livello informale la rete di cooperazione per la tutela dei consumatori e apparentemente nella maggior parte degli Stati membri, le autorità pubbliche responsabili dell'attuazione della normativa non hanno il potere di imporre agli operatori che si sono resi responsabili di un'infrazione intracomunitaria di risarcire i consumatori, mentre soltanto in pochi Stati membri hanno il diritto di perseguire in giustizia i contravventori per ottenere un risarcimento per conto dei consumatori.

39 La Commissione ha consultato a livello informale la rete CPC e apparentemente questo tipo di facoltà non esiste nella maggior parte degli Stati membri.

Ad esempio, gli Stati membri deciderebbero se l'importo prelevato verrebbe trasferito al Tesoro o destinato a obiettivi nel settore dei consumatori. Il campo di applicazione del regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori rimarrebbe invariato. Con questo sistema i singoli consumatori non sarebbero in grado di ottenere una parte degli utili prelevati, ma tutti i consumatori si avvantaggerebbero indirettamente dall'effetto deterrente di un sistema simile per gli operatori.

46. Le imprese hanno interesse a garantire che i clienti siano soddisfatti. Ove non ce ne fossero si potrebbero incoraggiare le misure di autoregolamentazione e le misure esistenti potrebbero essere ulteriormente perfezionate. Ciò comporterebbe, ad esempio, la garanzia che tutte le imprese siano dotate di un **sistema interno di gestione dei reclami** che sia credibile, efficace e sottoposto a controlli indipendenti o a norme di revisione riconosciute. La Commissione potrebbe invitare tutte le imprese, in particolare nei settori nei quali si verificano più frequentemente ricorsi di massa, a mettere a punto misure di autoregolamentazione sotto forma di codice e ad informarne in maniera diffusa i consumatori.

47. Per migliorare l'informazione dei consumatori per quanto riguarda i mezzi di ricorso, si potrebbero prendere in considerazione **azioni destinate a sensibilizzarli.** Queste azioni potrebbero assumere la forma di attività d'informazione a livello nazionale o comunitario, sia di natura generale, che destinate ad alcuni settori specifici. Le eventuali azioni potrebbero andare dagli eventi realizzati dalle organizzazioni dei consumatori fino alle azioni promosse dagli Stati membri o dall'UE.

Alternativa 4 – Procedura giudiziaria di ricorso collettivo

48. Questa alternativa propone una misura comunitaria, vincolante o meno, per garantire che in tutti gli Stati membri esista un meccanismo di ricorso giudiziario collettivo. In tal modo tutti i consumatori dell'UE potrebbero ottenere un adeguato risarcimento nei ricorsi di massa attraverso azioni rappresentative, azioni di gruppo o "test case". Fra le questioni per le quali occorre prendere una decisione vi sono il finanziamento della procedura, le modalità per impedire le richieste non fondate, la posizione nei tribunali, le procedure opt-in e opt-out e la distribuzione del risarcimento. L'obiettivo dell'azione consiste nel mettere a punto una procedura di ricorso giudiziario collettivo efficace ed efficiente affinché i consumatori possano essere risarciti. In ogni caso questa alternativa dovrebbe evitare elementi che potrebbero favorire una cultura del contenzioso, che apparentemente esiste in alcuni paesi non europei nei quali si applicano indennizzi punitivi, "contingency fees" e altri elementi.

49. Per quanto riguarda il **finanziamento,** i costi potrebbero impedire ai consumatori di avviare un'azione collettiva e rendere molto difficile per le organizzazioni dei consumatori la gestione di ricorsi di massa nelle azioni rappresentative.

50. Una soluzione – parziale – potrebbe limitare le spese, ad esempio, esentando le azioni di ricorso collettivo dalle spese giudiziarie proponendo un limite massimo alle spese legali.

51. Per quanto riguarda le azioni rappresentative, il finanziamento delle entità che rappresentano i consumatori è cruciale. Si potrebbe prendere in considerazione la possibilità di assegnare una parte del risarcimento alle organizzazioni in modo da coprirne le spese. Un organismo terzo (ad esempio una banca) o un organismo pubblico potrebbe concedere un prestito destinato a coprire eventuali spese di

prefinanziamento della procedura giudiziaria. Il finanziamento della procedura giudiziaria da parte di terzi (ad esempio, società specializzate in questo settore) viene praticato con successo in alcuni Stati membri. Un'altra soluzione potrebbe essere un finanziamento pubblico da parte degli Stati membri e sarebbe inoltre possibile associare soluzioni diverse.

52. Un meccanismo comunitario dovrebbe facilitare i reclami fondati e avvantaggiare i consumatori. Al tempo stesso deve scoraggiare l'industria del contenzioso cui si è fatto riferimento prima, dal momento che questo si tradurrebbe in un vantaggio per i legali, piuttosto che per i consumatori e determinerebbe spese elevate per i convenuti. Per evitare la possibilità di un abuso del meccanismo del ricorso collettivo, vi sono elementi di salvaguardia che possono contribuire a **prevenire le richieste non fondate**. Il magistrato può svolgere un ruolo importante decidendo se un ricorso collettivo sia fondato o meno. La certificazione delle organizzazioni rappresentative ne custodisce l'accesso, come pure il principio in base al quale chi perde paga, negli Stati membri in cui esiste. Le autorità pubbliche potrebbero svolgere un ruolo potenziale di 'guardiane' nel finanziamento delle procedure di ricorso collettivo, rifiutando di assegnare risorse a rivendicazioni non fondate.

53. La posizione dei consumatori nelle procedure giudiziarie di ricorso collettivo potrebbe essere rafforzata attribuendo a enti qualificati, quali le organizzazioni dei consumatori o i mediatori, la **legittimazione giuridica** per avviare un'azione rappresentativa.

54. Un elemento importante delle procedure di ricorso collettivo consiste nella scelta se sia opportuno introdurre la **procedura opt-in o opt-out**.

55. I sistemi opt-in potrebbero essere onerosi e costosi per le organizzazioni dei consumatori che devono effettuare lavori preparatori, quali identificare i consumatori, definire le circostanze di ciascun caso, nonché gestirlo e gestire la comunicazione con tutti i ricorrenti. Inoltre si potrebbero affrontare difficoltà nel reperire un numero sufficientemente elevato di consumatori disposti all'opt-in nel caso di danni quantificabili in importi molto modesti, per i quali i consumatori sono meno propensi ad agire. Tuttavia questo sistema non rischia di favorire le richieste eccessive o non fondate.

56. Le soluzioni opt-out potrebbero ridurre alcune delle difficoltà dei sistemi opt-in. Spesso tuttavia sono considerate in maniera negativa in Europa, a causa del rischio percepito di favorire un eccesso di vertenze, come si verifica in alcuni paesi non europei. Qualsiasi sistema di ricorso collettivo dovrebbe essere progettato in modo da evitare questo rischio. Ad ogni modo resta problematica la diffusione delle informazioni attraverso le frontiere. La mancanza di informazioni potrebbe determinare una situazione nella quale i consumatori si troverebbero vincolati da una sentenza senza essere a conoscenza o senza essere stati in grado di contestare la gestione della causa. Inoltre, nelle procedure opt-out le organizzazioni dei consumatori potrebbero trovarsi di fronte all'onere di dovere identificare le vittime e distribuire il risarcimento.

57. In una soluzione opt-in i problemi citati potrebbero essere risolti se il tribunale **distribuisse il risarcimento,** permettesse ai consumatori di aderire ad un'azione di massa dopo che è stata pronunciata la sentenza in un "test case" e rendendo la sentenza applicabile a tutte le vittime. Ogni consumatore dovrebbe tuttavia seguire una procedura giudiziaria specifica per poter godere dei vantaggi della sentenza.

58. Nei **casi transfrontalieri** il regolamento sulla giurisdizione[40] si applicherebbe a qualsiasi azione, ivi compresa quella intentata da un'autorità pubblica se esercita diritti privati (ad esempio, un mediatore che avvia una procedura per conto dei consumatori). Le azioni rappresentative dovrebbero essere presentate al tribunale da cui dipende l'operatore o al tribunale del luogo di esecuzione del contratto (articolo 5, paragrafo 1).

59. Nei ricorsi di massa che riguardano consumatori provenienti da più Stati membri, il tribunale dovrebbe applicare agli obblighi contrattuali le varie legislazioni nazionali dei consumatori (articolo 6 del regolamento Roma I[41]). Questo comporterebbe problemi di natura pratica nelle cause che coinvolgono consumatori provenienti da più Stati membri. Una soluzione consisterebbe nell'introdurre una modifica delle disposizioni che impongono la normativa dell'operatore commerciale nei casi di ricorso collettivo. Altre alternative sono l'applicazione della legislazione del mercato più colpito o dello Stato membro in cui si trova l'entità rappresentativa.

60. In situazioni analoghe, nel settore della responsabilità da prodotti (articolo 5, regolamento Roma II[42]) potrebbe risultare utile potere scegliere la legge da applicare con un accordo posteriore al verificarsi del fatto che ha determinato il danno (articolo 14, paragrafo 1, lettera a) del regolamento Roma II).

Domanda n. 1: Qual è la sua opinione circa il ruolo dell'UE in relazione ai ricorsi collettivi dei consumatori?

Domanda n. 2: Quali delle quattro alternative indicate prima preferisce? Ritiene opportuno respingere una delle alternative?

Domanda n. 3: Esistono elementi specifici delle alternative con cui è d'accordo/non è d'accordo?

Domanda n. 4: Esistono altri elementi che desidererebbe aggiungere all'alternativa che preferisce?

Domanda n. 5: Nel caso in cui preferisca un'associazione di più alternative, quali sarebbero quelle che vorrebbe associare e quali sarebbero le caratteristiche?

Domanda n. 6: Per quanto riguarda le alternative 2, 3 o 4, ritiene che sarebbero necessari strumenti vincolanti o preferirebbe strumenti non vincolanti?

---

40 Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L12 del 16.1.2001, pag. 1.

41 Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I), GU L177 del 4.7.2008, pag. 6.

42 Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II), GU L 199 del 31.7.2007, pag.40.

Domanda n. 7: Ritiene che vi possano essere altre modalità per affrontare il problema?

Con il presente Libro verde la Commissione europea invita gli interessati ad esprimere un parere inviando le loro risposte (con la dicitura "Risposta al Libro verde sui ricorsi collettivi dei consumatori") entro il 1° marzo 2009 al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale Salute e tutela dei consumatori
Rue de la Loi 200
1049 Bruxelles
Belgio

Oppure per e-mail all'indirizzo: **Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu**

Le risposte saranno pubblicate sul sito web della Direzione generale Salute e tutela dei consumatori della Commissione europea. Sarà possibile chiedere che le risposte rimangano confidenziali e in questo caso occorre indicare espressamente sulla prima pagina che si è contrari alla pubblicazione. La Commissione esaminerà i contributi e pubblicherà una sintesi nel corso della prima metà del 2009.

In base al risultato della consultazione la Commissione presenterà un nuovo documento orientativo nel 2009.

Dichiarazione di riservatezza

Obiettivo e riferimento dell'elaborazione dei dati personali:

La Direzione generale Salute e tutela dei consumatori registrerà e elaborerà i vostri dati personali nella misura in cui sono necessari a dare un seguito al contributo alla consultazione pubblica sul Libro verde relativo ai mezzi di ricorso collettivo per i consumatori.

I dati verranno gestiti conformemente alle disposizioni del regolamento (CE) n. 45/2001 concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati.

I dati saranno registrati e memorizzati per il tempo necessario alle azioni di follow-up nel contesto del contributo fornito.

Per motivi di trasparenza i contributi, ivi compresi i nominativi e la posizione occupata in seno all'organizzazione, saranno comunicati al pubblico, in particolare tramite le pagine web relative alla salute e ai consumatori sul sito Europa, al seguente indirizzo:

http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm

Diritto di rettifica & responsabile del trattamento dei dati personali:

Se desidera ulteriori informazioni sul trattamento dei suoi dati personali o sull'esercizio dei suoi diritti (ad esempio, accesso a o rettifica di dati inesatti o incompleti) si prega di contattare:

Sanco-consumer-collective-redress@ec.europa.eu

In ogni momento si ha il diritto di ricorrere al garante europeo della protezione dei dati: edps@edps.europa.eu