



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 giugno 2013 (03.07)  
(OR. en)**

**11499/13**

**RC 30  
CONSOM 136  
JUSTCIV 149  
MI 582**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	12 giugno 2013
Destinatario:	Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2013) 401 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI "Verso un quadro orizzontale europeo per i ricorsi collettivi"

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 401 final.

---

All.: COM(2013) 401 final



Strasburgo, 11.6.2013  
COM(2013) 401 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**"Verso un quadro orizzontale europeo per i ricorsi collettivi"**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**"Verso un quadro orizzontale europeo per i ricorsi collettivi"**

**1. INTRODUZIONE**

**1.1. Obiettivi della presente comunicazione**

In una fase economicamente difficile, un quadro giuridico solido e sistemi giudiziari efficienti possono contribuire in maniera determinante all'obiettivo dell'Unione europea di raggiungere una crescita competitiva. Il principale obiettivo politico dell'Unione è conservare la competitività a livello globale e avere un mercato unico aperto e funzionante, come ribadito nella strategia Europa 2020 e nell'Atto per il mercato unico. In questo contesto, la certezza giuridica e un quadro giuridico affidabile sono di fondamentale importanza.

La politica in materia di giustizia dell'Unione europea intende sviluppare un vero spazio di libertà, sicurezza e giustizia al servizio dei cittadini e delle imprese<sup>1</sup>. Tanto i cittadini quanto le imprese dovrebbero potersi avvalere di mezzi di ricorso effettivi, in particolare nei casi transfrontalieri in cui sono stati violati diritti loro conferiti dal diritto dell'Unione europea. A tal fine può essere necessario trovare soluzioni di diritto processuale fondate sul diritto dell'Unione. Il lavoro svolto in questo ambito sino ad ora ha prodotto una serie di soluzioni che agevolano l'accesso ad un ricorso effettivo. Il procedimento europeo per le controversie di modesta entità<sup>2</sup> è un procedimento civile europeo semplificato e a costi ridotti che facilita la risoluzione delle controversie dei consumatori derivanti da vendite transfrontaliere. Il procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento<sup>3</sup> contribuisce ad un rapido recupero dei crediti transfrontalieri, agevolando la gestione delle controversie da parte delle imprese. La direttiva sulla mediazione<sup>4</sup>, applicabile a tutte le controversie civili transfrontaliere, promuove la risoluzione alternativa delle controversie secondo modalità che permettano di ridurre i costi e l'impegno necessari e riduce i tempi del contenzioso transfrontaliero. Nel campo della politica per i consumatori<sup>5</sup>, la direttiva recentemente adottata sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori<sup>6</sup>, insieme al regolamento sulla

---

<sup>1</sup> Si veda la comunicazione della Commissione "Piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma" (COM(2010) 171 del 20.4.2010; Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, adottato dal Consiglio europeo il 9.12.2009 (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1).

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 861/2007 che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità (GU L 199 del 31.7.2007, pag. 1).

<sup>3</sup> Regolamento (CE) n. 1896/2006 che istituisce un procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento (GU L 399 del 30.12.2006).

<sup>4</sup> Direttiva 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale (GU L 136 del 24.5.2008, pag. 3).

<sup>5</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale europeo "Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013 Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela più efficace" (COM(2007) 99 definitivo {SEC(2007) 321}, {SEC(2007) 322}, {SEC(2007) 323}, del 13.3.2007); comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un'agenda europea dei consumatori — Stimolare la fiducia e la crescita" (COM(2012) 225 final, {SWD(2012) 132 final}, del 22.5.2012).

<sup>6</sup> P7\_TA(2013)0066 — Risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, commissione per il mercato interno e la tutela dei consumatori PE487.749 — Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla

risoluzione delle controversie online dei consumatori<sup>7</sup>, vanno oltre imponendo agli Stati membri di assicurare che le controversie contrattuali tra un consumatore e un professionista derivanti dalla vendita di beni o dalla prestazione di servizi possano essere presentate a un organismo di risoluzione alternativa delle controversie.

Gli strumenti giuridici citati, oltre ad altri strumenti che contribuiscono allo sviluppo dell'*acquis* dell'Unione nel settore della giustizia e della protezione dei consumatori, rispondono ad esigenze molto concrete e chiaramente identificate di cittadini ed imprese. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, essi lasciano spazio anche a soluzioni giurisdizionali e sistemi di ricorso nazionali.

I ricorsi collettivi sono uno dei meccanismi che, da vari anni a questa parte, sono analizzati dalle istituzioni dell'Unione in base all'esperienza acquisita in diversi Stati membri sotto il profilo della capacità di contribuire allo sviluppo di uno spazio di giustizia europeo che garantisca un elevato livello di protezione dei consumatori e migliori l'applicazione del diritto dell'Unione in generale, comprese le norme di concorrenza, nonché di favorire la crescita economica e di facilitare l'accesso alla giustizia. Tra il 2010 e il 2012 la Commissione ha portato avanti tale analisi, approfondendola, per rispondere a tre domande fondamentali:

- 1) Qual è il problema che gli strumenti vigenti non riescono a risolvere in modo soddisfacente?
- 2) Un dato meccanismo giuridico, come l'eventuale meccanismo europeo di ricorso collettivo, potrebbe risolvere tale problema?
- 3) Come un tale meccanismo potrebbe conciliarsi con l'obbligo dettato dall'articolo 67, paragrafo 1, del TFUE ai sensi del quale, nel realizzare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione è tenuta a rispettare i diversi ordinamenti giuridici e le diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri, in particolare in settori (come il diritto processuale) che a livello nazionale sono decisamente consolidati mentre sono piuttosto recenti a livello dell'UE?

Ad avviso della Commissione, qualsiasi misura di ricorso giurisdizionale dev'essere appropriata ed efficace e saper fornire soluzioni equilibrate che sostengano la crescita europea garantendo l'effettivo accesso alla giustizia. Non deve pertanto trattarsi di misure che incentivano l'abuso del contenzioso o producono effetti pregiudizievoli sui convenuti a prescindere dagli esiti del procedimento. Esempi di detti effetti sono identificabili in particolare nelle "*class action*" esistenti negli Stati Uniti. L'approccio europeo ai ricorsi collettivi deve quindi preoccuparsi di prevenire tali effetti negativi e di mettere a punto garanzie adeguate per evitarli.

Nel 2011 la Commissione ha condotto una consultazione pubblica orizzontale sul tema "Verso un approccio europeo coerente in materia di ricorso collettivo", allo scopo, tra l'altro, di individuare dei principi giuridici comuni sul ricorso collettivo e di analizzare come tali principi possano coniugarsi con l'ordinamento giuridico dell'Unione e con quelli dei 27 Stati membri dell'UE. La consultazione ha inoltre sondato i settori in cui forme diverse di ricorso

---

risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, recante modifica del regolamento (CE) n. 2006/2004 e della direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'ADR per i consumatori) (COM(2011)0793 — C7-0454/2011 — 2011/0373(COD))

<sup>7</sup> P7\_TA(2013)0065 — Risoluzione delle controversie online dei consumatori, commissione per il mercato interno e la tutela dei consumatori PE487.752 — Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 12 marzo 2013 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla risoluzione delle controversie online dei consumatori (regolamento sull'ODR per i consumatori) (COM(2011)0794 — C7-0453/2011 — 2011/0374(COD)) (procedura legislativa ordinaria: prima lettura).

collettivo potrebbero agevolare un maggior rispetto delle norme dell'UE o una migliore tutela dei diritti dei cittadini e delle imprese dell'Unione.

Il Parlamento europeo ha deciso di contribuire al dibattito europeo adottando una risoluzione fondata su una relazione generale di iniziativa propria sui ricorsi collettivi<sup>8</sup>.

La presente comunicazione riporta i principali punti di vista emersi nel corso della consultazione pubblica e riflette la posizione della Commissione su alcuni temi centrali relativi ai ricorsi collettivi. Ad essa si accompagna una raccomandazione della Commissione che invita tutti gli Stati membri dell'Unione europea a dotarsi di sistemi di ricorso collettivo a livello nazionale basandosi su una serie di principi comuni europei. La raccomandazione promuove un approccio orizzontale e il suo contenuto si applica quindi anche al diritto della concorrenza, un settore per il quale regole specifiche — giustificate dalle specificità di questa branca del diritto — sono previste dalla proposta di direttiva relativa a determinate norme che regolamentano le azioni per il risarcimento del danno ai sensi della legislazione nazionale a seguito della violazione delle disposizioni del diritto della concorrenza degli Stati membri e dell'Unione europea<sup>9</sup>. Se da un lato la raccomandazione incoraggia tutti gli Stati membri a seguire i principi in essa contenuti, dall'altro la proposta di direttiva lascia alla discrezione degli Stati membri la decisione di introdurre eventuali azioni di ricorso collettivo nell'ambito dell'applicazione delle norme di concorrenza su iniziativa dei privati<sup>10</sup>.

## 1.2. Cos'è il ricorso collettivo?

Il ricorso collettivo è un meccanismo processuale che, per ragioni di economia dei mezzi processuali e/o di efficienza dell'applicazione delle norme, consente di riunire in un'unica azione in giudizio varie controversie simili. Esso facilita l'accesso alla giustizia in particolare nei casi in cui il singolo danno ha un valore così limitato che i potenziali ricorrenti non lo ritengono tale da giustificare un'azione individuale. Ha anche il pregio di rafforzare il potere negoziale dei potenziali ricorrenti e di contribuire all'efficiente amministrazione della giustizia, evitando il moltiplicarsi di procedimenti riguardanti controversie sorte dalla stessa violazione di norme giuridiche.

A seconda del tipo di controversia, il ricorso collettivo può essere di natura *inibitoria*, se è destinato a produrre la cessazione di un comportamento illecito, o di natura *risarcitoria*, se è finalizzato ad ottenere il risarcimento del danno subito. La presente comunicazione e la raccomandazione che l'accompagna esaminano entrambe le tipologie di ricorso collettivo, senza interferire con i mezzi di natura inibitoria già in vigore negli Stati membri in virtù del diritto dell'Unione.

Non va infatti dimenticato che le azioni per l'ottenimento di provvedimenti inibitori o risarcitori riguardo a presunte violazioni di vari diritti o alla cessazione di comportamenti illeciti sono controversie civili tra due parti private<sup>11</sup>, anche laddove una di esse sia "collettiva", ad esempio un gruppo di ricorrenti. Qualsiasi violazione di un diritto e qualsiasi provvedimento inibitorio o risarcitorio ad essa relativi sono determinati solo al momento in

---

<sup>8</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012 "Verso un approccio europeo coerente in materia di ricorsi collettivi".

<sup>9</sup> [AGGIUNGERE riferimento COM(2013) XXX quando disponibile]

<sup>10</sup> Per la Commissione, la raccomandazione orizzontale e la direttiva settoriale costituiscono un "pacchetto" che, nel suo complesso, riflette un approccio equilibrato da essa deliberatamente scelto. Anche se le procedure di adozione ai sensi dei trattati differiscono per le due misure, delle modifiche profonde all'equilibrio di detto approccio porterebbero la Commissione a dover rivedere la propria proposta.

<sup>11</sup> Anche un'autorità pubblica potrebbe configurarsi come ricorrente o resistente in controversie civili qualora non eserciti la sua potestà d'imperio ma agisca nell'ambito del diritto civile.

cui il giudice si pronuncia<sup>12</sup> sulla causa<sup>13</sup>. In virtù del principio dello Stato di diritto, la parte convenuta (resistente) nella causa civile non è considerata aver agito in modo illecito o aver violato alcun diritto, salvo che, e fintantoché il giudice non si sia pronunciato in tal senso<sup>14</sup>.

### 1.3. Situazione del ricorso collettivo nell'Unione europea

La legislazione dell'Unione e gli accordi internazionali da questa ratificati impongono agli Stati membri di istituire, in alcuni settori, procedimenti collettivi di *natura inibitoria*. Nel campo del diritto del consumo, in virtù della direttiva sui provvedimenti inibitori<sup>15</sup>, le autorità di tutela dei consumatori e le organizzazioni di consumatori legittimate sono autorizzate ad avviare procedimenti dinanzi ad organi giurisdizionali o autorità pubbliche in tutti gli Stati membri, al fine di ottenere l'interdizione di pratiche che violano le norme nazionali e dell'UE di protezione dei consumatori. Nel campo del diritto dell'ambiente, la convenzione di Aarhus impone agli Stati membri di assicurare l'accesso alla giustizia in caso di violazioni di norme ambientali<sup>16</sup>. Tutti gli Stati membri dispongono quindi attualmente di procedimenti che consentono alle parti ricorrenti, che agiscono in forma collettiva o rappresentativa, di ottenere un'ingiunzione di porre fine a comportamenti illeciti.

In vari Stati membri sono stati introdotti anche procedimenti per l'introduzione di azioni collettive di *natura risarcitoria*, fino ad oggi come conseguenza di sviluppi nazionali della politica in materia di giustizia. A livello dell'Unione non esistono ancora strumenti collettivi per il risarcimento del danno. Variano da uno Stato membro all'altro i meccanismi vigenti tramite i quali un gruppo di persone danneggiate da pratiche commerciali illecite può chiedere il risarcimento del danno<sup>17</sup>. Le maggiori differenze tra i meccanismi riguardano il loro campo d'applicazione, l'esperibilità da parte di organizzazioni rappresentative o singoli in qualità di ricorrenti, l'accessibilità alle imprese, in particolare le PMI, le modalità con cui viene formato il gruppo dei ricorrenti ("opt-in" o "opt-out"), le modalità di finanziamento dell'azione e di distribuzione del risarcimento accordato.

La Commissione ha lavorato per vari anni allo sviluppo di norme europee per i ricorsi collettivi di natura risarcitoria nel settore del diritto della concorrenza e della protezione dei consumatori. Nel 2005 ha adottato un libro verde sulle azioni nel settore antitrust<sup>18</sup> e nel 2008 un libro bianco<sup>19</sup> in cui esamina l'idea di integrare i ricorsi collettivi come ulteriore strumento di applicazione delle norme di concorrenza dell'UE su iniziativa dei privati. Nel 2008 la

---

<sup>12</sup> Salvo che si tratti di un'azione risarcitoria "conseguente" che dipende dal precedente accertamento di una violazione da parte di un'autorità pubblica come l'autorità di concorrenza.

<sup>13</sup> Per questo motivo non è opportuno parlare di "vittime", "danno" o "violazioni" nell'ambito di azioni collettive su iniziativa di privati, prima che il giudice abbia stabilito che il danno è stato causato da una determinata violazione delle norme.

<sup>14</sup> Una ricerca condotta in Germania ha mostrato che, in un dato lasso di tempo, circa il 60% delle azioni di natura inibitoria promosse da autorità o associazioni di tutela dei consumatori sono andate a buon fine. Questa percentuale è elevata in quanto i ricorrenti scelgono attentamente le cause; ciononostante, nel 40% dei casi non è stata riscontrata da parte del giudice alcuna violazione o attività illecita. Si veda *Meller-Hannich: Effektivität kollektiver Rechtsschutzinstrumente*, 2010.

<sup>15</sup> Direttiva 2009/22/CE (GU L 110 dell'1.5.2009, pag. 30).

<sup>16</sup> Gli Stati membri hanno dato attuazione a tale norma riconoscendo a organizzazioni non governative la legittimazione attiva per impugnare dinanzi agli organi giurisdizionali decisioni amministrative in materia ambientale.

<sup>17</sup> Si veda ad esempio lo studio realizzato nel 2008 su richiesta della Commissione "*Evaluation of the effectiveness and efficiency of collective redress mechanisms in the European Union*" e disponibile all'indirizzo [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/collective\\_redress\\_en.htm#Studies](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/collective_redress_en.htm#Studies).

<sup>18</sup> COM(2005) 672 del 19.12.2005.

<sup>19</sup> COM(2008) 165 del 2.4.2008.

Commissione ha altresì pubblicato un libro verde sui mezzi di ricorso collettivo dei consumatori<sup>20</sup>.

I portatori di interessi hanno sollevato il problema delle discordanze tra le varie iniziative della Commissione su questo tema, fatto che sottolinea la necessità di un sistema più coerente. Il ricorso collettivo è infatti uno strumento processuale che può essere pertinente per le politiche dell'UE anche in settori diversi dalla concorrenza o dalla tutela dei consumatori. Ne sono altrettanti esempi i servizi finanziari, la tutela dell'ambiente, la protezione dei dati<sup>21</sup> o la lotta alla discriminazione. La Commissione ritiene che sia pertanto necessario aumentare la coerenza politica e adottare un approccio orizzontale verso i ricorsi collettivi, sulla base della consultazione pubblica condotta nel 2011<sup>22</sup>.

## **2. PRINCIPALI RISULTATI DELLA CONSULTAZIONE PUBBLICA**

### **2.1. Contributi dei portatori d'interessi**

La consultazione pubblica organizzata dalla Commissione sui ricorsi collettivi ha avuto un notevole seguito: 310 risposte sono state inviate da portatori d'interessi e 300 persone hanno assistito all'audizione pubblica del 5 aprile 2011. Inoltre, più di 19 000 risposte sono state inviate da cittadini nella forma di un invio in massa<sup>23</sup>. La qualità della maggior parte delle risposte testimonia il grande interesse che suscita questo tema e la sua importanza. Le osservazioni hanno contribuito a chiarire alla Commissione le diverse posizioni dei portatori d'interessi e hanno messo in luce le questioni controverse e quelle sui cui c'è un maggior consenso.

La principale divergenza di opinioni quanto ai benefici che potrebbero derivare dall'introduzione di nuovi meccanismi di ricorso collettivo per l'applicazione del diritto dell'Unione si riscontra fra cittadini/consumatori e imprese: in genere, i consumatori sono favorevoli all'introduzione di nuovi meccanismi, mentre le imprese vi si oppongono. I rappresentanti del mondo accademico si dicono generalmente a favore, gli avvocati sono divisi sulla questione, anche se gli scettici o contrari superano il numero dei favorevoli.

Anche gli Stati membri<sup>24</sup> che hanno partecipato alla consultazione hanno espresso punti di vista divergenti, che vanno dal sostegno a norme vincolanti dell'Unione sui ricorsi collettivi, ad un forte scetticismo.

Alcuni Stati membri prenderebbero in considerazione norme vincolanti di livello europeo solo riguardo a specifici settori o questioni (la Danimarca, riguardo ai ricorsi collettivi transfrontalieri; i Paesi Bassi, riguardo agli aspetti di diritto internazionale privato dei ricorsi collettivi; la Svezia, rispetto a settori di politica in cui vigono norme sostanziali armonizzate, come la concorrenza; il Regno Unito, nel settore della concorrenza; la Lettonia prenderebbe in

---

<sup>20</sup> COM(2008) 794 del 27.11.2008.

<sup>21</sup> Nella sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati (regolamento generale sulla protezione dei dati), la Commissione ha introdotto una forma di ricorso collettivo in forma rappresentativa. Il mezzo di ricorso giurisdizionale per violazioni della protezione dei dati potrebbe essere utilizzato da qualunque organismo, organizzazione o associazione che tuteli i diritti e gli interessi degli interessati in relazione alla protezione dei loro dati personali, se agiscono per conto di uno o più interessati (si veda COM(2012) 11 del 25.1.2012, articolo 73, paragrafo 2 e articolo 76). In questi casi, quindi, l'azione è avviata per conto dell'interessato rappresentato e ha la stessa portata che avrebbe quella esperibile da parte dell'interessato stesso.

<sup>22</sup> COM(2010) 135 del 31.3.2010.

<sup>23</sup> Quasi tutte erano risposte uniformi da parte di cittadini francesi e tedeschi.

<sup>24</sup> 15 Stati membri hanno risposto alla consultazione pubblica (AT, BG, CZ, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SE, UK).

considerazione un corpus di norme minime vincolanti nel settore del diritto della concorrenza e della protezione dei consumatori per i casi transfrontalieri).

Vari partecipanti che rappresentano diverse categorie di portatori d'interessi hanno sostenuto che il ricorso collettivo come forma di applicazione delle norme su iniziativa dei privati dovrebbe teoricamente essere indipendente dall'applicazione gestita dagli organismi pubblici, ma che è necessario un certo livello di coordinamento tra le due forme: dovrebbero in realtà essere complementari tra loro. Alcuni partecipanti hanno sostenuto che il ricorso collettivo dovrebbe intervenire solo dopo l'applicazione delle norme da parte degli organismi pubblici, nella forma di azioni risarcitorie conseguenti ("*follow-on action*").

La maggior parte dei portatori d'interessi concorda sull'opportunità di stabilire principi comuni per i ricorsi collettivi a livello dell'Unione. Tuttavia, detti principi dovrebbero coniugarsi con il sistema giuridico dell'UE e con quelli dei 27 Stati membri e dovrebbero tenere conto dell'esperienza pratica dei sistemi di ricorsi collettivi già vigenti in alcuni di questi. Secondo molti partecipanti, tali principi dovrebbero garantire procedimenti efficaci, evitare il pericolo dell'abuso del contenzioso, incoraggiare la risoluzione collettiva consensuale delle controversie e prevedere un meccanismo per l'esecuzione transfrontaliera delle sentenze.

Più in particolare, molti portatori d'interessi concordano con i seguenti parametri di base del sistema di ricorso collettivo sotto il profilo dell'efficacia e delle garanzie: qualunque sistema di ricorso collettivo dovrebbe innanzitutto fornire una soluzione efficace ad un gran numero di controversie individuali che pongono le stesse questioni o questioni comuni e riguardano un'unica presunta violazione di diritti conferiti dalle norme dell'Unione; dovrebbe poter portare a soluzioni giuridicamente certe ed eque in tempi ragionevoli, nel rispetto dei diritti di tutte le parti in causa; dovrebbe al contempo prevedere garanzie contro l'abuso del contenzioso ed evitare gli incentivi economici alle controversie speculative. Nell'esaminare in concreto gli elementi che assicurano efficacia e garanzie, la consultazione pubblica ha confermato l'ampia varietà dei meccanismi di ricorso collettivo negli Stati membri. Tali meccanismi differiscono tra loro per tipo di azione collettiva disponibile e relative caratteristiche come la ricevibilità, la legittimazione ad agire, l'uso di un sistema opt-in o di uno opt-out, il ruolo del giudice nel procedimento collettivo e gli obblighi d'informazione nei riguardi dei potenziali ricorrenti in merito all'azione collettiva. Inoltre, ciascun meccanismo di ricorso collettivo opera in un contesto più ampio di norme generali di diritto civile e processuale, norme che regolano la professione forense e altre norme pertinenti, che a loro volta sono diverse tra Stati membri. Data tale diversità, è naturale che i portatori d'interessi esprimano punti di vista divergenti sulla capacità o meno di uno specifico sistema nazionale di ricorso collettivo — o delle sue caratteristiche — di prestarsi particolarmente a modello per formulare norme comuni valide in tutta l'UE sull'efficacia e sulle garanzie.

## **2.2. Potenziali vantaggi e inconvenienti dei ricorsi collettivi secondo l'esito della consultazione pubblica**

In molte risposte vari partecipanti hanno sottolineato i vantaggi e gli inconvenienti che sono inerenti ai meccanismi di ricorso collettivo. Si tratta di aspetti che vanno visti nel contesto dei valori e delle politiche dell'Unione europea, in particolare espressi nei trattati e nella legislazione. Dando piena applicazione ai principi comuni contenuti nella raccomandazione si realizzano i vantaggi e si attenuano gli inconvenienti in questione.

### *2.2.1. Vantaggi: accesso alla giustizia e maggior rispetto delle norme*

Ai sensi dell'articolo 47, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha



diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice. L'effettività del mezzo di ricorso dipende da vari fattori, compresa la sua accessibilità in concreto offerta dall'ordinamento giuridico.

Il Consiglio europeo ha sottolineato nel programma di Stoccolma che l'accesso alla giustizia nello spazio giudiziario europeo dovrebbe essere molto più agevole, soprattutto nell'ambito dei procedimenti transfrontalieri. Il costo del procedimento giudiziario può rappresentare un ostacolo all'accesso alla giustizia. Laddove un gran numero di persone lamentano un danno causato da una presunta violazione di diritti loro conferiti dal diritto dell'Unione, ma l'entità del danno individuale è limitata rispetto ai potenziali costi per ricorrente, la riunione di azioni simili in uno schema di ricorso collettivo permette a coloro che chiedono il risarcimento di dividerne i costi, riducendo così i rispettivi oneri finanziari. La possibilità di promuovere un'azione giudiziaria collettivamente incoraggia molte persone che possono aver subito un danno a far valere il loro diritto al risarcimento<sup>25</sup>. La disponibilità di un'azione giudiziaria collettiva negli ordinamenti giuridici nazionali — unitamente alla possibilità di accedere a metodi di risoluzione alternativa delle controversie su base consensuale — può quindi contribuire ad un miglior accesso alla giustizia.

Inoltre, il fatto che i potenziali ricorrenti possano far valere più efficacemente i diritti conferiti loro dal diritto dell'Unione contro chi li avesse violati, contribuisce ad elevare il livello del rispetto del diritto dell'Unione nel suo complesso. In settori in cui le autorità pubbliche designate hanno poteri per far rispettare le norme nell'interesse pubblico, l'applicazione a livello pubblico e a livello privato sono complementari: mentre la prima mira alla prevenzione, all'individuazione e alla deterrenza delle violazioni, la seconda ha come scopo assicurare il risarcimento delle vittime. In settori in cui l'intervento pubblico per l'applicazione delle norme è meno forte, le azioni collettive possono avere, oltre alla loro funzione risarcitoria o preventiva, anche una funzione deterrente.

### 2.2.2. *Inconvenienti: rischio di abuso del contenzioso*

I principali motivi di preoccupazione citati riguardo all'introduzione di meccanismi di ricorso collettivo giudiziario sono che tali meccanismi rischierebbero di incentivare l'abuso del contenzioso o avrebbero altrimenti un'incidenza negativa sulle attività economiche delle imprese dell'UE<sup>26</sup>. Si può considerare che vi sia abuso del contenzioso quando la controversia è intenzionalmente instaurata contro imprese che rispettano la legge al fine di causare loro un danno d'immagine o di gravarle di un indebito onere finanziario.

Vi è il rischio che anche la mera presunzione di violazioni possa avere un effetto negativo sulla percezione che i clienti attuali o potenziali hanno dell'impresa chiamata a difendersi. Malgrado rispettino la legge, le imprese convenute possono essere disposte a transigere una causa al solo scopo di evitare o ridurre al minimo l'eventuale danno. Inoltre, i costi di rappresentanza in giudizio in cause complesse possono costituire una spesa ingente, specie per gli operatori economici di minori dimensioni.

Le "*class action*" dell'ordinamento giuridico statunitense sono l'esempio più noto di ricorso collettivo, ma anche un'illustrazione della vulnerabilità di un sistema all'abuso del contenzioso. Varie caratteristiche dell'ordinamento giuridico statunitense hanno reso le *class action* uno strumento particolarmente potente, temuto però da chi si trova chiamato in giudizio, in particolare le imprese, poiché può essere usato per forzare loro la mano a transigere una causa che non necessariamente è fondata. Tra queste caratteristiche si ritrovano

---

<sup>25</sup> Secondo un sondaggio Eurobarometro del 2011, il 79% degli intervistati nei 27 Stati membri ha affermato che sarebbe più motivato a difendere i propri diritti in tribunale se potesse unirsi ad altri consumatori. Si veda il Flash Eurobarometro, "*Consumers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection*", marzo 2011.

<sup>26</sup> Opinione espressa dalla maggioranza dei partecipanti, in particolare imprese.

ad esempio gli onorari degli avvocati calcolati sulla base del risarcimento accordato (cosiddetti "*contingency fees*") o la procedura di accesso ai documenti probatori che permette richieste generiche di informazioni (cosiddette "*fishing expeditions*"). Un elemento importante che caratterizza il sistema statunitense è la possibilità di chiedere risarcimenti detti "punitivi" che fanno lievitare gli interessi economici in gioco nelle *class action*. Ad accentuare questi aspetti c'è il fatto che le *class action* negli Stati Uniti sono nella maggior parte dei casi procedure "opt-out", per cui chi rappresenta la classe può agire in giudizio per conto dell'intera classe di ricorrenti potenzialmente interessati, a prescindere dalla loro specifica richiesta di partecipare all'azione. Da qualche anno, la Corte Suprema degli Stati Uniti sta progressivamente limitando la possibilità di ricorrere a *class action*, a motivo degli effetti economici e giuridici deleteri di un sistema che si presta ad abusi tramite controversie pretestuose.

### 2.3. La risoluzione del Parlamento europeo del 2012

La risoluzione del Parlamento europeo "Verso un approccio europeo coerente in materia di ricorsi collettivi", del 2 febbraio 2012<sup>27</sup>, tiene debito conto delle opinioni ampiamente divergenti dei portatori d'interessi espresse sui ricorsi collettivi.

Il Parlamento europeo accoglie con favore il lavoro svolto dalla Commissione per un approccio europeo coerente ai ricorsi collettivi, sottolineando che "le vittime di pratiche illecite — siano essi cittadini o imprese — devono essere in grado di chiedere un risarcimento per le perdite o i danni individuali subiti, in particolare nel caso di danni diffusi, in cui il rischio finanziario potrebbe essere sproporzionato rispetto al pregiudizio subito"<sup>28</sup>. Inoltre, osserva che "le azioni giudiziarie collettive, evitando controversie parallele su questioni simili, possono apportare benefici dal punto di vista di una riduzione dei costi e di un aumento della certezza giuridica per i ricorrenti, i convenuti e il sistema giudiziario"<sup>29</sup>.

D'altro canto, però, il Parlamento invita la Commissione prima di tutto ad effettuare un'approfondita valutazione d'impatto prima di adottare qualunque ulteriore iniziativa regolamentare<sup>30</sup>. A suo avviso, la Commissione dovrebbe dimostrare nella valutazione d'impatto che, "nel rispetto del principio di sussidiarietà, è necessario intervenire a livello di Unione europea per migliorare il quadro normativo dell'UE in vigore in modo da consentire alle vittime di violazioni del diritto dell'Unione di essere risarcite per il danno subito, contribuendo in tal modo alla fiducia dei consumatori e a un migliore funzionamento del mercato interno". Il Parlamento europeo ricorda altresì che "attualmente solo gli Stati membri legiferano sulle regole nazionali per il computo dell'importo del risarcimento da versare"<sup>31</sup> e invita la Commissione a "valutare con attenzione la base giuridica idonea per le misure in materia di ricorsi collettivi"<sup>32</sup>.

Il Parlamento europeo conclude chiedendo che, "qualora dopo attenta valutazione si decida che un sistema UE di ricorso collettivo è necessario e auspicabile, qualsiasi proposta in materia di ricorso collettivo assuma la forma di **un quadro orizzontale** dotato di principi comuni, che assicuri un accesso uniforme alla giustizia all'interno dell'UE mediante il ricorso collettivo e che consideri in particolare le violazioni dei diritti dei consumatori, senza però limitarsi ad esse"<sup>33</sup>. Esso sottolinea altresì "la necessità di tenere in debita considerazione le

<sup>27</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012 "Verso un approccio europeo coerente in materia di ricorsi collettivi" (2011/2089(INI)).

<sup>28</sup> Punto 1 della risoluzione.

<sup>29</sup> Punto 5 della risoluzione.

<sup>30</sup> Punto 4 della risoluzione.

<sup>31</sup> Punto 7 della risoluzione.

<sup>32</sup> Punto 8 della risoluzione.

<sup>33</sup> Punto 15 della risoluzione.

tradizioni e gli orientamenti giuridici dei singoli Stati membri e di rafforzare il coordinamento di buone prassi tra essi"<sup>34</sup>.

In merito al campo d'applicazione di un eventuale quadro orizzontale sui ricorsi collettivi, il Parlamento europeo ritiene che l'intervento dell'Unione produrrebbe i maggiori benefici nei casi transfrontalieri e in quelli che riguardano violazioni del diritto dell'Unione.

Il Parlamento ritiene anche che alle azioni collettive dovrebbero applicarsi le norme europee di diritto internazionale privato, ma che il quadro orizzontale dovrebbe esso stesso definire norme che impediscano la scelta opportunistica del foro competente (*forum shopping*); richiama altresì l'esigenza di esaminare le disposizioni sul conflitto di leggi.

Inoltre, il Parlamento europeo solleva alcuni aspetti legati a specifiche caratteristiche del ricorso collettivo: si dice favorevole al principio dell'"opt-in", che considera l'unico approccio europeo adeguato al ricorso collettivo; dovrebbero essere legittimate ad agire organizzazioni rappresentative qualificate in via preliminare; dovrebbero essere chiaramente vietati i risarcimenti "punitivi" e l'intero risarcimento dovrebbe essere distribuito agli interessati una volta che il giudice ha confermato la fondatezza delle loro pretese.

A suo avviso, un modo per contrastare l'abuso del contenzioso è escludere alcune caratteristiche dal campo d'applicazione del quadro orizzontale, in particolare i risarcimenti "punitivi", il finanziamento dei ricorsi collettivi da parte di terzi e gli onorari degli avvocati proporzionati al risarcimento ottenuto ("*contingency fees*"). Trattandosi di una garanzia fondamentale contro l'abuso del contenzioso, il principio "chi perde paga" comunemente valido nelle controversie civili dovrebbe, ad avviso del Parlamento europeo, applicarsi anche alle cause collettive. La definizione di condizioni o linee guida a livello di Unione relative al finanziamento privato delle richieste di risarcimento non è vista con favore dal Parlamento europeo.

### **3. ASPETTI DI UN QUADRO ORIZZONTALE EUROPEO PER I RICORSI COLLETTIVI**

Grazie ad un'attenta analisi delle opinioni e degli argomenti espressi nell'ambito della consultazione pubblica, in particolare la posizione del Parlamento europeo, unitamente all'esperienza maturata dalla Commissione nei settori della protezione dei consumatori e della concorrenza, è possibile individuare i principali temi che richiedono una trattazione coerente nell'ambito di un quadro europeo orizzontale sui ricorsi collettivi.

In particolare, è assodato che qualunque approccio europeo debba:

- essere in grado di risolvere in maniera efficace un gran numero di ricorsi individuali per il risarcimento del danno, promuovendo così l'economia dei mezzi processuali;
- essere in grado di portare a soluzioni giuridicamente certe ed eque in tempi ragionevoli, nel rispetto dei diritti di tutte le parti in causa;
- fornire solide garanzie contro l'abuso del contenzioso; ed
- evitare gli incentivi economici alle controversie speculative.

#### **3.1. Rapporto tra l'applicazione delle norme a livello pubblico e il ricorso collettivo privato — il risarcimento come obiettivo dell'azione collettiva**

Vi è un certo consenso tra i portatori d'interessi quanto al fatto che l'applicazione ad opera dei pubblici poteri e quello su iniziativa dei privati costituiscono due mezzi diversi che dovrebbero perseguire, a rigor di logica, obiettivi diversi. Se da un lato l'intervento pubblico

---

<sup>34</sup> Punto 16 della risoluzione.

ha come compito principale di far rispettare il diritto dell'Unione nell'interesse pubblico, d'imporre sanzioni a scopo punitivo su chi viola le norme e di dissuaderlo dal commettere violazioni in futuro, dall'altro il ricorso collettivo su iniziativa dei privati è visto in primo luogo come uno strumento per fornire l'accesso alla giustizia a chi subisce le conseguenze di una violazione (nella misura in cui si tratta di ricorso collettivo risarcitorio) e la possibilità di chiedere il risarcimento per il danno subito. In tal senso, l'applicazione a livello pubblico e quella a livello privato sono tra loro complementari.

Le azioni risarcitorie collettive dovrebbero servire a garantire il risarcimento del danno la cui causa accertata è una violazione delle norme. Le funzioni sanzionatoria e deterrente dovrebbero essere demandate all'applicazione da parte dei pubblici poteri. Non serve che le iniziative dell'Unione in materia di ricorsi collettivi vadano oltre l'obiettivo risarcitorio: risarcimenti a carattere punitivo non dovrebbero far parte di un sistema europeo di ricorsi collettivi.

### **3.2. Ricevibilità del ricorso collettivo**

Le condizioni di ricevibilità delle azioni collettive variano tra gli Stati membri a seconda dei tipi di meccanismo di ricorso collettivo. Di regola, le condizioni di base sono definite dalla legge che regola un dato tipo di azione collettiva. Esistono altri sistemi che demandano la valutazione della ricevibilità alla discrezionalità del giudice, che a sua volta varia da uno Stato membro all'altro, anche nei casi in cui i requisiti sono codificati in un testo legislativo.

Alcuni tipi di azioni collettive sono esperibili per tutti i tipi di pretese risarcitorie civili, altri lo sono solo per richieste di risarcimento del danno causato da presunte violazioni di specifiche norme, come quelle di protezione dei consumatori, di tutela dell'ambiente, di tutela degli investitori, di diritto della concorrenza, ecc. Vi sono altresì ordinamenti in cui determinati tipi di azione collettiva sono ricevibili solo una volta che un'autorità pubblica ha accertato una violazione delle norme pertinenti, ossia le azioni risarcitorie conseguenti<sup>35</sup>.

Occorre far sì che azioni collettive per danni (di natura risarcitoria) possano essere esperite solo in presenza di determinate condizioni di ricevibilità. Ad ogni modo il giudice dovrebbe pronunciarsi sulla ricevibilità di una data azione collettiva nelle primissime fasi del procedimento.

### **3.3. Legittimazione ad agire**

La legittimazione ad esperire un'azione collettiva negli Stati membri dipende dal tipo di meccanismo di ricorso collettivo. Per certi tipi di azioni collettive come le azioni di gruppo in cui l'iniziativa è congiuntamente presa da coloro che pretendono di aver subito un danno, la questione della legittimazione ad agire è relativamente semplice. Nel contesto di azioni rappresentative, invece, essa deve essere definita. Un'azione risarcitoria rappresentativa è un'azione intentata da un'organizzazione rappresentativa (che in alcuni ordinamenti può anche essere un'autorità pubblica) per conto di un gruppo definito di persone fisiche o giuridiche che pretendono di aver subito un danno dalla stessa presunta violazione. I singoli non sono parti in causa nel procedimento; solo l'organizzazione rappresentativa agisce in quanto ricorrente. Occorre quindi assicurare che quest'ultima agisca realmente nell'interesse del gruppo rappresentato e non per il proprio lucro. La Commissione ritiene che, nel quadro europeo orizzontale sui ricorsi collettivi, sia auspicabile che le azioni collettive siano accessibili in tutti gli Stati membri alle persone fisiche e giuridiche come strumento per chiedere collettivamente interventi inibitori o risarcitori per danni causati da violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione.

---

<sup>35</sup> Ad esempio, nel Regno Unito, l'azione rappresentativa risarcitoria conseguente a violazioni del diritto della concorrenza che sono state accertate dalle autorità competenti.

Esistono sistemi diversi per stabilire i criteri che qualificano le organizzazioni rappresentative diverse dalle autorità pubbliche. Un possibile metodo è lasciare al giudice il compito di verificare caso per caso l'adeguatezza dell'organizzazione rappresentativa rispetto alla finalità in questione (certificazione ad hoc). Un altro metodo consiste nel definire per legge alcuni criteri di legittimazione, definendola quindi a monte. La verifica del rispetto di detti criteri può essere poi demandata al giudice o può essere introdotto un sistema di autorizzazione con cui un'autorità pubblica è incaricata della stessa verifica. Le situazioni di danno collettivo potrebbero oltrepassare le frontiere, specie nel contesto di un mercato unico digitale ulteriormente sviluppato, per cui dovrebbe essere possibile che organizzazioni rappresentative originarie di Stati membri diversi da quello in cui è avviata un'azione in giudizio collettiva continuino a svolgere il loro ruolo.

Mentre alcuni portatori d'interessi, in particolare imprese, sono decisamente favorevoli a concedere la legittimazione per azioni rappresentative solo ad organizzazioni qualificate che soddisfano criteri specifici, altri si oppongono ad una definizione della legittimazione per legge, sostenendo che ciò potrebbe inutilmente ostacolare l'accesso alle controversie per l'ottenimento del risarcimento a tutti coloro che possono aver subito un danno. La Commissione è dell'avviso che sia auspicabile definire nella sua raccomandazione le condizioni per la legittimazione ad agire in azioni rappresentative<sup>36</sup>.

#### **3.4. "Opt-in" contro "opt-out"**

Esistono di fatto due approcci al modo in cui si compone il gruppo rappresentato: l'"opt-in" secondo cui il gruppo comprende solo le persone fisiche o giuridiche che in maniera attiva optano per partecipare al gruppo rappresentato, e l'"opt-out" con cui il gruppo è composto da tutti coloro che appartengono al gruppo definito e pretendono di aver subito un danno a causa della stessa violazione o di una simile, salvo che in maniera attiva optino per escludersi dal gruppo. Nel modello "opt-in" la pronuncia vincola coloro che hanno optato per l'adesione, mentre tutti gli altri soggetti potenzialmente lesi dalla stessa violazione o da una simile conservano la facoltà di presentare individualmente la loro richiesta di risarcimento. Al contrario, nel modello "opt-out", la pronuncia vincola tutti i soggetti che appartengono ad un gruppo definito salvo coloro che hanno esplicitamente optato per non rientrarvi. Il modello "opt-in" è quello usato dalla maggior parte degli Stati membri che ammettono i ricorsi collettivi. Il modello "opt-out" è utilizzato in Portogallo, in Bulgaria e nei Paesi Bassi (nelle transazioni collettive) oltre che in Danimarca in determinati casi relativi a consumatori nella forma di azioni rappresentative<sup>37</sup>.

Un consistente numero di portatori d'interessi, in particolare imprese, è fortemente contrario al modello "opt-out", sostenendone la maggior vulnerabilità agli abusi e la potenziale incostituzionalità, o quanto meno incompatibilità con le tradizioni giuridiche, in alcuni Stati membri. D'altro canto, alcune organizzazioni di consumatori ritengono che i sistemi "opt-in" rischino di non garantire un effettivo accesso alla giustizia per tutti i consumatori che hanno subito un danno<sup>38</sup>. A loro avviso, è quindi auspicabile che sia possibile applicare l'opt-out almeno a titolo facoltativo nei casi opportuni e fatta salva l'approvazione del giudice.

---

<sup>36</sup> Si vedano i punti da 6 a 9 della raccomandazione della Commissione.

<sup>37</sup> Il sistema "opt-out" presenta due vantaggi che spiegano perché sia stato adottato da alcuni Stati membri: in primo luogo, agevola l'accesso alla giustizia in casi in cui il danno individuale è così modesto che alcuni dei potenziali ricorrenti non opterebbero per aderire al procedimento; in secondo luogo, i procedimenti "opt-out" assicurano una maggior certezza giuridica al convenuto, dal momento che la sentenza sarà priva di forza vincolante solo per coloro che avranno scelto di non aderire.

<sup>38</sup> L'associazione di consumatori del Regno Unito, "Which?" fa riferimento alla sua esperienza nella causa *Replica Football Shirts*, nella quale un'azione collettiva basata sul modello "opt-in" (azione risarcitoria

Ad avviso della Commissione dovrebbe garantirsi che il gruppo rappresentato sia chiaramente definito in modo da consentire al giudice di condurre il procedimento in modo coerente rispetto ai diritti di tutte le parti, in particolare i diritti della difesa.

Il sistema "opt-in" rispetta i diritti del singolo di decidere se partecipare o meno e preserva quindi in modo più adeguato l'autonomia delle parti nello scegliere se prendere parte alla controversia o no. In tale sistema è più agevole determinare il valore della controversia collettiva, che consiste nella somma delle pretese individuali. Il giudice è in grado di valutare meglio tanto il merito della causa che la ricevibilità dell'azione collettiva. Il sistema "opt-in" garantisce inoltre che la sentenza non avrà effetti vincolanti su coloro che, pur potenzialmente legittimati a ricorrere, non hanno aderito all'azione.

Il sistema "opt-out" solleva problemi più sostanziali legati alla libertà dei potenziali ricorrenti di decidere se intendono agire in giudizio. Il diritto ad un ricorso effettivo non può essere interpretato in un modo che impedisce alle persone di decidere (con cognizione di causa) se intendono chiedere il risarcimento del danno o meno. Inoltre, un sistema "opt-out" non è coerente con la finalità principale del ricorso collettivo, ossia ottenere il risarcimento di un danno subito, dal momento che le persone in questione non sono identificate e pertanto la somma accordata non verrà loro distribuita.

Nella sua raccomandazione la Commissione ritiene quindi che, nel quadro orizzontale europeo per i ricorsi collettivi, la parte ricorrente dovrebbe essere costituita in base al metodo "opt-in" e che eccezioni a tale principio, ex lege o previste dal giudice, dovrebbero essere debitamente giustificate da motivi di buona amministrazione della giustizia.

### **3.5. Effettiva informazione ai potenziali ricorrenti**

Un'effettiva informazione sull'azione collettiva è una condizione essenziale per garantire che coloro che potrebbero sostenere di essere stati lesi dalla stessa violazione o da una simile vengano a conoscenza della possibilità di aderire ad un'azione rappresentativa o di gruppo e si servano quindi di questo strumento di accesso alla giustizia. D'altro canto, non si può ignorare che la pubblicizzazione (ad esempio, in televisione o attraverso volantini) dell'intenzione di esperire un'azione collettiva può avere un effetto negativo sulla reputazione del convenuto che potrebbe ripercuotersi sulla sua situazione economica.

I portatori d'interessi concordano sull'importanza di norme che dispongano che un'organizzazione rappresentativa è tenuta ad informare in maniera efficace i potenziali partecipanti del gruppo rappresentato. Molti portatori d'interessi suggeriscono che il giudice svolga un ruolo attivo nel verificare l'effettivo adempimento di questo obbligo.

Per qualunque tipo di azione collettiva, le norme relative alle informazioni ai potenziali ricorrenti dovrebbero conciliare le rivendicazioni in merito alla libertà di espressione e al diritto di accesso all'informazione con la tutela della reputazione del convenuto. I tempi e i modi con cui le informazioni sono fornite avranno un'importanza decisiva nel mantenere tale equilibrio.

### **3.6. Interazione fra il ricorso collettivo e l'applicazione delle norme da parte delle autorità pubbliche in settori specifici**

Rispetto a politiche settoriali dell'UE in cui l'applicazione delle norme da parte delle autorità pubbliche svolge un ruolo preponderante — come la concorrenza, la tutela dell'ambiente, la protezione dei dati o i servizi finanziari — la maggior parte dei portatori d'interessi ritiene

---

conseguente nel settore della concorrenza) ha portato in ultimo al risarcimento solo di una minima percentuale di coloro che erano stati danneggiati secondo la decisione dell'autorità competente.

necessarie norme specifiche sia per disciplinare l'interazione tra l'applicazione delle norme su iniziativa dei privati e quella a livello pubblico, che per garantire l'efficacia di quest'ultima<sup>39</sup>.

Le azioni risarcitorie collettive in settori regolamentati solitamente fanno seguito a decisioni d'infrazione adottate da autorità pubbliche e si fondano sull'accertamento di un'infrazione che è spesso vincolante nei confronti del giudice civile dinanzi al quale è presentata un'azione risarcitoria collettiva. Ad esempio, nel settore della concorrenza, il regolamento (CE) n. 1/2003 prevede che i giudici nazionali, che si pronunciano su questioni relative alle norme UE antitrust che sono già state oggetto di una decisione della Commissione, non possano adottare decisioni che contraddicono quella adottata dalla Commissione.

In questi casi, le azioni conseguenti accertano essenzialmente se il danno sia stato causato dall'infrazione e, in caso affermativo, a chi sia stato causato e a quanto ammonti.

È necessario fare in modo che l'efficacia dell'applicazione delle norme da parte delle autorità pubbliche non venga messa a repentaglio a seguito di azioni risarcitorie collettive o di azioni esperite mentre è ancora in corso l'indagine dell'autorità pubblica. A tal fine possono essere necessarie norme che disciplinano l'accesso dei ricorrenti ai documenti ottenuti o prodotti dall'autorità pubblica nel corso dell'indagine, o norme specifiche sui termini di prescrizione che consentano ai ricorrenti di sospendere l'azione collettiva fino a che l'autorità pubblica non abbia adottato la decisione sull'infrazione. Oltre a proteggere l'applicazione delle norme da parte delle autorità pubbliche, norme di questo tipo agevolano anche il ricorso effettivo ed efficiente attraverso le azioni risarcitorie collettive. In particolare, i ricorrenti in un'azione conseguente possono fare ampio affidamento sugli esiti dell'intervento dell'autorità pubblica e, quindi evitare di (ri)contestare certe questioni. Dovrebbe essere tenuto conto delle specificità delle azioni risarcitorie collettive in settori in cui l'applicazione delle norme da parte delle autorità pubbliche svolge un ruolo preponderante, sia per garantirne l'efficacia che per agevolare il ricorso collettivo dei privati, in particolare nella forma di azioni collettive conseguenti.

### **3.7. Applicazione efficace delle norme nelle azioni collettive transfrontaliere attraverso le disposizioni di diritto internazionale privato**

I principi generali di diritto europeo internazionale privato prevedono che una controversia che ha implicazioni transfrontaliere sia trattata dal giudice competente in base alle norme europee sulla giurisdizione, comprese quelle che prevedono la scelta del foro, al fine di evitare che questa sia dettata da motivi di opportunismo (*forum shopping*). Le norme europee di diritto processuale civile e quelle sulla legge applicabile dovrebbero funzionare nella pratica in modo efficiente così da garantire l'adeguato coordinamento tra procedure nazionali di ricorso collettivo nei casi transfrontalieri.

Riguardo alle norme sulla giurisdizione, molti partecipanti alla consultazione hanno chiesto espressamente che i procedimenti collettivi vengano disciplinati a livello europeo. Le opinioni divergono, tuttavia, quanto all'elemento di collegamento opportuno tra il giudice e la causa. Un primo gruppo di partecipanti chiede una nuova norma che, nelle situazioni di danno collettivo, attribuisca la competenza al giudice del luogo in cui è domiciliata la maggior parte di coloro che pretendono di aver subito un danno, e/o un'estensione della giurisdizione sui contratti dei consumatori alle organizzazioni rappresentative che introducono un'azione

---

<sup>39</sup> Per quanto riguarda il settore della concorrenza, molti partecipanti alla consultazione insistono sulla necessità di tutelare l'efficacia dei programmi di trattamento favorevole utilizzati dalla Commissione e dalle autorità nazionali della concorrenza nell'applicare le norme UE contro i cartelli. Tra gli altri problemi menzionati spesso in questo contesto rientra l'effetto vincolante delle decisioni d'infrazione adottate dalle autorità della concorrenza nazionali rispetto ad azioni risarcitorie conseguenti e la fissazione di specifici termini di prescrizione per l'introduzione di tali azioni.

collettiva. Un secondo gruppo sostiene che sia più adeguato assegnare la giurisdizione al luogo del domicilio del convenuto in quanto è facilmente identificabile e garantisce certezza giuridica. Un terzo gruppo suggerisce di istituire un panel di giudici ad hoc per le azioni collettive transfrontaliere presso la Corte di giustizia dell'Unione europea.

A questo riguardo, la Commissione ritiene che andrebbero sfruttate appieno le norme vigenti del 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 (regolamento "Bruxelles I")<sup>40</sup>. In vista di ulteriori esperienze di casi transfrontalieri, la prevista relazione sull'applicazione del regolamento Bruxelles I dovrebbe includere l'effettiva applicazione nelle azioni collettive transfrontaliere.

Infine, alcuni portatori d'interessi hanno sollevato la questione secondo cui, ai sensi delle vigenti norme dell'UE sul conflitto di leggi<sup>41</sup>, un giudice che venga adito per una controversia collettiva in una causa che vede coinvolti ricorrenti in più Stati membri si troverebbe a dover applicare in alcuni casi leggi diverse al merito stesso della causa. La regola generale per le obbligazioni che derivano da fatto illecito è che la legge loro applicabile è quella del paese in cui si è prodotto l'evento che ha dato origine al danno. Nei casi di fatti illeciti relativi a responsabilità da prodotto, la legge è determinata in base alla residenza abituale della persona che ha subito il danno. Inoltre, nei casi di concorrenza sleale, la legge applicabile è quella del paese sul cui territorio sono pregiudicati, o rischiano di esserlo, i rapporti di concorrenza o gli interessi collettivi dei consumatori. Obiettivamente, vi possono essere situazioni in cui le norme sul conflitto di leggi rischiano di complicare le controversie transfrontaliere, in particolare se il giudice deve applicare varie leggi in materia di risarcimento a ciascun gruppo di persone che hanno subito il danno. Tuttavia, la Commissione non è ancora persuasa dell'opportunità di introdurre una norma specifica per le azioni collettive che obbligherebbe il giudice ad applicare un'unica legge alla causa. Questo potrebbe portare ad incertezza qualora non si tratti della legge del paese di colui che chiede il risarcimento.

### **3.8. Accessibilità della risoluzione collettiva consensuale delle controversie**

I portatori di interessi concordano sul fatto che la risoluzione consensuale delle controversie può offrire alle parti uno strumento celere, economico e semplice per risolvere le loro liti. La risoluzione consensuale delle controversie può altresì ridurre la necessità di rivolgersi all'autorità giudiziaria. Le parti di procedimenti collettivi dovrebbero perciò avere la possibilità di risolvere le loro controversie collettivamente mediante mezzi stragiudiziali, con l'intervento di una parte terza (ad esempio, usando meccanismi come l'arbitrato o la mediazione) o senza (ad esempio, mediante transazioni tra le parti coinvolte).

La gran parte dei partecipanti alla consultazione comprese le piccole e medie imprese (PMI) sono dell'avviso che la risoluzione collettiva consensuale delle controversie non dovrebbe essere imposta come condizione preliminare alla possibilità di accedere alla giustizia ordinaria. Un tale approccio, infatti, potrebbe comportare costi e ritardi ingiustificati e, in certe situazioni, può anche pregiudicare il diritto fondamentale dell'accesso alla giustizia<sup>42</sup>. Il ricorso alla risoluzione collettiva consensuale delle controversie dovrebbe pertanto restare facoltativo, tenuto conto delle norme di diritto dell'Unione vigenti nel settore della risoluzione alternativa delle controversie. D'altro canto, però, ai giudici nei procedimenti di ricorso

---

<sup>40</sup> Come modificato dal regolamento (CE) n. 1215/2012 che si applicherà a partire dal 10 gennaio 2015 (GU L 351 del 20.12.2012).

<sup>41</sup> Regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ("Roma I") (GU L 177 del 4.7.2008) e regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali ("Roma II") (GU L 199 del 31.7.2007).

<sup>42</sup> Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.



collettivo non dovrebbe essere impedito di invitare le parti a tentare una risoluzione collettiva consensuale della loro lite<sup>43</sup>.

La verifica della legittimità dell'esito della risoluzione collettiva consensuale della controversia e della sua esecutività è estremamente importante nelle cause collettive, dal momento che non tutti i membri del gruppo che pretendono di aver subito un danno a causa di una presunta pratica illecita sono sempre in misura di partecipare direttamente alla risoluzione collettiva consensuale della controversia. L'esito dovrebbe pertanto essere confermato dal giudice, cosa che la Commissione raccomanda vivamente agli Stati membri<sup>44</sup>.

La Commissione ritiene quindi che i meccanismi di risoluzione consensuale delle controversie possano svolgere un utile ruolo complementare. Partendo da quanto è già stato realizzato in questa direzione, segnatamente la direttiva sulla mediazione, la direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori e il regolamento sulla risoluzione online delle controversie dei consumatori, la Commissione considera che sia utile raccomandare ora agli Stati membri di sviluppare meccanismi di risoluzione consensuale collettiva delle controversie<sup>45</sup>.

### **3.9. Finanziamento del ricorso collettivo**

Nei ricorsi collettivi, i costi<sup>46</sup> solitamente sostenuti dalle parti della causa civile potrebbero essere particolarmente elevati, specie quando i ricorrenti sono numerosi. La mancanza di fondi non dovrebbe essere un ostacolo all'accesso alla giustizia<sup>47</sup>, ma i meccanismi di finanziamento per i ricorsi collettivi non dovrebbero incentivare l'abuso del contenzioso.

#### *3.9.1. Finanziamento da parte di terzi*

Il contributo finanziario da parte di terzi privati che non partecipano al procedimento potrebbe assumere forme diverse. Il finanziamento diretto di azioni collettive da parte di terzi è considerato come un fattore che può portare ad abusi del contenzioso, se non è opportunamente regolamentato. L'assicurazione per le spese legali è vista da alcuni come uno strumento più neutro e un'assicurazione "a posteriori" potrebbe essere pertinente nel caso delle azioni collettive.

Gli onorari calcolati sulla base dell'importo ottenuto nella causa, a copertura non solo della rappresentanza in giudizio ma anche del lavoro preparatorio, della raccolta delle prove e della gestione generale della causa, costituiscono di fatto un finanziamento da parte di terzi. La varietà delle soluzioni adottate in questo campo dagli Stati membri va dal divieto

---

<sup>43</sup> È quanto già accade nel caso della mediazione nelle controversie transfrontaliere, in cui, conformemente all'articolo 5 della direttiva 2008/52/CE relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale, il giudice investito della causa può invitare le parti a ricorrere alla mediazione allo scopo di dirimere la controversia.

<sup>44</sup> Si veda il punto 30 della raccomandazione della Commissione. Ai sensi della direttiva 2008/52/CE, nelle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale il contenuto di un accordo risultante dalla mediazione deve essere reso esecutivo dal giudice adito, salvo che tale contenuto sia contrario alle norme di legge dello Stato membro in cui viene presentata la richiesta di esecutività, o che la legge di detto Stato membro non ne preveda l'esecutività.

<sup>45</sup> Si vedano i punti da 27 a 30 della raccomandazione della Commissione. La direttiva sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre procedimenti di risoluzione alternativa delle controversie che trattino congiuntamente controversie identiche o simili tra un professionista e più consumatori, permettendo quindi che si possano sviluppare procedimenti collettivi di risoluzione alternativa delle controversie.

<sup>46</sup> Tali costi comprendono le spese di giudizio, gli onorari dei rappresentanti legali, i costi di partecipazione all'udienza, quelli di gestione generale della causa e quelli di perizie di esperti.

<sup>47</sup> Per evitare questo problema, dovrebbero essere opportunamente usati i sistemi nazionali di patrocinio a spese dello Stato.

all'accettazione. Alcuni portatori d'interessi considerano l'abolizione degli onorari calcolati in percentuale all'esito della causa come un'importante garanzia contro l'abuso del contenzioso, mentre altri li ritengono un metodo utile di finanziare le azioni collettive.

Il finanziamento da parte di terzi è una materia che dev'essere regolata in modo tale da essere proporzionata all'obiettivo di garantire l'accesso alla giustizia. Nella sua raccomandazione la Commissione ritiene quindi che esso dovrebbe essere soggetto a determinate condizioni. Un sistema di finanziamento da parte di terzi che non sia appropriato e trasparente rischia di incentivare l'abuso del contenzioso o favorire controversie contrarie agli interessi delle parti in causa.

### 3.9.2. *Finanziamento pubblico*

Durante la consultazione pubblica alcuni partecipanti, specie associazioni di consumatori e alcuni avvocati, si sono espressi in favore della creazione di fondi pubblici per il supporto finanziario dei potenziali ricorrenti in cause collettive.

Tuttavia, poiché il ricorso collettivo è concepito come un procedimento avviato nell'ambito di una lite di natura civile tra due parti, anche se una di esse si compone di una pluralità di ricorrenti, e uno dei suoi effetti secondari dovrebbe essere la deterrenza, la Commissione non ritiene necessario raccomandare un sostegno diretto attraverso fondi pubblici, dato che ove il giudice accerti che è stato subito un danno, la parte lesa otterrà il risarcimento dalla parte soccombente, comprese le spese legali.

### 3.9.3. *Principio "chi perde paga"*

Il principio secondo cui la parte soccombente sopporta le spese del procedimento è ben radicato nella tradizione giuridica europea, anche se non è presente in ogni giurisdizione dell'Unione europea e il modo in cui viene applicato varia tra le giurisdizioni.

Durante la consultazione pubblica tutti i partecipanti hanno sostenuto che il principio "chi perde paga" dovrebbe applicarsi ai casi di ricorso collettivo. La Commissione non ha dubbi quanto al fatto che tale principio debba rientrare nell'approccio europeo al ricorso collettivo e raccomanda quindi di seguirlo nelle azioni collettive<sup>48</sup>.

## 4. CONCLUSIONI

La consultazione pubblica della Commissione del 2011, la risoluzione del Parlamento europeo del 2 febbraio 2012 e le analisi che la Commissione ha condotto direttamente hanno permesso d'individuare specifiche questioni da affrontare nell'elaborazione di un quadro orizzontale europeo per i ricorsi collettivi. Come principale conclusione, la Commissione rileva il vantaggio di adottare un approccio orizzontale per evitare il rischio di iniziative settoriali non coordinate a livello dell'UE e per assicurare l'interazione meno invasiva possibile con le norme processuali nazionali, nell'interesse del buon funzionamento del mercato interno.

Tenuto conto, da un lato, della complessità e, dall'altro, della necessità di adottare un approccio coerente ai ricorsi collettivi, la Commissione adotta, in parallelo alla presente comunicazione, una raccomandazione ai sensi dell'articolo 292 del TFUE che suggerisce principi comuni orizzontali per i ricorsi collettivi nell'Unione europea che tutti gli Stati membri dovrebbero rispettare. In seguito all'adozione e alla pubblicazione della raccomandazione della Commissione, gli Stati membri dovrebbero avere due anni di tempo per applicare i principi in essa contenuti ai sistemi nazionali di ricorso collettivo. Sulla base

---

<sup>48</sup> Si veda il punto 15 della raccomandazione della Commissione.

dell'esperienza pratica che sarà tratta dall'applicazione della raccomandazione, la Commissione valuterà, quattro anni dopo la sua pubblicazione, se debbano essere proposte ulteriori misure legislative per consolidare e rafforzare l'approccio orizzontale descritto nella presente comunicazione e che ispira la raccomandazione. In particolare, la Commissione valuterà l'applicazione della raccomandazione e i relativi effetti sull'accesso alla giustizia, sul diritto al risarcimento, sulla necessità di evitare l'abuso del contenzioso e sul funzionamento del mercato unico, sull'economia dell'Unione europea e sulla fiducia dei consumatori.