

Brevi cenni in tema di tutela collettiva dei consumatori

Autore: Cascella Gianluca

In: Diritto civile e commerciale

La possibilità di una tutela collettiva dei consumatori viene espressamente prevista nel Codice del Consumo con riferimento a soggetti, quali le Associazioni dei Consumatori e degli Utenti, rappresentative a livello nazionale, individuate dall'art. 137 del Codice.

Nei successivi artt. 139 e 140 (nonché dell'art. 140 bis di recentissima introduzione) sono raccolte e regolamentate le norme relative all'accesso alla tutela giurisdizionale.

Tali disposizioni sono raccolte nella parte V del Codice del Consumo, che ha abrogato, con il suo art. 146, comma 1° lett. f, la L. 30.07.1998 n. 281 - intitolata disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, nonché le successive integrazioni e modificazioni di essa - che è stata la prima legge dello stato italiano a riconoscere e regolamentare la possibilità di agire per soggetti collettivi di rilevanza nazionale, quali appunto le associazioni dei consumatori, legge il cui rilievo sta nell'aver superato la tradizionale concezione - che li confinava nel ristretto ambito degli interessi diffusi e/o collettivi - a situazioni giuridiche e posizioni soggettive che innovativamente ha qualificato come fondamentali, così individuando nuove ipotesi di tutela ed apprestando nuovi e più incisivi strumenti di protezioni, in favore di una generalità indefinita di soggetti destinatari di essa, quali appunto i <consumatori> e gli <utenti>.

In particolare l'art. 137 ha previsto la istituzione di un elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale, la cui gestione è affidata al Ministero delle attività produttive ; inoltre, la norma ha previsto requisiti molto rigorosi per la iscrizione in esso, in vista di un duplice fine, e cioè per fare in modo - da un lato - che le organizzazioni in questione siano realmente rappresentative degli interessi di cui si professino portatrici ed altrettanto presenti e diffuse sul territorio, e per garantire - dall'altro - la loro assoluta estraneità ad interessi imprenditoriali, in qualsiasi forma ; va detto poi che la rigidità dei requisiti e criteri ha destato perplessità e critiche da parte di alcuni, che hanno evidenziato come la stessa avrebbe potuto essere di ostacolo alla possibilità per i cittadini di associarsi liberamente in vista di tutelare i loro interessi, rilevando come i requisiti dimensionali minimi richiesti dalla norma per la il riconoscimento della rappresentatività a livello nazionale impedirebbero, di fatto, a molte associazioni di conseguire tale riconoscimento e la conseguente possibilità di esperire forme di tutela collettiva.

Lo stesso art. 137 - al comma 6 - estende, in sostanza, la possibilità per le associazioni riconosciute a livello nazionale inserite nell'elenco di cui si è detto, di esperire azioni di tutela anche in ambito intracomunitario ; tale possibilità viene attuata, in sostanza, con la previsione che il Ministero delle

Attività Produttive trasmetta l'elenco delle associazioni riconosciute di cui al comma 1 dell'art. 137 alla Commissione Europea, affinché i soggetti in questione vengano inseriti in un ulteriore elenco, che raccoglie in ambito comunitario gli <enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori> creato e gestito dalla Commissione Europea> ; tale previsione è di importanza molto rilevante, dal momento che permette alle associazioni riconosciute di esperire azioni di tutela anche avverso condotte lesive i cui effetti si verificano oltre confine, con l'adire i giudici di altro paese dell'Unione Europea ove risiedono i soggetti autori delle condotte che abbiano leso interessi collettivi dei consumatori.

L'art. 139 del Codice del Consumo individua al comma 1 i soggetti legittimati ad agire a tutela degli interessi collettivi di consumatori ed utenti nonché le espresse ipotesi in cui detta tutela è esperibile - riconoscendo tale possibilità anche in determinate materie che si aggiungono a quelle più propriamente <consumeristiche>, e che riguardano l'esercizio delle attività televisive nonché la pubblicità di medicinali per uso umano - ; al 2° comma viene richiamata e confermata l'estensione <intracomunitaria> della possibilità dell'esercizio delle azioni di tutela - da esperirsi nel territorio degli altri stati membri - per le associazioni riconosciute inserite nell'elenco tenuto dal Ministero Attività Produttive, comunicato alla Commissione Europea e dalla stessa inserito nell'elenco, da quest'ultima tenuto, degli enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee.

Risulta subito evidente l'esclusione dal novero degli enti legittimati di soggetti associativi relativi però a categorie differenti, quali le imprese ed i professionisti ; inoltre, va detto come si riscontri una assenza di uniformità circa la regolamentazione interna ai singoli stati, tanto in riferimento all'aspetto soggettivo della tutela quanto a quello oggettivo ; sotto tale ultimo aspetto va detto che si in alcuni paesi la tutela è molto ampia ed estesa alla gran parte dei settori regolamentati dalle direttive comunitarie in materia, mentre in altri, che sono la maggioranza, la possibilità di esercitare l'actio inibitoria viene limitata al solo fine di conseguire il riconoscimento della inefficacia delle clausole abusive inserite nei contratti consumeristici ; a tale differente situazioni, quindi, consegue una ingiustificata limitazione di tutela per i consumatori a seconda dei paesi di origine dei soggetti autori delle condotte lesive.

Il successivo art. 140 definisce la procedura nei suoi vari aspetti, ed in proposito sono da evidenziare due elementi di rilievo ; da un lato, la possibilità di esperire una procedura di conciliazione - di natura evidentemente facoltativa - dinanzi alla camera di commercio, procedura che in ogni caso deve concludersi entro 60 giorni ; dall'altro, l'aver previsto una vera e propria condizione di proponibilità per l'esercizio della azione, dal momento che il comma 5 dell'art. 140 condiziona la possibilità di proporre

l'azione prevista dal comma 1 all'avvenuto decorso del termine di 15 giorni dal momento in cui le associazioni abbiano, a mezzo racc.ta a/r, inoltrato una espressa richiesta - a colui che viene ritenuto responsabile della condotta lesiva degli interessi di consumatori ed utenti - di porre fine al comportamento censurato.

Sotto il profilo della tutela, va evidenziato come la azione prevista dal 1° comma della richiamata disposizione si manifesta per la sua <generalità> intesa come idoneità di sua applicazione per tutte le fattispecie in cui si verifichi una lesione ovvero sussista il pericolo di essa per gli interessi collettivi dei consumatori ; l'efficacia di esso appare molto rilevante soprattutto in un ottica di prevenzione, dal momento che riesce ad incidere su condotte potenzialmente negative per detti interessi prima che le stesse si concretizzino, in sostanza, in clausole abusive ; in sostanza, appare un rimedio che mira < a monte> del problema - in quanto si appalesa idoneo a rimediare anche a comportamenti cui si impronta la attività delle imprese, prima ed indipendentemente che gli stessi si riversino in clausole contrattuali abusive ; mentre < a valle> di tali pratiche abusive si pone la azione di inibitoria che potremmo definire <particolare> che è rivolta alla declaratoria di inefficacia delle clausole abusive inserite nei contratti dei consumatori.

I rimedi esperibili in sostanza vanno in tre direzioni : 1) inibire gli atti ed i comportamenti lesivi degli interessi di consumatori e utenti ; 2) adottare le misure idonee a correggere e/o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate ; 3) ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale ovvero locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento possa contribuire a correggere e/o eliminare gli effetti delle violazioni accertate.

Esaminando questi aspetti differenziati di tutela, che operano a livelli diversi che si sovrappongono tra loro, si deve riconoscere che, da un lato, è stata attribuita al giudice una discrezionalità nella individuazione del rimedio - inteso come provvedimento adottabile - che appare senza precedenti, dal momento che lascia al giudice il potere ed il compito di determinare, caso per caso, le modalità attraverso cui conseguire il risultato di correggere e/o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate ; dall'altro, appunto la indeterminatezza dello stesso lascia ritenere che il medesimo si possa concretizzare soprattutto in forme risarcitorie tanto specifiche e mirate, quanto c.d. <per equivalente> e quindi in termini pecuniari.

Appare evidente che detta norma ha gettato i presupposti per la introduzione nel nostro ordinamento delle azioni giudiziarie collettive, le c.d. class action - di cui appresso brevemente si dirà - istituto che appare senza dubbio idoneo - per le prevedibili conseguenze economiche negative, in termini di danni da risarcire e soprattutto se verrà prevista la possibilità di riconoscere i c.d. danni punitivi, sanzione temuta e di grande efficacia nel sistema nordamericano ed anglosassone - a prevenire e scoraggiare, da parte di imprese e professionisti, l'adozione nonché la perpetuazione di condotte illecite in danno dei consumatori, oltre che indurle ad improntare la loro attività a criteri etici e morali(in tal senso il commento di V. Zeno Zencovich alla recente sentenza della S.C. che ha rigettato il ricorso della BAT(British American Tobacco) avvero la giusta decisione della Corte di Appello di Roma in una causa per il risarcimento richiesto dagli

eredi di un soggetto deceduto per danni da fumo in cui il ricorrente era stato pesantemente condannato).

In conclusione, ogni dubbio circa la possibilità di una tutela collettiva, nel nostro ordinamento, dei consumatori, è stato recentemente dissipato dalla proposizione, poco prima delle festività natalizie 2007, di quella che - giusta la previsione in tal senso della Legge Finanziaria 2007 - può dirsi la prima class action proposta in Italia, che è stata introdotta - anche se non portata dinanzi ad un giudice - da 450 passeggeri di un treno Eurostar(Lecce-Roma) che il 15.12.07 è rimasto bloccato per 20 ore(ed una notte) nelle campagne del casertano, a causa di un guasto, costringendo i viaggiatori ad affrontare i disagi di tale lunghissima ed impreveduta sosta, aggravati dal mancato funzionamento dei servizi igienici e dell'impianto di riscaldamento.

Orbene, compulsata dalla associazione di consumatori cui si erano rivolti moltissimi viaggiatori(Adoc ed Adiconsum)

Trenitalia S.p.A. ha riconosciuto ai passeggeri, a titolo di risarcimento danni, la somma di € 800,00 oltre il rimborso del biglietto ; va poi detto che altra associazione consumatori(Codacons) non ha accettato tale offerta, ritenendo che il danno era di valore superiore.

In ordine all'aspetto della introduzione nel n/s ordinamento della class action - inserita all'art. 140 bis, 1° comma del Codice del Consumo - va poi detto che tale provvedimento ha suscitato reazioni contrastanti, da quelle, tutto sommato prevedibili di Confindustria - che ne ha denunciato la natura di atto ostile alle aziende nonché l'effetto disincentivante degli investimenti - a quelle delle associazioni dei consumatori, che inaspettatamente si sono divise tra la posizione di chi si è mostrata entusiasta della innovazione(e sono la maggioranza delle associazioni) e chi, invece, si dice molto deluso da tale istituto, paventandone, sotto vari aspetti, la assoluta inefficienza(e sono due tra le più importanti, quali Aduc e Codacons) evidenziandone i presumibili tempi molto lunghi per il relativo esperimento nonché la mancanza della previsione di strumenti sanzionatori realmente efficaci, come i danni punitivi.

A tanto si è poi aggiunta la decisione del nuovo governo di differirne di 6 mesi la entrata in vigore al fine di realizzare degli <aggiustamenti>, per cui non rimane che attendere e verificare se le prospettate modifiche siano realmente in grado di conferire allo strumento in questione l'efficacia che da esso ci si aspetterebbe nell'ottica di tutela del consumatore, oppure anche con le prospettate innovazioni lo stesso continuerà a rimanere, come argutamente definito da parte della dottrina, una <lanca spuntata> , anche se per altro verso, altra autorevole dottrina ritiene al contrario che la class action possa essere suscettibile di estensione ed applicazione anche al di fuori di quella che dovrebbe essere la sua sede materiae naturale e, per certi versi, esclusiva, in quanto la stessa, anche se a prima vista appunto dovrebbe, secondo l'Autore, essere interpretata restrittivamente in quanto non prevede uno strumento di natura processuale di illimitata applicazione, ma al contrario detta regole peculiari che inserisce all'interno di un contesto normativo specifico e ben individuato, tuttavia "introduce regole inerenti uno

strumento processuale particolare ma non limitato alle materie disciplinate nel codice del consumo”(1) di guisa che, ragionando con la dottrina citata, le potenzialità di applicazione dello strumento in questione apparirebbero estremamente ampie e, andando ben oltre quelli che a prima vista potrebbero ritenersi i suoi <limiti naturali> ovvero le materie disciplinate nel codice del consumo, ben se ne può ammettere la applicabilità, tanto per fare un esempio, “ai danni alla salute comunque cagionati, ma anche ai danni derivanti dalla circolazione stradale, e da qualsiasi altra lesione (di un diritto) che sia fonte di un atto illecito extracontrattuale”(1) il tutto senza ovviamente trascurare altri potenziali settori di applicazione quali ad esempio quello della tutela dei diritti degli acquirenti di prodotti e servizi finanziari.

22.10.2008

Gianluca Cascella

(1)**G. ALPA**, Class Action: note sull’art. 140 bis c. 1 del Codice del consumo, edito su www.altalex.com

<https://www.diritto.it/brevi-cenni-in-tema-di-tutela-collettiva-dei-consumatori/>