

Class action e Pubblica Amministrazione di Valentina Lepore

La class action è un'azione collettiva risarcitoria: si tratta cioè di uno strumento giuridico che rende possibile la gestione collettiva di interessi di natura individuale. Con la class action, pertanto, tutti i consumatori colpiti da uno stesso fatto illecito possono riunire le loro azioni legali in un'unica causa. È uno strumento giuridico di matrice statunitense, trapiantato in Italia, per effetto della legge n. 99/2009, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia". Infatti, l'articolo 49 della suddetta legge, nel modificare l'articolo 140 bis del Codice del consumo, di cui al d.lgs. 206/2005, introduce nel nostro ordinamento l'azione di classe come vero e proprio strumento processuale a disposizione dei consumatori e degli utenti.

Si tratta di una novità assoluta per l'ordinamento italiano, nel quale solo negli ultimi anni si è avvertita l'esigenza di tutelare la concorrenza non solo dal punto di vista del libero mercato e delle imprese, ma anche e soprattutto dal punto di vista dei consumatori. In realtà vi era stato già un tentativo da parte del legislatore di introdurre una versione, seppure "primitiva", di class action attraverso la finanziaria per il 2008, (art. 2, comma 445-449, della legge 24 dicembre 2007, n. 244). Tale strumento, tuttavia, non era mai divenuto efficace e aveva subito svariati rinvii derivanti all'esigenza di una sua adeguata riformulazione.

La versione attuale non è una "riformulazione", ma ne costituisce una vera e propria innovazione, basti pensare alla diversa nomenclatura utilizzata nella rubrica della norma; non si parla più infatti di "azione collettiva risarcitoria", come nella precedente disposizione, ma di azione di classe"¹.

La nuova formulazione dell'articolo 140-bis del codice del consumo, così come modificato prevede che i diritti individuali omogenei dei consumatori e degli utenti sono tutelabili anche attraverso l'azione di classe. A tal fine ciascun componente della classe, anche mediante associazioni cui dà mandato o comitati cui partecipa, può agire per l'accertamento della responsabilità e per la condanna al risarcimento del danno e alle restituzioni.

Le posizioni giuridiche tutelate sono: *a)* i diritti contrattuali di una pluralità di consumatori e utenti che versano nei confronti di una stessa impresa in situazione identica, inclusi i diritti relativi a contratti stipulati ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del codice civile; *b)* i diritti identici spettanti ai consumatori finali di un determinato prodotto nei confronti del relativo produttore, anche a prescindere da un diretto rapporto contrattuale; *c)* i diritti identici al ristoro del pregiudizio derivante agli stessi consumatori e utenti da pratiche commerciali scorrette o da comportamenti anticoncorrenziali.

I consumatori e utenti che intendono avvalersi di tale strumento processuale aderiscono all'azione di classe, senza ministero di difensore, rinunciando a ogni azione restitutoria o risarcitoria individuale fondata sul medesimo titolo. Si disciplinano gli aspetti procedurali per l'attivazione della class action, i tribunali competenti e gli effetti delle ordinanze di accoglimento dei tribunali stessi; si prevede, infatti, che se si accoglie la domanda, viene pronunciata la sentenza di condanna con cui si liquidano, ai sensi dell'articolo 1226 del codice civile, le somme definitive dovute a coloro che hanno aderito all'azione o stabilisce il criterio omogeneo di calcolo per la liquidazione di dette somme. In caso di accoglimento di un'azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, il tribunale tiene conto di quanto riconosciuto in favore degli utenti e dei consumatori danneggiati nelle relative carte dei servizi eventualmente emanate. Inoltre, la sentenza che definisce il giudizio fa stato anche nei confronti degli aderenti. È fatta salva l'azione individuale dei soggetti che non aderiscono all'azione collettiva.

¹ Cfr. Silvio Boccalatte, *La classe non è action*, in www.astrid.it, 1 dicembre 2009.

Per quanto concerne gli aspetti procedurali, si segnala che la disposizione in esame inserisce ex novo un ulteriore modulo processuale nel sistema giudiziario italiano: ciò costituisce, in sé, un elemento di criticità in quanto sarebbe stato opportuno impiegare le procedure già esistenti piuttosto che predisporre un'altra con la probabile conseguenza di complicare il quadro giuridico italiano, già di per sé molto complesso. Tale criticità emerge con tutta la sua evidenza soprattutto se si guarda alla politica di semplificazione, ed in particolare alla legge n. 69/2009 che conferisce al Governo la delega per semplificare la procedura civile riducendo il numero di schemi processuali esistenti, mentre con una legge successiva se ne aggiunge una.

Si dispone, infine che l'articolo 140-*bis* del codice del consumo, come modificato, si applica agli illeciti compiuti successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge, prevista per il 1 gennaio 2010.

Per quanto concerne la tutela dell'utente/ consumatore, un altro importante strumento da segnalare, oltre alla class action da attivare nei confronti di imprese e produttori/erogatori di servizi pubblici, è l'introduzione ex novo della class action da esercitare contro la pubblica amministrazione.

Tale strumento è stato introdotto dal **d.lgs. 198/2009**, di attuazione dei principi contenuti nell'articolo 4, comma 2, lettera l) della Legge delega 4 marzo 2009 n. 15. In particolare, la disposizione su richiamata prevede che il Governo nell'esercitare la delega finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni deve individuare gli strumenti idonei a consentire a ogni interessato di agire in giudizio nei confronti delle amministrazioni, nonché dei concessionari di servizi pubblici, fatte salve le competenze degli organismi con funzioni di regolazione e controllo istituiti con legge dello Stato e preposti ai relativi settori, se dalla violazione di *standard* qualitativi ed economici o degli obblighi contenuti nelle Carte dei servizi, dall'omesso esercizio di poteri di vigilanza, di controllo o sanzionatori, dalla violazione dei termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali derivi la lesione di interessi giuridicamente rilevanti per una pluralità di utenti o consumatori, nel rispetto di alcuni criteri, indicati in maniera dettagliata dalla stessa norma in questione.

Il decreto legislativo in esame, in definitiva, introduce nell'ordinamento il nuovo istituto del ricorso per l'efficienza delle Amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici e ne detta la disciplina processuale, attraverso gli otto articoli di cui si compone.

In particolare, il primo articolo, concernente i presupposti dell'azione e la legittimazione ad agire, stabilisce che al fine di ripristinare il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio, i titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori possono agire in giudizio, con le modalità stabilite nel presente decreto, nei confronti delle amministrazioni pubbliche e dei concessionari di servizi pubblici, se derivi una lesione diretta, concreta ed attuale dei propri interessi, dalla violazione di termini o dalla mancata emanazione di atti amministrativi generali obbligatori e non aventi contenuto normativo da emanarsi obbligatoriamente entro e non oltre un termine fissato da una legge o da un regolamento, dalla violazione degli obblighi contenuti nelle carte di servizi ovvero dalla violazione di standard qualitativi ed economici stabiliti, per i concessionari di servizi pubblici, dalle autorità preposte alla regolazione ed al controllo del settore e, per le pubbliche amministrazioni, definiti dalle stesse in conformità alle disposizioni in materia di performance contenute nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, coerentemente con le linee guida definite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 del medesimo decreto e secondo le scadenze temporali definite dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Il ricorso può essere proposto anche da associazioni o comitati a tutela degli interessi dei propri associati, appartenenti alla pluralità di utenti e consumatori nei confronti degli enti i cui organi sono

competenti a esercitare le funzioni o a gestire i servizi cui sono riferite le violazioni e le omissioni stesse. Gli enti intimati informano immediatamente della proposizione del ricorso il dirigente responsabile di ciascun ufficio coinvolto, il quale può intervenire nel giudizio. Il giudice, nella prima udienza, se ritiene che le violazioni o le omissioni sono ascrivibili ad enti ulteriori o diversi da quelli intimati, ordina l'integrazione del contraddittorio.

Tali ricorsi rientrano nella competenza esclusiva del giudice amministrativo e non consentono di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti censurati; a tal fine, restano fermi i rimedi ordinari.

L'articolo 2 prevede che il ricorso non può essere proposto se un organismo con funzione di regolazione e di controllo istituito con legge statale o regionale e preposto al settore interessato ha instaurato e non ancora definito un procedimento volto ad accertare le medesime condotte oggetto dell'azione di cui all'articolo 1, nè se, in relazione alle medesime condotte, sia stato instaurato un giudizio ai sensi degli articoli 139, 140 e 140-bis del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

Le successive disposizioni disciplinano gli aspetti procedurali concernenti la presentazione del ricorso, la sentenza, l'ottemperanza ed il monitoraggio sull'attuazione delle presenti norme, di competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In ultimo, in ragione della necessità di definire in via preventiva gli obblighi contenuti nelle carte di servizi e gli standard qualitativi ed economici e di valutare l'impatto finanziario e amministrativo degli stessi nei rispettivi settori, la concreta applicazione del presente decreto alle amministrazioni ed ai concessionari di servizi pubblici è determinata, anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e di concerto, per quanto di competenza, con gli altri Ministri interessati. Per quanto concerne la concreta applicazione del presente decreto alle regioni ed agli enti locali, invece, è determinata, anche progressivamente, con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su conforme parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Dall'analisi contenutistica del decreto legislativo 198/2009 si evince, pertanto, che lo strumento giuridico analizzato ha lo scopo di garantire il cittadino-utente da qualsiasi violazione degli *standard* di qualità del servizio pubblico, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto che lo eroga.

In particolare, secondo la relazione illustrativa, *"l'idea portante ed innovativa è quella di legare la soddisfazione della pretesa avanzata da uno o più cittadini al promovimento -per garantire una elevata performance delle strutture pubbliche nei confronti di tutta la collettività -di un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti. Il tutto assicurando la massima pubblicità al giudizio e la costante responsabilizzazione degli operatori pubblici"*.

Si segnala, infine, che il ricorso delineato dal decreto su esaminato è un istituto che si affianca ma che differisce profondamente dalla class action recentemente entrata in vigore che modifica il Codice del consumo. Quest'ultima infatti riguarda le lesioni dei diritti di consumatori e utenti in ambito contrattuale e, per certi ambiti, extracontrattuale.

Obiettivo, invece, della class action nei confronti della pubblica amministrazione è di indurre il soggetto pubblico o concessionario di servizi pubblici ad assumere comportamenti virtuosi nel suo ciclo di produzione. Infatti, come su evidenziato la sentenza finale di accoglimento – secondo quanto prevede il decreto - ordina alla pubblica amministrazione o al concessionario di servizi

pubblici di porre rimedio al disservizio ma non provvede al risarcimento dell'eventuale danno cagionato dall'inefficienza, in quanto le disposizioni contenute mirano a realizzare un controllo esterno di tipo giudiziale sul rispetto, da parte delle pubbliche amministrazioni, degli standard (di qualità, di economicità, di tempestività) loro imposti. Ciò per favorire un più alto tasso di democraticità e trasparenza nella gestione della cosa pubblica.