

CONSUMERS' COLLECTIVE ACTIONS: AN UPDATE ON ITALIAN DRAFT LEGISLATION

BY

PROF. ELISABETTA SILVESTRI

DECEMBER 6, 2007

On November 15th, the Italian Senate passed an amendment to the Consumers' Code with a view to introducing collective actions for damages brought by consumers associations. The amendment is included in the bill concerning the state budget for 2008: someone might sensibly wonder what collective actions have to do with the state budget, but Italians are quite used to finding all kinds of "surprises" in the statutes passed by Parliament, that is, a variety of regulations that are outside the scope of the specific subject matter a certain statute is supposed to address.

In the wording of the text adopted by the Senate, collective actions for damages are envisaged as a new and general procedural tool aimed at strengthening the judicial protection of consumers at the national level and complying with the trends traceable in the EU regulations on collective redress. Such a statement is certainly very promising, but, since it is well known that the road to hell is paved with good intentions, a close scrutiny of the amendment is in order. At the same time, it is important to stress that the amendment, in spite of the fact that it has received the approval of the Senate, has not gone into force yet. Actually, as of this writing the future of the amendment is tied to the fate of the bill concerning the state budget for 2008, which will be examined by the Chamber of Deputies and be subject to changes until the two chambers agree on and pass a final version. This process applies equally to the amendment containing the new collective action for damages. Therefore, even though the Italian media have disseminated misleading information about the imminent Copernican revolution the new Italian "class action" for damages will bring about in the enforcement of consumers' rights, the final outcome of the legislative process is still unpredictable. With that in mind, this Reporter feels relieved from the burden of describing the amendment in its minute details; consequently, what follows is a general overview of its main features.

According to the amendment, consumers associations may bring an action for monetary redress against sellers and suppliers, and claim damages arising out of contracts, torts, and unfair or restrictive trade practices, insofar as the rights and interests of a plurality of consumers are adversely affected. In principle, standing to sue is granted to the same qualified entities that, as of now, may bring collective actions for injunctive relief, but it is left to the executive to identify other entities that could act as representatives of collective rights and interests supposedly connected one way or another with issues of consumers' protection.

No special rules of procedure are provided for, which arguably means that the collective action will follow the procedural pattern of an ordinary civil proceeding. The amendment contemplates two possible scenarios:

- The parties settle the case in court at the outset of the judicial proceeding.
- The case advances to its normal outcome, that is, a judgment on the merits of the claim. If the court finds for the plaintiff, the judgment will also set the criteria according to which individual consumers may claim their portion of the damages awarded.

Both the settlement and the judgment will bar any further claim brought against the same defendant pursuing the same cause of action. Furthermore, both the settlement and the judgment will have to be “publicized in appropriate ways” so that notice of the outcome of the collective action may be given to the “interested consumers” at large.

Only at this point do individual consumers appear on the stage: they are expected to “opt – in”, fitting themselves into yet two more scenarios:

- They may negotiate with the defendant before a special chamber of conciliation set up by the court with a view to reaching a settlement over the amount of the damages they are entitled to recover.
- Should such an attempt at conciliation fail, consumers may bring individual actions for damages in the form of a special summary procedure governed by the Code of civil procedure. Damages – once proved – will be liquidated according to the criteria laid down by the court in the judgment rendered on the collective action.

This summary of what could be the prospective Italian collective action for damages reveals by itself the baroque complexity of the text passed by the Senate. Complexity aside, the mechanisms provided for do not seem to offer any viable solutions to several problems, such as how to grant consumers adequate representation, since they may be unaware of the collective action brought by an association up until the moment they make the unpleasant discovery that, in any event, they will be bound by the judgment or – even worse – by the settlement reached by the parties to the collective suit. Notice should be given to consumers at the outset of litigation, and possibly it should be renewed if the parties are bargaining over a settlement: it does not make much sense to show concern about notice once the game is over.

Furthermore, doubts may be raised about the procedures providing for damage recovery by individual consumers. In particular, the rule according to which individual consumers who cannot settle their claims must start their own lawsuit does not seem to advance the cause of consumers’ rights, particularly in a country in which court congestion and delays are a serious problem.

In conclusion, there is ample room for improvement in the prospective Italian collective action for damages. Because it is widely expected that the Chamber of Deputies will change the text of the Senate amendment, one can still hope that the eventual final version to be enacted into law may yet be more consumer friendly.

ATTO SENATO 1817 – DISPOSIZIONI PER LA FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE
E PLURIENNALE DELLO STATO (LEGGE FINANZIARIA 2008)

(Text approved by the Senate on November 15, 2007)

[...]

Articolo 53 ter (Disciplina dell'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori)

1. Il presente articolo istituisce e disciplina l'azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori, quale nuovo strumento generale di tutela nel quadro delle misure nazionali volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria volti ad innalzare i livelli di tutela.

2. Dopo l'articolo 140 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, è inserito il seguente:

«Articolo 140 bis - (*Azione collettiva risarcitoria*). - 1. Le associazioni dei consumatori e degli utenti di cui al comma 1 dell'articolo 139 e gli altri soggetti di cui al comma 2 del presente articolo, fermo restando il diritto del singolo cittadino di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi conformemente a quanto previsto dall'articolo 24 della Costituzione, possono richiedere singolarmente o collettivamente al tribunale del luogo ove ha la residenza il convenuto, la condanna al risarcimento dei danni e la restituzione delle somme dovute direttamente ai singoli consumatori o utenti interessati, in conseguenza di atti illeciti commessi nell'ambito di rapporti giuridici relativi a contratti cosiddetti per adesione, di cui all'articolo 1342 del Codice Civile, che all'utente non è dato contrattare e modificare, di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali illecite o di comportamenti anticoncorrenziali, messi in atto dalle società fornitrici di beni e servizi nazionali e locali, sempre che ledano i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti.

2. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentite le competenti Commissioni parlamentari, sono individuate le ulteriori associazioni di consumatori, investitori e gli altri soggetti portatori di interessi collettivi legittimati ad agire ai sensi del presente articolo.

3. L'atto con cui il soggetto abilitato promuove l'azione collettiva di cui al comma 1 produce gli effetti interruttivi della prescrizione ai sensi dell'articolo 2945 del codice civile, anche con riferimento ai diritti di tutti i singoli consumatori o utenti conseguenti al medesimo fatto o violazione.

4. Con la sentenza di condanna il giudice determina i criteri in base ai quali deve essere fissata la misura dell'importo da liquidare in favore dei singoli consumatori o utenti.

5. In relazione alle controversie di cui al comma 1, davanti al giudice può altresì essere sottoscritto dalle parti un accordo transattivo nella forma della conciliazione giudiziale.

6. La definizione del giudizio rende improcedibile ogni altra azione ai sensi del presente articolo nei confronti dei medesimi soggetti e per le medesime fattispecie.

7. Contestualmente alla pubblicazione della sentenza di condanna di cui al comma 4 ovvero della dichiarazione di esecutività del verbale di conciliazione, il giudice, per la determinazione degli importi da liquidare ai singoli consumatori o utenti, costituisce presso lo stesso tribunale apposita Camera di Conciliazione, composta in modo paritario dai difensori dei proponenti l'azione di gruppo e del convenuto e nomina un conciliatore di provata esperienza professionale iscritto all'albo speciale per le giurisdizioni superiori che la presiede. A tale Camera di Conciliazione tutti i cittadini interessati possono ricorrere singolarmente o tramite delega alle associazioni di cui al comma 1.

Essa definisce, con verbale sottoscritto dalle parti e dal presidente, i modi, i termini e l'ammontare per soddisfare i singoli consumatori o utenti nella loro potenziale pretesa. La sottoscrizione del verbale rende improcedibile l'azione dei singoli consumatori o utenti per il periodo di tempo stabilito dal verbale per l'esecuzione della prestazione dovuta.

8. In caso di inutile esperimento della composizione di cui al comma 7, il singolo consumatore o utente può agire giudizialmente, in contraddittorio, al fine di chiedere l'accertamento, in capo a se stesso, dei requisiti individuati dalla sentenza di condanna di cui al comma 4 e la determinazione precisa dell'ammontare del risarcimento dei danni riconosciuto ai sensi della medesima sentenza.

9. La sentenza di condanna di cui al comma 4, unitamente all'accertamento della qualità di creditore ai sensi dei commi 7 e 8, costituisce ai sensi dell'articolo 634 del Cpc, titolo per la pronuncia da parte del giudice competente di ingiunzione di pagamento, richiesta dal singolo consumatore o utente, ai sensi degli articoli 633 e seguenti del medesimo codice di procedura civile.

10. La sentenza di condanna di cui al comma 4, ovvero l'accordo transattivo di cui al comma 5 debbono essere opportunamente pubblicizzati a cura e spese della parte convenuta, onde consentire la dovuta informazione alla maggiore quantità di consumatori e utenti interessati.

11. Nelle azioni collettive aventi ad oggetto prodotti o servizi venduti attraverso contratti conclusi secondo le modalità previste dall'articolo 1342 Cc, la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli, accertati dall'autorità competente, rende nulli i contratti nei confronti di tutti i singoli consumatori o utenti nel periodo di diffusione del messaggio stesso. La nullità può essere fatta valere solo dal promotore dell'azione di gruppo.

12. In caso di soccombenza, anche parziale, del convenuto, lo stesso è condannato al pagamento delle spese legali. In ogni caso, il compenso dei difensori del promotore della azione collettiva non può superare l'importo massimo del 10 per cento del valore della controversia».

3. Le disposizioni di cui al presente articolo diventano efficaci decorsi 180 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

<http://www.oua.it/rassegna/archivio/1107/new.asp?id=135> (accessed December 5, 2007)