

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

TITOLO: Schema di decreto legislativo recante norme di recepimento della Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, in materia di azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE.

Amministrazione competente: Ministero delle Imprese e del Made in Italy - Ministero della Giustizia

Referente dell'amministrazione competente: Direzione generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica - Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia

SINTESI DELL'AIR E PRINCIPALI CONCLUSIONI

Motivazioni dell'intervento

Lo schema di decreto legislativo in oggetto reca norme di recepimento della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori.

La necessità dell'intervento normativo trae origine quindi dall'esigenza di allineare compiutamente il nostro ordinamento al sistema di tutela dei consumatori delineato dalla normativa europea.

Si segnala peraltro che l'ordinamento giuridico italiano già prevede strumenti, sostanziali e processuali, di tutela dei diritti individuali omogenei, ivi compresi quindi i diritti dei consumatori, da operarsi sia attraverso azioni individuali, sia attraverso le azioni di classe.

Il complesso normativo di tutela è attualmente definito agli articoli 840-bis e seguenti del codice di procedura civile, introdotti all'interno dell'impianto codicistico con legge n. 31 del 12 aprile 2019, di contestuale abrogazione degli articoli 139, 140 e 140-bis del codice del consumo.

Peraltro, il legislatore del 2019 aveva differito l'entrata in vigore della riforma di 25 mesi per consentire al Ministero della giustizia di adeguare la propria infrastruttura informatica ai nuovi adempimenti processuali previsti, fissando pertanto al 18.05.2021 la data di entrata in vigore del nuovo corpo normativo.

Pertanto, il limitato lasso temporale di operatività della normativa attualmente in vigore e la scarsa rappresentatività del relativo campione statistico rende particolarmente complesso operare una analisi istruttoria che possa giustificare le scelte operate a partire da presunte criticità, allo stato non riscontrabili, dei meccanismi esistenti.

Conclusivamente, la motivazione a giustificazione dell'intervento normativo oggetto della presente relazione risiede nella necessità di completare l'allineamento del nostro ordinamento alle direttive europee: necessità che il legislatore delegato ha ritenuto di poter perseguire collocando la disciplina all'interno del codice del consumo, quale sede unitaria delle disposizioni a tutela del consumatore, ed ivi introducendo disposizioni *ad hoc*. Le norme processuali dettate in tema di azioni rappresentative richiamano, per quanto possibile e nei limiti della compatibilità, le disposizioni dettate dagli articoli 840-*bis* e seguenti del codice di procedura civile per le azioni di classe. Sono state inoltre introdotte specifiche disposizioni, dettate dalla necessità di recepire le norme della direttiva.

Obiettivi dell'intervento

L'obiettivo fondamentale perseguito dal legislatore della riforma è quello di assicurare un adeguato livello di protezione dei consumatori attraverso la configurazione di strumenti di tutela collettiva idonei ad ottenere, da un lato, la cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva posta in essere in violazione delle disposizioni del diritto dell'Unione elencate in allegato alla direttiva; dall'altro, l'adozione di provvedimenti, definiti "compensativi", atti a porre rimedio agli effetti delle violazioni.

Peraltro, in ambito europeo, la necessità di operare un nuovo intervento normativo in materia ha tratto origine dalla constatata inadeguatezza della precedente direttiva 2009/22/CE ad apprestare meccanismi procedurali idonei ad operare una efficace ed omogenea protezione degli interessi collettivi dei consumatori, e dalla acquisita consapevolezza della necessità di configurare la concreta operatività di strumenti inibitori, ovvero risarcitori, per garantire una maggiore effettività di tutela.

Ciò a maggior ragione in considerazione della riscontrata non omogeneità degli strumenti di protezione offerti dai vari Stati membri, alcuni dei quali non contemplano strumenti processuali per l'implementazione di azioni collettive volte ad ottenere provvedimenti risarcitori.

Conclusivamente, obiettivo del legislatore sovranazionale è quello di riuscire a *“garantire che a livello dell’Unione e a livello nazionale almeno un meccanismo procedurale efficace ed efficiente per azioni rappresentative volte ad ottenere provvedimenti inibitori e per provvedimenti risarcitori sia disponibile per i consumatori degli Stati membri”*¹, opportunamente *“consentendo a enti legittimati che rappresentano gli interessi collettivi dei consumatori di proporre azioni rappresentative per provvedimenti inibitori e provvedimenti risarcitori nei confronti di professionisti che violano le disposizioni del diritto dell’Unione”*² e ciò al dichiarato fine di *“superare gli ostacoli cui devono far fronte i consumatori in azioni individuali”*³.

Peraltro il nostro ordinamento già offre previsioni idonee al perseguimento della finalità ultima sottesa al descritto intervento normativo: l'articolo 840-bis del c.p.c. infatti già contempla la possibilità, oltre che per il singolo componente della classe, anche per le organizzazioni e le associazioni

¹ Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE – considerando nr. 7

² Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE – considerando nr. 8

³ Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE – considerando nr. 9

di categoria iscritte in un apposito elenco istituito presso il Ministero della Giustizia, di proporre ricorso dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa al fine di ottenere la pronuncia di una inibitoria di atti e comportamenti (articolo 840-sexiesdecies c.p.c.), così come l'aspetto risarcitorio ovvero restitutorio già costituisce, nel caso di azioni proposte da un'organizzazione o un'associazione, oggetto di pronunciamento giudiziale nell'ambito della procedura di adesione (cfr., in particolare, l'articolo 840-octies, comma 5).

Consultazioni effettuate

Poiché l'intervento normativo è consistito nella mera trasposizione di indicazioni vincolanti contenute nella normativa sovranazionale oggetto di recepimento ovvero nella riorganizzazione contenutistica di strumenti ed istituti già contemplati dall'ordinamento giuridico interno, non sono state svolte consultazioni.

Opzione scelta e i relativi impatti

La necessità di un intervento positivo si è resa necessaria per adeguare l'ordinamento nazionale alle previsioni della direttiva, in attuazione della delega legislativa attribuita con legge 4 agosto 2022, n. 127 (recante "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021").

Con riferimento agli ambiti di intervento, si segnala quanto segue.

L'articolo 1 comma 1 dello schema di decreto legislativo prevede l'inserimento, dopo l'articolo 140-bis del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, dei seguenti articoli:

- a) **Articolo 140-ter** "*Disposizioni generali: definizioni ed ambito di applicazione*": si tratta di una disposizione di carattere meramente definitorio, che sostanzialmente trasfonde all'interno del nostro ordinamento i contenuti recati dall'articolo 3 della Direttiva oggetto di

recepimento, coordinando le relative previsioni e i conseguenti rimandi alla legislazione esistente.

- b) Gli **articoli 140-quater** (*“Legittimazione ad agire”*) e **140-quinquies** (*“Enti legittimati a proporre azioni rappresentative transfrontaliere”*) individuano i soggetti legittimati a proporre le azioni rappresentative nei confronti dei professionisti per le violazioni del diritto dell’unione, identificandoli nelle associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell’elenco di cui all’articolo 137 del codice del consumo, nonché negli organismi pubblici indipendenti nazionali e nelle organizzazioni riconosciute ed inserite nell’elenco pubblicato dalla Commissione ai sensi dell’articolo 5, paragrafi 1 e 2. Trattasi di una disposizione che si limita a recepire le indicazioni recate sul punto della normativa sovranazionale (articolo 4 della Direttiva UE 2020/1828) coordinandole con la previgente normativa interna del codice del consumo che, all’articolo 137, disciplina l’elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale.

Con particolare riferimento agli enti legittimati ad esperire le azioni rappresentative transfrontaliere, l’articolo 140-quinquies prevede l’istituzione di una sezione speciale nell’elenco di cui all’articolo 137 del codice del consumo. L’iscrizione nella suddetta sezione è subordinata al possesso di specifici requisiti che riproducono quelli prescritti dalla direttiva.

- c) Con riferimento all’**articolo 140-sexies** (*“Comunicazione degli elenchi degli enti legittimati e monitoraggio”*) si prevede che il Ministero delle imprese e del made in Italy comunichi alla Commissione europea l’elenco - e le successive modifiche - degli enti legittimati all’esperimento delle azioni rappresentative e che lo renda pubblico tramite il proprio sito istituzionale e che con cadenza almeno quinquennale provveda alla verifica della permanenza dei requisiti per l’esperimento delle azioni rappresentative transfrontaliere. Inoltre, il Ministero delle imprese e del made in Italy, designato quale punto di contatto con la Commissione europea, è chiamato a verificare la

sussistenza dei requisiti di legittimazione di cui all'articolo 140-quinquies, comma 2, qualora uno Stato membro o la Commissione europea esprimano riserve in ordine al possesso dei requisiti stessi.

d) **Articolo 140-septies** "*Azioni rappresentative*": l'articolo in questione perimetra i presupposti e la tipologia degli strumenti attivabili per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori.

Segnatamente, si prevede che:

- 1) la legittimazione attiva all'esercizio delle azioni rappresentative spetta agli enti legittimati di cui al precedente art. 140-quinquies;
- 2) detti enti possono proporre agire senza il previo conferimento di un mandato da parte dei consumatori interessati⁴;
- 3) il perimetro oggettivo di applicazione della disciplina attuativa risiede nella violazione delle disposizioni del diritto dell'Unione e relative norme interne di attuazione richiamate nell'allegato II-septies;
- 4) gli strumenti di tutela attivabili con l'esercizio delle azioni rappresentative, eventualmente anche cumulativamente⁵, sono costituiti da rimedi inibitori e rimedi compensativi;
- 5) la possibilità che la legittimazione attiva sia estesa anche agli enti legittimati di diversi Stati membri in caso di violazioni suscettibili di ledere anche i consumatori di quegli Stati costituisce un'innovazione che si è resa necessaria per l'esigenza di uniformare l'ordinamento interno alle prescrizioni sovranazionali, vincolanti sul

⁴ Sul punto preme sottolineare che, rispetto alla disciplina contenuta nel previgente codice del consumo, è venuto meno nell'art. 840-*bis* c.p.c. ogni riferimento al rapporto di mandato tra l'iscritto e l'associazione di appartenenza. Si tratta pertanto di una legittimazione ad agire delle associazioni iscritte *iure proprio*, che si aggiunge a quella del danneggiato, senza precludergli né l'azione individuale in un giudizio ordinario di cognizione, né l'esercizio dell'azione collettiva nell'interesse della compagine di appartenenza.

⁵ La previsione relativa alla possibilità di proposizione cumulativa costituisce attuazione della possibilità prevista dal paragrafo 5, primo periodo, dell'articolo 7 della direttiva, ai sensi del quale "*Gli Stati membri possono consentire agli enti legittimati di richiedere i provvedimenti di cui al paragrafo 4 con un'unica azione rappresentativa, se del caso*".

punto⁶, non rinvenendosi margini di discrezionalità nell'implementazione del profilo in questione;

6) vengono poi definite le regole procedurali applicabili alle azioni esperite.

e) **Articolo 140-octies "Provvedimenti inibitori"**: nel contesto del nuovo corpo normativo l'articolo in questione riproduce la previsione della possibilità di ottenere una pronuncia inibitoria dall'autorità giudiziaria adita. Peraltro, il presente strumento di tutela, in quanto idoneo a conseguire la cessazione o il divieto di reiterazione della condotta illecita, è già contemplato dall'articolo 840-sexiesdecies ("azione inibitoria collettiva) del c.p.c.

Rispetto allo strumento già contemplato dal codice di procedura civile, l'intervento normativo operato dal legislatore delegato si caratterizza per un duplice profilo:

- 1) la specificazione relativa all'assenza, in capo all'ente legittimato, dell'onere di provare il dolo o colpa del professionista, così come le perdite o i danni subiti
- 2) la possibilità di ottenere, in corso di causa, un provvedimento cautelare teso a far cessare la condotta illecita al ricorrere di giusti motivi di urgenza.

Le previsioni introdotte, dunque, costituiscono disposizioni di natura processuale che, intervenendo sul regime probatorio e sui tempi di adozione di adeguate risposte da parte dell'ordinamento, sono finalizzate a garantire una maggiore effettività di tutela nell'ambito della suddetta materia, e comunque costituiscono diretta trasposizione della normativa sovranazionale, rispettivamente dell'articolo 8,

⁶ L'articolo 6 comma 2 della Direttiva (UE) 2020/1828 espressamente impone agli Stati membri di garantire che *"laddove la presunta violazione del diritto dell'Unione....lede o possa ledere i consumatori in diversi Stati membri, l'azione rappresentativa possa essere intentata dinanzi all'organo giurisdizionale o all'autorità amministrativa di uno Stato membro da più enti legittimati di diversi Stati membri al fine di proteggere gli interessi collettivi dei consumatori in diversi Stati membri"*

paragrafo 3, lettere a) e b)⁷ e dell'articolo 8 paragrafo 1 lettera a) della direttiva⁸.

- f) **Articolo 140-novies** "*Provvedimenti compensativi*": la norma detta, in attuazione dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva, le disposizioni in tema di azioni rappresentative finalizzate a ottenere provvedimenti compensativi, definiti dall'articolo 140-ter come misure rivolte a rimediare al pregiudizio subito dal consumatore, anche attraverso il pagamento di una somma di denaro, la riparazione, la sostituzione, la riduzione del prezzo, la risoluzione del contratto o il rimborso del prezzo pagato, nei casi di violazioni delle disposizioni di cui all'allegato II-septies.

Nel definire i profili di carattere procedurale, il legislatore delegato richiama le già vigenti previsioni del codice di procedura civile, così contestualmente disciplinando anche l'ulteriore profilo dell'adesione dei soggetti interessati all'azione di classe, in attuazione dell'articolo 9, paragrafo 2 della direttiva.

Per le motivazioni esposte, non è possibile allo stato stimare l'impatto atteso della previsione normativa, in considerazione della sostanziale sovrapposibilità rispetto alla disciplina esistente che, in ragione del breve tempo decorso dalla sua entrata in vigore, non è stata in grado di generare un campione statistico sufficientemente rappresentativo per costituire un termine di raffronto per le future osservazioni.

- g) **Articolo 140-decies** "*Accordi di natura transattiva e conciliativa*": la presente disposizione ripropone l'operatività di un analogo istituto (gli "accordi di natura transattiva") già previsto dal c.p.c. (art. 840-quaterdecies c.p.c.), dettando al contempo le norme necessarie ad

⁷ L'articolo 8 paragrafo 3 della Direttiva (UE) 2020/1828 espressamente prevede che, in sede di azione inibitoria, l'ente legittimato non sia tenuto a provare "*a) le perdite o i danni effettivi subiti dai singoli consumatori lesi dalla violazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1; o b) la condotta intenzionale o negligente del professionista*".

⁸ L'articolo 8 paragrafo 1 della Direttiva (UE) 2020/1828 espressamente impone che gli Stati membri rendano disponibili i provvedimenti inibitori sotto forma di "*a) un provvedimento provvisorio teso a far cessare una pratica o, se del caso, a vietare una pratica, nel caso in cui tale pratica sia stata ritenuta costituire una violazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1*".

adeguare la disciplina nazionale a quella della direttiva. Peraltro, la rimessione alle parti in causa (ente legittimato ovvero professionista) dell'iniziativa dell'accordo transattivo, oltre che al tribunale ovvero al rappresentante comune degli aderenti, costituisce previsione squisitamente procedurale che, lungi dall'incidere sulla sostanza dell'istituto, non è autonomamente valutabile in termini di impatto atteso.

h) **Articolo 140-undecies** "*Informazioni sulle azioni rappresentative*": prevede che gli enti legittimati ad esperire le azioni rappresentative debbano indicare sul proprio sito web le azioni rappresentative intentate, quelle che intendano proporre e i relativi esiti. Le medesime informazioni sono comunicate al Ministero delle imprese e del made in Italy, che ne cura la pubblicazione sul proprio sito istituzionale.

i) **Articolo 140-duodecies** "*Interruzione della prescrizione e impedimento della decadenza*": la presente previsione, in aderenza a quanto previsto dall'articolo 16 della Direttiva (UE) 2020/1828, che prescrive che gli Stati membri prevedano che un'azione rappresentativa in corso volta ad ottenere un provvedimento inibitorio o compensativo abbia l'effetto di sospendere o interrompere i termini di prescrizione dei diritti dei consumatori tutelabili attraverso un'azione finalizzata a ottenere provvedimenti compensativi, prevede che la prescrizione dei diritti dei consumatori sia interrotta dal deposito del ricorso introduttivo dei procedimenti previsti dagli articoli 140-octies e 140-novies, sempre che il ricorso stesso sia notificato al resistente nel termine assegnato dal giudice. Dalla data del deposito dell'atto introduttivo sono altresì impediti le decadenze previste a carico dei consumatori.

In nulla pertanto si innova rispetto agli istituti di diritto sostanziale e processuale già previsti nell'ambito dell'ordinamento giuridico.

j) **Articolo 140-terdecies** "**Misure di coercizione indiretta**": la presente disposizione introduce meccanismi di coercizione indiretta volti a sanzionare l'inadempimento degli obblighi stabiliti in sentenza.

Trattandosi di una previsione la cui concreta esecuzione riveste carattere meramente eventuale, risulta allo stato impossibile valutarne l'impatto atteso sia per mancanza di un campione statistico sufficientemente rappresentativo di giudizi instaurati, sia per l'indisponibilità, allo stato attuale, di idonei strumenti di monitoraggio della successiva fase di implementazione della decisione giudiziale.

- k) **Articolo 140-quaterdecies** "*Spese del procedimento*": La previsione della riduzione alla metà dell'importo del contributo unificato è formulata in attuazione dell'articolo 20, paragrafo 1, della direttiva in forza del quale gli "*Stati membri adottano misure intese a garantire che le spese di procedimento relative alle azioni rappresentative non impediscano agli enti legittimati l'effettivo esercizio del loro diritto di chiedere i provvedimenti di cui all'articolo 7*". Peraltro, l'esiguo numero di azioni collettive sino ad ora promosse ai sensi del codice di procedura civile (nr. 5 dal 01.06.2021 al 31.12.2021, e nr. 10 nel corso del 2022) non consente di apprezzare un rilevante impatto, in termini finanziari, della presente disposizione, anche in considerazione del rilievo che la normativa introdotta con il presente intervento legislativo si pone in rapporto di species a genus rispetto ai procedimenti collettivi disciplinati dal codice di procedura civile.

L'articolo 2 comma 1 integra il riferimento normativo contenuto all'interno dell'articolo 5 comma 6 lettera h) all'azione inibitoria di cui all'articolo 37 del codice del consumo, anche alla nuova azione inibitoria introdotta dall'articolo 140-octies, estendendo pertanto anche a detta fattispecie il regime di non assoggettamento al previo obbligatorio esperimento del procedimento di mediazione. Sul punto, la relazione illustrativa al d.lgs. n. 28 del 2010 ha chiarito tale scelta argomentando che l'esclusione, nel caso delle azioni a tutela di interessi superindividuali, nasce "*o dall'esistenza di un'autonoma condizione di procedibilità o dalla constatazione che non è concepibile una mediazione nell'azione di classe fino a quando quest'ultima non ha assunto i connotati che permetterebbero una mediazione allargata al maggior numero dei*

membri della collettività danneggiata, fino dunque alla scadenza del termine per le adesioni” (Relazione illustrativa al decreto 4 marzo 2010, n. 28, in riferimento all’art. 5).

L’articolo 3 comma 1 reca una norma di mero coordinamento, finalizzata a ricomprendere le azioni rappresentative di cui al presente schema di decreto legislativo fra quelle di competenza delle sezioni specializzate previste dal decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168, recante “Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d’appello, a norma dell’articolo 16 della L. 12 dicembre 2002, n. 273”.

1. CONTESTO E PROBLEMI DA AFFRONTARE

L’intervento normativo trae origine dalla necessità di recepire a livello di ordinamento interno la Direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE.

L’esigenza sottesa all’intervento legislativo sovranazionale ha trovato luogo nell’opportunità di apprestare, all’interno dell’Unione, un livello omogeneo ed effettivo di tutela dei consumatori vittime di pratiche illecite e abusive, con la previsione di meccanismi di tutela collettiva finalizzati all’ottenimento di provvedimenti, giudiziari o amministrativi, di carattere risarcitorio o inibitorio.

Il contesto di partenza riscontrato dal legislatore europeo è infatti costituito da *“meccanismi procedurali per azioni rappresentative, siano esse volte ad ottenere provvedimenti inibitori o provvedimenti risarcitori”* che *“differiscono all’interno dell’Unione e offrono livelli di protezione diversi per i consumatori”* con *“alcuni Stati membri”* che *“non hanno attualmente meccanismi procedurali per azioni collettive volte a porre in essere*

*provvedimenti risarcitori*⁹, con conseguente effetto distorsivo sulla concorrenza, sulla fiducia dei consumatori e sulla capacità delle imprese di operare nel mercato interno.

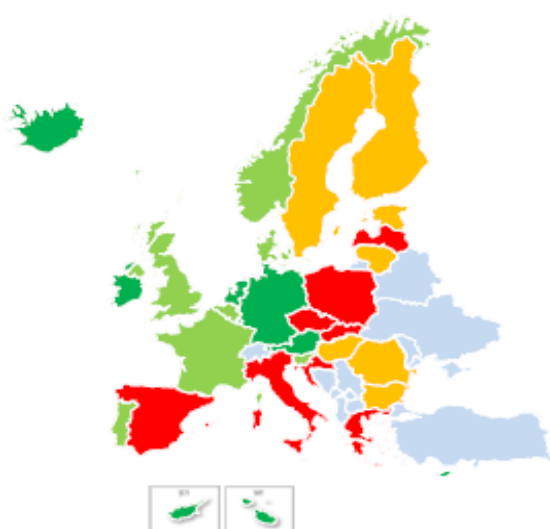
Il Consumer Conditions Scoreboard 2017 ha evidenziato che nel 2016 quasi un terzo (6,1 punti percentuali in più rispetto al 2014) dei consumatori che ha riscontrato condotte in violazione delle norme dell'UE, a livello nazionale o transfrontaliero, non ha attivato alcuno strumento di tutela per le seguenti motivazioni: eccessiva durata delle procedure (32,5%); l'improbabilità percepita di ottenere un risarcimento (19,6%); precedenti esperienze di reclamo senza successo (16,3%); incertezza sui diritti dei consumatori (15,5%); mancata conoscenza delle modalità di attivazione degli strumenti a difesa (15,1%) e riluttanza psicologica (13,3%)¹⁰.

⁹ Direttiva (UE) 2020/1828 del parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE – considerando nr. 6

¹⁰ Peraltro, anche con riferimento ai dati che emergono dalla più recente “Consumer Conditions Survey: Consumers at home in the single market – 2021” riguardante i comportamenti in relazione agli acquisti on-line risulta che in Italia nel periodo 2018-2020 solo il 27 % dei consumatori intervistati sostiene che sia facile risolvere le controversie in via giudiziaria con i rivenditori e fornitori di servizi, a fronte di una media europea pari al 35%. Inoltre, risulta che in Italia solo l'1% dei consumatori intervistati ha adito l'autorità giudiziaria per far valere le proprie ragioni rispetto al dato europeo del 2% quando ha riscontrato un problema in un acquisto. Ed inoltre si confermavano le ragioni sottostanti alla scelta di non intraprendere azioni per risolvere il problema.

Figure 14 shows the proportion of consumers who reported having experienced any of the five unfair commercial practices by domestic retailers, as well as the average level of exposure per country.

Figure 14: Consumer experiences of unfair commercial practices domestically, country results, 2018 (%)



	You have felt pressured by persistent sales calls or messages urging you to buy something or sign a contract	You have come across advertisements stating that the product was only available for a very limited period of time but you later realized that it was not the case	You have been offered a product advertised as free of charge which actually entailed charges	You have been informed you won a lottery you did not know about, but you were asked to pay some money in order to collect the prize	You have come across other unfair commercial practices	Average % of consumers reporting unfair commercial practices	Diff 2018-2016
EU-28	36	25	19	14	18	22	+6 *
BE	31	18	16	8	14	17	-1
BG	35	38	24	9	15	24	-2 *
CZ	40	24	28	16	20	26	+2
DK	32	22	17	14	18	20	0
DE	19	21	10	15	12	16	+11 *
EE	53	26	17	6	20	24	-1
IE	18	23	13	9	18	16	+13 *
EL	58	43	30	28	19	36	+3 *
ES	28	33	33	12	22	31	-2
FR	28	19	17	13	17	19	+14 *
HR	49	48	42	14	28	36	-3 *
IT	69	15	21	14	18	26	+4 *
CY	24	29	12	4	8	15	-2
LV	48	39	19	9	18	27	-2
LT	36	28	13	9	17	21	0
LU	8	12	8	4	4	7	+3 *
HU	30	41	26	6	24	28	+4 *
MT	23	20	16	8	8	15	-3 *
NL	22	14	12	14	9	14	-2
AT	13	21	7	8	10	12	+8 *
PL	47	36	23	26	24	31	-1
PT	47	19	16	4	18	21	0
RO	24	36	19	11	18	22	+1
SI	30	35	11	18	18	20	-4 *
SK	44	36	34	20	16	30	0
FI	32	28	34	12	22	26	0
SE	35	28	26	12	19	24	-2
UK	24	30	16	10	21	20	-16 *
IS	14	19	11	1	11	11	-1
NO	23	24	23	11	16	20	-1

Source: Surveys on consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection: I will read you some statements about unfair commercial practices. After each one, please tell me whether you have experienced it during the last 12 months...
Base: all respondents (N=28 037).

Peraltro il legislatore sovranazionale, con il provvedimento oggetto del presente recepimento, dichiaratamente non ha inteso sostituire i meccanismi procedurali nazionali, lasciando pertanto al livello nazionale la discrezionalità di configurare il meccanismo procedurale per azioni rappresentative o nell'ambito di un meccanismo già esistente, o nell'ambito di un meccanismo nuovo, o come meccanismo distinto "purché almeno un meccanismo procedurale nazionale per azioni rappresentative sia conforme alla presente direttiva".

L'intervento del legislatore delegato è consistito pertanto nell'adeguamento della disciplina interna alle prescrizioni della direttiva.

Giova a tal uopo ricordare che la disciplina della class action, nel nostro ordinamento, era originariamente prevista all'interno del codice del consumo.

Peraltro, nel vigore della vecchia disciplina del codice del consumo, il nostro Paese registrava il terzo punteggio più basso nell'indicatore composito "consumers problems and complaints"¹¹, a fronte di una altrettanto bassa (ancora una volta il terzo punteggio più basso nell'Ue a 28 Stati) percentuale di italiani che ha affermato di non aver riscontrato problemi di pratiche illecite.

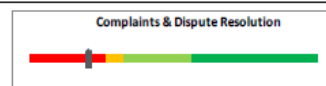
¹¹ Questo indicatore si concentra sugli acquisti dei consumatori presso i rivenditori nazionali, e si stima combinando i feedback in relazione ai seguenti aspetti:

- a) Verificarsi di un problema
- b) Tipologia di azione intrapresa per affrontarlo
- c) Livello di soddisfazione in relazione alla gestione dei reclami
- d) Motivazione per non intraprendere alcuna azione

Ad un punteggio alto dell'indicatore corrisponde una migliore performance di sistema per il consumatore

Italy

Consumers										Retailers									
	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011	2014-2013	2016-2014	2018-2016	2018	Country-EU28		2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011	2014-2013	2016-2014	2018-2016	2018	Country-EU28
Knowledge and Trust										Knowledge and Trust									
Knowledge of consumer rights*				-8,5	13,7	-2,9	8,5	54,1	9,3	Knowledge of consumer rights*		-2,8	-7,3	3,0	7,2	-4,2	1,0	53,5	-0,1
Trust in organisations	8,4	14,2	-9,8	-1,3	1,6	4,1	3,4	62,4	-3,1										
Trust in public authorities	12,3	14,7	-17,4	-3,8	2,3	3,5	6,7	59,0	-4,4										
Trust in retailers and service providers	4,1	17,7	-8,9	-1,0	9,1	3,2	5,3	63,8	-8,5										
Trust in NGOs	8,7	10,3	-3,0	0,9	-6,7	5,6	-1,7	64,3	3,5										
Trust in redress mechanisms	-4,4	15,5	-6,3	-7,3	10,3	-3,4	6,6	37,3	-0,6										
Trust in ADR	2,9	16,3	-3,8	-12,8	13,9	-4,6	8,1	43,0	0,0										
Trust in courts	-11,7	14,7	-8,8	-1,8	6,6	-2,2	5,1	31,6	-1,1										
Trust in product safety	4,4	13,1	-6,2	-2,2	-4,7	4,3	3,9	61,7	-8,0	Trust in product safety					-8,6	6,4	-1,4	69,8	-4,6
Trust in environmental claims						2,2	7,0	54,4	-0,9	Trust in environmental claims						-1,0	10,3	73,7	2,9
Confidence in online shopping domestically					4,1	16,0	9,9	70,3	-1,4	Confidence in online selling domestically						10,7	-22,5	39,0	-15,9
Compliance and enforcement										Compliance and enforcement									
Exposure to unfair commercial practices						-2,0	4,2	26,2	3,7	Prevalence of unfair commercial practices						-4,4	-5,1	23,5	-4,8
Other illicit practices						-4,4	3,9	15,2	3,9	Compliance with consumer legislation						1,6	14,1	77,4	8,4
										Enforcement of consumer and product safety legislation					-1,7	4,5	5,6	68,7	6,8
Complaints and dispute resolution										Complaints and dispute resolution									
Problems and complaints (composite indicator)						4,0	-0,8	86,0	-2,4	Participation in ADR mechanisms						2,0	-0,5	21,1	-9,3
Non-negligible problems, but no complaint						-1,6	-6,3	12,2	-1,4										
No problems encountered					-9,2	5,9	-4,5	70,6	-7,4										



■ There is a steady trend in the confidence in online shopping in Italy which has increased by almost three fourths since 2012, with the largest rise observed in the period 2014-2016

- Italy has the third lowest score on the consumers' problems and complaints composite indicator in the EU-28
- The percentage of Italian consumers who did not encounter any problems is the third lowest among the 28 EU Member States
- The percentage of Italian retailers who are aware of Alternative Dispute Resolution (ADR) mechanisms is the lowest in the EU-28

* comparison with previous years based on comparable questions only

Successivamente, constatate le criticità della previgente disciplina¹², con la legge 12 aprile 2019, n. 31 è stato introdotto nel codice di procedura civile il nuovo titolo VIII-bis "Dei Procedimenti collettivi" che disciplina due distinte azioni: l'azione di classe (artt. 840-bis - 840-quinquiesdecies) e quella inibitoria (art. 840-sexiesdecies).

Entrambi gli istituti non sono nuovi nel nostro ordinamento. L'azione collettiva risarcitoria è stata infatti introdotta nel codice del consumo,

¹² L'art. 140-bis del codice del consumo delineava un modello di azione collettiva risarcitoria che, in ragione del limitato ambito oggettivo di applicazione dell'azione (circoscritto solo ad alcune limitate categorie di illeciti), nonché dell'attribuzione della legittimazione ad agire solo a pochi soggetti (i singoli danneggiati ovvero gli enti esponenziali rappresentativi solo in forza di uno specifico mandato conferito dal consumatore danneggiato membro della classe), nonché degli elevati costi connessi alla procedura (a partire da quelli di pubblicazione dell'ordinanza di ammissibilità a carico dell'attore, pena l'improcedibilità della domanda a fronte dell'assenza di incentivi anche economici per la promozione dell'azione) e del farraginoso sistema delle adesioni, ha fallito i propri obiettivi di redress e deterrence per il numero delle azioni promosse, per il tasso di adesione dei danneggiati e per i tempi eccessivi dei processi collettivi.

limitatamente ad alcuni specifici illeciti nei rapporti tra imprese e consumatori, nel 2007 e modificata nel 2009. Le azioni collettive inibitorie hanno invece una storia più complessa in quanto sono state introdotte da una serie di disposizioni speciali settoriali¹³, tra le quali va ricordata l'azione inibitoria prevista dall'art. 140 cod. cons. che fino ad oggi pare aver rappresentato il più frequente modello di tutela giurisdizionale degli interessi collettivi.

L'azione di classe prevista dal codice di procedura si configura come un'azione di natura generale, sia per quanto riguarda i soggetti danneggiati, sia per quanto riguarda gli illeciti rilevanti.

L'art. 840-bis, primo comma, prevede che l'azione di classe è diretta a tutelare i diritti individuali omogenei, con minori limitazioni o restrizioni soggettive od oggettive rispetto alla previgente class action consumeristica.

L'art. 840-bis c.p.c. attribuisce quindi ad "associazioni" ed "organizzazioni" una legittimazione ad agire piena e non più vincolata al mandato conferito dal singolo danneggiato.

La direttiva UE 2020/1828, prendendo atto del variegato quadro legislativo dei diversi Stati Membri, ed in linea con la Raccomandazione del 2013, al fine di promuovere e di facilitare l'accesso ai meccanismi di tutela da parte dei consumatori lesi da condotte abusive, riconosce la legittimazione ad agire non in capo ai singoli appartenenti alla classe ma ad enti legittimati senza fine di lucro, costituiti secondo la legge degli Stati Membri, per la tutela delle disposizioni del diritto dell'Unione contemplate nella direttiva a prescindere da un mandato.

¹³ Sono numerose le leggi speciali che attribuiscono ad associazioni rappresentative poteri inibitori ed in alcuni casi ripristinatori: l'art. 2601 c.c., per la repressione degli atti di concorrenza sleale; l'art. 28 l. 20 maggio 1970 n. 300 per le condotte antisindacali, l'art. 8 d. lgs 9 ottobre 2002 n.231 per le condizioni generali relative al pagamento ed al ritardo nei pagamenti; l'art. 4, co.1, l. 1° marzo 2006 n. 67 per gli atti discriminatori posti in essere nei confronti dei disabili; l'art. 6 d. lgs 9 luglio 2003 n.215 per la repressione delle discriminazioni a causa della razza o dell'origine etnica, l'art. 4 l. 180/2011 che consente alle associazioni rappresentative delle imprese di agire in giudizio "a tutela di interessi relativi alla generalità dei soggetti appartenenti alla categoria professionale, sia a tutela di interessi omogenei relativi solo ad alcuni soggetti".

Si precisa, infine, che la Commissione europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2023/0022 per ritardo nel recepimento della direttiva in esame, con lettera di costituzione in mora ex art. 258 TFUE del 26 gennaio 2023.

2. OBIETTIVI DELL'INTERVENTO E RELATIVI INDICATORI

2.1 Obiettivi generali e specifici

Obiettivo generale dell'intervento normativo è quindi quello di adeguare la disciplina degli strumenti processuali già vigenti all'interno del nostro ordinamento, introducendo le modifiche necessarie al fine di approntare un meccanismo in grado di dare effettività alla tutela dei consumatori lesi da violazioni della disciplina dell'Unione elencata nell'allegato e della relativa disciplina nazionale di recepimento, con il possibile effetto di porre anche rimedio a pratiche distorsive della concorrenza.

I descritti obiettivi generali, il cui raggiungimento sarà valutato attraverso una misurazione degli indicatori descritti nell'apposito paragrafo, sarà veicolato dall'implementazione del provvedimento.

Non si rinvengono, viceversa, obiettivi specifici per quanto riguarda l'atto di recepimento oltre quanto discende dalla normativa eurounitaria.

2.2 Indicatori e valori di riferimento

Il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissi con l'implementazione della presente riforma, può essere valutato osservando i seguenti indicatori:

- 1) Numero di azioni di classe promosse dai soggetti legittimati ai sensi della presente direttiva;

- 2) Incremento del valore percentuale dell'indicatore "consumers problems and complaints" (Consumer Conditions Scoreboard)
- 3) Numero di soggetti iscritti nella sezione speciale dell'elenco di cui dall'articolo 137 del codice del consumo e di organismi pubblici indipendenti nazionali che chiedono di essere legittimati all'esercizio delle azioni rappresentative.

3. OPZIONI DI INTERVENTO E VALUTAZIONE PRELIMINARE

Nel corso dell'analisi di impatto sono state valutate le possibili opzioni di intervento.

La necessità di intervenire positivamente si è resa necessaria per l'esigenza di concretizzare un intervento normativo di diritto positivo di recepimento di una direttiva europea, conformemente agli obblighi derivanti in capo al nostro paese dall'appartenenza all'Unione europea.

Ancorché la disciplina processuale contemplata dal nostro ordinamento fosse nella sostanza e per la gran parte già soddisfacente dei criteri delineati dal legislatore sovranazionale, si è deciso di ricondurre le nuove azioni rappresentative a tutela dei consumatori nella propria sedes materiae, ovvero sia all'interno del codice del consumo, allo scopo di garantire organicità alla disciplina di settore in un'ottica di semplificazione, coordinamento ed effettività di tutela per il consumatore.

Peraltro, la scelta operata consente la perdurante vigenza della disciplina generale dei procedimenti collettivi dettata dal codice di procedura civile, che si caratterizza per un più ampio ambito di applicazione, sia dal punto di vista oggettivo sia dal punto di vista soggettivo.

La direttiva lascia nel merito al legislatore nazionale taluni margini di intervento per procedere alla comparazione tra più opzioni, più diffusamente commentate di seguito.

Le opzioni di cui ai paragrafi 5 e 6 dell'articolo 4 della direttiva (applicabilità dei requisiti previsti per gli enti legittimati ad esperire azioni

transfrontaliere anche agli enti legittimati ad esperire azione rappresentative nazionali e agli enti designati ad hoc) non sono state esercitate in assenza di criteri di delega specifici.

L'opzione di cui al paragrafo 7 dell'articolo 4 è stata esercitata, riconoscendo la legittimazione all'esperimento delle azioni rappresentative agli organismi pubblici indipendenti nazionali, in analogia con quanto prevedeva l'abrogato articolo 139, comma 2, del codice del consumo, perseguendo così l'intento di garantire una più incisiva forma di tutela per il consumatore.

L'opzione di cui al paragrafo 5 dell'articolo 7 è stata esercitata con la previsione di cui all'articolo 140-*septies* che consente anche cumulativamente l'adozione di provvedimenti inibitori e compensativi, a garanzia dell'efficacia e immediatezza delle tutele azionate.

L'opzione di cui al paragrafo 4 dell'articolo 8 – relativa alla possibilità di subordinare l'azione volta ad ottenere i provvedimenti inibitori alla richiesta formale rivolta al professionista di cessare la condotta – è stata esercitata in un'ottica deflattiva del contenzioso.

L'opzione di cui al paragrafo 7, secondo periodo, dell'articolo 9 - relativa alla destinazione di eventuali fondi di risarcimento rimasti inutilizzati che non sono stati riscossi entro i limiti di tempo stabiliti – non è stata esercitata in assenza di specifici criteri di delega.

L'opzione di cui al paragrafo 2 dell'articolo 11 è stata esercitata per mezzo dell'articolo 140 *decies* comma 3 che, in conformità ai principi di diritto interno, prevede che il giudice adito verifichi l'equità della proposta transattiva o conciliativa.

L'opzione di cui all'articolo 14 non è stata esercitata nei termini dell'istituzione di una banca dati; è comunque garantita dall'ordinamento la pubblicità delle informazioni rilevanti in materia di azioni rappresentative, sia attraverso i siti web degli enti legittimati che del Ministero delle imprese e del made in Italy.

4. COMPARAZIONE DELLE OPZIONI E MOTIVAZIONE DELL'OPZIONE PREFERITA

4.1 Impatti economici, sociali ed ambientali per categoria di destinatari

Destinatario diretto del presente provvedimento sono gli enti legittimati a proporre le azioni rappresentative (i cui presupposti identitari sono compiutamente definiti dal presente schema di decreto legislativo), i consumatori (ovvero le persone fisiche per come definite dall'articolo 3, comma 1, lettera a) del codice del consumo), i professionisti - ossia i legittimati passivi delle azioni - come definiti dall'art. 140-ter in recepimento della definizione della Direttiva, le amministrazioni deputate all'implementazione delle previsioni dal punto di vista amministrativo (Ministero per le Imprese e per il Made in Italy) e le sezioni specializzate in materia di imprese istituite presso gli uffici giudiziari giudicanti.

Gli impatti economici sono stati puntualmente valutati nella separata relazione tecnico-finanziaria, e trovano tutta solida copertura finanziaria, a prescindere dalla considerazione, sviluppata in sede di commento all'articolo 140-quaterdecies, che l'esiguo numero di azioni collettive sino ad ora promosse ai sensi del codice di procedura civile (nr. 5 dal 01.06.2021 al 31.12.2021, e nr. 10 nel corso del 2022) non consente di apprezzare un rilevante impatto, in termini finanziari di minore entrate, della normativa in commento, mentre le eventuali maggiori entrate connesse all'introduzione delle misure di coercizione indiretta operata dall'articolo 140-terdecies costituirà oggetto di futura osservazione.

Gli ulteriori impatti attesi a livello sociale sono relativi alla certezza di assicurare ai consumatori meccanismi di tutela improntati ad un maggior grado di effettività, con indubbi ulteriori riflessi positivi in termini di crescita economica e di depurazione del mercato da pratiche abusive e distorsive della concorrenza.

Infine, si menzionano i potenziali benefici in termini di impatto ambientale in quanto tra le disposizioni di cui all'allegato II septies - la cui violazione legittima l'esperibilità delle azioni rappresentative - si rinvencono disposizioni eurounitarie (e relative normative di recepimento) aventi ad oggetto la materia della tutela ambientale. I consumatori potranno avvalersi, infatti, delle azioni rappresentative al fine di tutelare le proprie ragioni in ambito ambientale. (cfr. Direttiva 2009/125/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativa all'istituzione di un quadro per l'elaborazione di specifiche per la progettazione ecocompatibile dei prodotti connessi all'energia (GU L 285 del 31.10.2009, pag. 10): articolo 14 e allegato I; Regolamento (CE) n. 1222/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, sull'etichettatura degli pneumatici in relazione al consumo di carburante e ad altri parametri fondamentali (GU L 342 del 22.12.2009, pag. 46): articoli da 4 a 6; Regolamento (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) (GU L 27 del 30.1.2010, pag. 1): articoli 9 e 10.)

4.2 Impatti specifici

Si riporta la eventuale valutazione dei seguenti impatti:

A. Effetti sulle PMI (Test PMI): il provvedimento non incide direttamente sulle piccolo-medie imprese, che anzi potrebbero giovare dei benefici riflessi derivanti dalla sterilizzazione di comportamenti abusivi in grado di distorcere la concorrenza.

B. Effetti sulla concorrenza: il provvedimento appare suscettibile di produrre un positivo effetto riflesso sulle dinamiche della concorrenza, in relazione alla prevista introduzione di sistemi di tutela collettiva in grado di garantire migliore rappresentatività e maggiore effettività di tutela dei consumatori.

C. Oneri informativi: Non sono introdotti oneri informativi a carico delle imprese e/o dei professionisti verso le pubbliche amministrazioni, ma solo

verso i consumatori, qualora vengano esperite azioni nei confronti dei professionisti a seguito di violazioni dei diritti dei consumatori. Di contro si introducono a carico degli enti legittimati limitati oneri informativi riguardanti le azioni rappresentative che abbiano deciso di intentare, lo stato di avanzamento di quelle intentate e i relativi esiti.

D. *Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea*: la regolamentazione che si intende introdurre con l'esercizio della presente delega è finalizzata ad allineare il nostro ordinamento alle previsioni della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE, oggetto di recepimento. Quanto alle disposizioni che la direttiva pone in termini di facoltà, si rimanda a quanto più diffusamente rappresentato al punto 3

4.3 Motivazione dell'opzione preferita

Con riferimento a quanto in oggetto si rimanda alle considerazioni già sviluppate sub paragrafo 3, la cui disamina dettagliata è demandata alla relazione illustrativa.

5. MODALITA' DI ATTUAZIONE E MONITORAGGIO

5.1 Attuazione

Non sono state rilevate problematiche inerenti la fase di attuazione dell'intervento legislativo, che consiste nella sostanziale applicazione di modelli processuali già esistenti, modificati per quanto necessario al recepimento della direttiva.

Rispetto all'istituzione e gestione della sezione speciale dell'elenco di cui all'articolo 137 del codice del consumo e agli obblighi informativi gravanti sul Ministero delle imprese e del made in Italy, i relativi adempimenti saranno espletati dagli uffici già deputati alla tenuta dell'elenco di cui al menzionato articolo.

I costi di implementazione delle misure adottate sono stati puntualmente quantificati nella separata relazione finanziaria e trovano ampia copertura.

5.2 Monitoraggio

Le norme introdotte attraverso il presente decreto legislativo delegato costituiranno oggetto di puntuale monitoraggio da parte del Ministero della Giustizia, che, al fine del monitoraggio dell'indicatore individuato al punto 1) del paragrafo 2.2 Indicatori e valori di riferimento, provvederà contestualmente ad adeguare i propri sistemi informatici alle novità introdotte.

Si procederà altresì ad attivare un monitoraggio delle somme che eventualmente potranno confluire ai fondi richiamati all'articolo 140-terdecies.

Costituiranno oggetto di monitoraggio da parte del Ministero delle imprese e del made in Italy gli indicatori individuati ai punti 2) e 3) del paragrafo 2.2 Indicatori e valori di riferimento.

CONSULTAZIONI SVOLTE NEL CORSO DELL'AIR

Per la formulazione del presente schema di decreto legislativo non sono state svolte consultazioni, trattandosi di un intervento di mero "allineamento" della vigente normativa nazionale alle previsioni legislative sovranazionali.

Peraltro, ai fini della definizione, si è proceduto all'istituzione di un Comitato di studio presso l'Ufficio legislativo del ministero della Giustizia, integrato con un esperto del mondo accademico.

PERCORSO DI VALUTAZIONE

Lo schema di decreto legislativo, nella fase di studio, di analisi costi-benefici e di valutazione delle risorse economiche da impiegare, è stato esaminato ed elaborato dalla competente struttura del Ministero per le Imprese e per il Made in Italy – Direzione generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica – Divisione V (Politiche, normativa e progetti per i consumatori) in coordinamento con gli

uffici di diretta collaborazione del Ministero della giustizia - Ufficio legislativo e Ufficio bilancio del gabinetto per quanto di competenza.

Per i profili di competenza dell'amministrazione della giustizia si segnala che, a monte, si è proceduto all'acquisizione degli esiti dei lavori del Comitato di studio all'uopo istituito presso l'Ufficio legislativo del ministero della Giustizia, istituito in data 20/10/2022, nonché all'opportuno coordinamento con l'ufficio bilancio del Gabinetto del ministro per valutare gli aspetti di copertura finanziaria e di relativo impatto.