

ANALISI TECNICO-NORMATIVA (ATN)

Provvedimento: Schema di decreto legislativo di attuazione 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

Amministrazione proponente: Ministero delle imprese e del made in Italy

Ufficio competente: Ufficio legislativo

Parte I - Aspetti tecnico-normativi di diritto interno

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

Lo schema di decreto legislativo in esame mira al recepimento della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori (in prosieguo: direttiva) e viene redatto in conformità alla delega contenuta nella 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", il cui allegato A ricomprende, al punto 7), la direttiva in questione.

La direttiva è stata adottata a norma dell'articolo 169, paragrafo 1, e dell'articolo 169, paragrafo 2, lettera a), TFUE, che attribuiscono all'Unione Europea l'obiettivo di garantire un elevato livello di protezione dei consumatori per mezzo di misure adottate a norma dell'articolo 114 TFUE.

La direttiva muove dall'intento di consolidare la fiducia dei consumatori nel mercato interno e di assicurare una tutela effettiva e uniforme dei diritti loro riconosciuti dalle norme dell'Unione europea contribuendo ad evitare possibili distorsioni della concorrenza. In particolare, la direttiva consente agli enti legittimati – che agiscono nell'interesse dei consumatori – di esperire azioni rappresentative, nazionali e transfrontaliere, volte all'adozione di provvedimenti inibitori e risarcitori (nell'accezione di cui all'articolo 3, numero 10) della direttiva, che è stato attuato nel presente schema di decreto legislativo attraverso la locuzione "provvedimenti compensativi"), nei confronti dei professionisti che violino specifiche disposizioni del diritto dell'Unione Europea, di cui all'allegato I della direttiva. Il Legislatore europeo mira, inoltre, a bilanciare il rafforzamento degli strumenti di tutela degli interessi dei consumatori con l'esigenza di prevenire l'abuso del contenzioso, anche a garanzia dei professionisti.

Atteso che il perseguimento degli obiettivi europei non può prescindere dall'analisi del substrato normativo su cui le azioni rappresentative incidono, si evidenzia che la legge 12 aprile 2019, n. 31, con l'introduzione del titolo VIII-bis "Dei procedimenti collettivi" nel libro IV del codice di procedura civile, abrogando gli articoli 139, 140 e 140-bis del codice del consumo e riformando la materia delle azioni collettive, ne ha ampliato l'ambito di applicazione dal punto di vista oggettivo e soggettivo.

Viste le peculiarità caratterizzanti lo strumento di tutela unionale, sono state dettate specifiche disposizioni processuali rinviando, laddove possibile, alla disciplina del modello nazionale dei procedimenti collettivi e rendendo applicabile, laddove compatibile, il rito semplificato di cui al capo III -quater del titolo I del libro secondo del Codice di procedura civile.

In considerazione dell'ambito applicativo delle disposizioni contenute nell'allegato I della direttiva e nell'intento di valorizzare l'identità dei soggetti destinatari delle tutele eurounitarie, è stato

novellato il codice del consumo a cui si è voluta attribuire la veste di *sedes materiae* della nuova azione rappresentativa, deputata alla tutela dei consumatori.

Il codice del consumo, infatti, quale testo normativo di riassetto degli istituti a tutela dei consumatori, assolve anche alla funzione di garantire organicità alla disciplina di settore in un'ottica di semplificazione, coordinamento ed effettività di tutela per il consumatore.

In una prospettiva sistematica, si osserva, infatti, che il Legislatore ha inserito nel medesimo corpus normativo, da un lato, le disposizioni in materia di "Risoluzione extragiudiziale delle controversie" di cui al titolo II-bis della parte V (articolo 141 e seguenti); dall'altro lato, le disposizioni in materia di "Cooperazione tra le autorità nazionali per la tutela dei consumatori", di cui all'articolo 144-bis del codice del consumo, in attuazione di quanto previsto dal regolamento (UE) 2017/2394 (c.d. *enforcement*). Mentre le disposizioni di cui agli articoli 141 e seguenti consentono una soluzione dei conflitti di consumo – nazionali o transfrontalieri – rapida ed efficace e assumono altresì una funzione deflattiva del contenzioso giudiziario, scongiurando il rischio che i consumatori non esercitino i propri diritti a causa dei costi e delle lungaggini processuali, quelle di cui all'articolo 144-bis prevedono un sistema orizzontale per le infrazioni alle disposizioni consumeristiche, distinguendo differenti violazioni in base alla natura transfrontaliera e declinando specifici strumenti di cooperazione tra autorità nazionali e Commissione europea.

Inoltre, si rileva che anche le norme di attuazione di tutte le recenti direttive, tra le quali da ultimo la direttiva (UE) 2019/2161 relativamente al rafforzamento della tutela dei consumatori anche mediante l'armonizzazione dell'impianto sanzionatorio per violazioni transfrontaliere, stanno trovando il loro fulcro nel codice del consumo.

L'inserimento delle disposizioni in materia di azioni rappresentative transfrontaliere all'interno del codice del consumo, quindi, risponde all'esigenza di collocare nel medesimo corpo normativo gli istituti posti a tutela del consumatore connotati da natura transfrontaliera.

Le osservazioni che precedono permettono di evidenziare che la stratificazione normativa ha reso il codice del consumo la fonte prima di riferimento per i consumatori, contribuendo a rendere questi ultimi consapevoli dei diritti loro riconosciuti e degli strumenti posti a presidio di tali situazioni giuridiche, anche in applicazione del principio di effettività della tutela.

2) Analisi del quadro normativo nazionale

Con riferimento, più specificatamente, alle scelte operate nell'elaborazione dello schema in esame, si evidenzia che lo stesso è stato elaborato sulla base della legge di delegazione europea 2021 del 4 agosto 2022, n. 127. La disciplina in materia di azioni rappresentative è stata introdotta all'interno del Codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, per le ragioni sopra esposte, seppur rinviando alle disposizioni di cui al titolo VIII bis del libro IV e capo III-quater, titolo I, libro II del codice di procedura civile per i profili di rilevanza processualcivile.

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti

L'intervento normativo incide prevalentemente sul decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante "Codice del consumo, introducendo nella parte V un nuovo titolo II.I, rubricato: "Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori", contenente le disposizioni di

attuazione della direttiva. Nell'adeguare le norme italiane a quelle della direttiva si è cercato di lasciare il più possibile inalterato il precedente quadro normativo, intervenendo solo laddove ciò fosse necessario alla piena attuazione della stessa, avuto riguardo alla *ratio* della medesima e nel rispetto dei principi processualcivilistici cardine del nostro sistema. Si è inoltre compiuto uno sforzo di allineamento con le norme del titolo VIII bis del libro IV e capo III-quater, titolo I, libro II del Codice di procedura civile cui si è fatto rinvio, al fine di modellare la disciplina processuale delle azioni rappresentative previste dalla direttiva su quella relativa a quella già vigente, relativa alle azioni di classe. Si sono, da ultimo, introdotte disposizioni di coordinamento nel decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28 e nel decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168 (articoli 2 e 3 del provvedimento).

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali

L'intervento è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali

L'articolato non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'art. 118, primo comma, della Costituzione

Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazione e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa

L'intervento normativo concerne disposizioni in materia di diritti dei consumatori e relativi strumenti processuali posti a tutela; tali materie sono riservate alla fonte primaria.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter

Non vi sono progetti di legge che vertono sulla medesima materia.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto

Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti in materia, né orientamenti consolidati della giurisprudenza, tenuto peraltro conto dell'esiguo numero di azioni di classe fino ad ora proposte nel vigore dapprima della precedente disciplina inserita nel codice del consumo e abrogata dalla legge 12 aprile 2019, n. 31 e, successivamente, delle disposizioni dettate dagli articoli 840-*bis* e seguenti del Codice di procedura civile.

Parte II - Contesto normativo comunitario e internazionale

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.

L'intervento normativo in oggetto, pienamente compatibile con l'ordinamento comunitario, mira ad adeguare l'ordinamento interno a quello europeo, dando piena attuazione alle norme della direttiva.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

È stata avviata una procedura di infrazione da parte della Commissione europea (n. 2023/0022) relativa al mancato recepimento della direttiva in esame (lettera di costituzione in mora ex art. 258 TFUE del 26 gennaio 2023).

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.

L'intervento normativo in esame, in adempimento all'obbligo di dare piena attuazione al diritto europeo, non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto

Non si è a conoscenza di giudizi pendenti innanzi alla Corte di Giustizia sugli istituti disciplinati dalla presente direttiva.

14) Indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto

Non consta siano pendenti giudizi innanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo vertenti sul medesimo o analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte degli altri Stati membri dell'UE

Non si rinvencono atti di recepimento della direttiva in oggetto da parte di altri Stati membri.

Parte III - Elementi di qualità sistematica e redazionale del testo

1. Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.

Lo schema di articolato introduce nuove definizioni, salvaguardando la coerenza con quelle esistenti. Si precisa, inoltre, che le definizioni sono riprodotte nel solco della formulazione adottata nella direttiva, ad eccezione della definizione di provvedimento inibitorio, inserita, per ragioni di completezza, in accoglimento delle osservazioni formulate dalla II e X Commissione della Camera dei Deputati. Si segnalano, in particolare, le seguenti modifiche al codice del consumo di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206:

L'articolo 140 ter, comma 1, reca la definizione di consumatore, professionista, interessi collettivi dei consumatori, ente legittimato, azione rappresentativa, azione rappresentativa nazionale, azione rappresentativa transfrontaliera e di provvedimento compensativo come previsto dall'articolo 3 della direttiva. Reca altresì la definizione di provvedimento inibitorio.

2. Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nello schema di articolato normativo sono corretti.

3. Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti

Il provvedimento in esame utilizza la tecnica della novellazione e interviene sul decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del consumo. Per il dettaglio si rimanda alla tabella di concordanza. Vengono altresì modificati il decreto legislativo 27 giugno 2003, n. 168 e il decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28.

4. Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite, né sussistono effetti abrogativi impliciti.

5. Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo e di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente

Il provvedimento in esame non introduce disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6. Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo

La legge di delegazione europea 2021 n. 127 è stata approvata il 4 agosto 2022. Non vi sono ulteriori deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7. Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

L'intervento normativo richiede l'adozione di un decreto ministeriale, previsto dai nuovi articoli 140-*quinquies*, comma 4, e 140-*sexies*, comma 3, del codice del consumo, introdotti dal presente provvedimento.

8. Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

La proposta normativa non necessita di elaborazioni statistiche da parte dell'Istituto nazionale di statistica.