



# Le prospettive comunitarie per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori. La nuova *class action* europea

📅 02/10/2020

📖 DIRITTO EUROPEO E DELLA CONCORRENZA, CONSUMATORI E RETAIL, PROSPETTIVE

Roberto A. Jacchia  
Marco Stillo

In data 22 giugno 2020, il Consiglio ed il Parlamento Europeo hanno raggiunto un accordo politico circa la proposta di Direttiva 2018/184<sup>1</sup>, che, una volta entrata in vigore, introdurrà un istituto finora “estraneo” al diritto comunitario, ossia la *class action* europea, sostituendo la precedente Direttiva 2009/22/CE sui provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori<sup>2</sup>.

Quale componente del c.d. “*New Deal for Consumers*” della Commissione, un progetto che, tra le altre cose, mira a rafforzare i diritti dei consumatori tramite una maggiore trasparenza nei mercati *online* nonché strumenti adeguati per ottenere protezione contro le pratiche commerciali sleali<sup>3</sup>, la Direttiva trova la sua *ratio* nella necessità di armonizzare e trasporre a livello unionale un istituto già radicato nella cultura giuridica di diversi Stati Membri quali, in particolare, Germania, Francia ed Olanda.

<sup>1</sup> Com. Comm. COM(2018) 184 final dell’11.04.2018, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE.

<sup>2</sup> Direttiva 2009/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, GUUE L 110 del 01.05.2009.

<sup>3</sup> Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).



L'esigenza è quella di garantire ai consumatori lo stesso adeguato livello di protezione nei confronti degli abusi posti in essere dalle imprese operanti in diversi settori-chiave, venuta alla ribalta a seguito del c.d. "scandalo *Dieselgate*" del 2015<sup>4</sup>, che aveva evidenziato la disparità dei mezzi di tutela tra gli Stati Uniti e l'Unione in termini di *collective redress*, al quale solo i consumatori statunitensi avevano concretamente accesso.

Più particolarmente, la proposta mira a conseguire un elevato livello di tutela dei consumatori, contribuendo al corretto

funzionamento del mercato interno e garantendo che gli enti legittimati<sup>5</sup> possano intentare azioni rappresentative finalizzate alla protezione degli interessi collettivi in caso di violazioni del diritto dell'Unione. Secondo quanto emerso dal vaglio di adeguatezza REFIT del 23 maggio 2017 della normativa europea in materia di tutela dei consumatori<sup>6</sup> e dalla relazione della Commissione del 25 gennaio 2018 sull'attuazione della raccomandazione 2013/396/UE<sup>7</sup>, la globalizzazione economica e la digitalizzazione hanno notevolmente incrementato il rischio di violazioni delle

---

<sup>4</sup> Ci si riferisce allo scandalo sulle emissioni che ha riguardato la scoperta della falsificazione delle emissioni di autoveicoli muniti di motore diesel del gruppo Volkswagen venduti negli Stati Uniti e in Europa. Più particolarmente, i veicoli coinvolti nella vicenda registravano emissioni in linea con le prescrizioni legali statunitensi grazie al *software* della centralina che era stato appositamente modificato per essere in grado di ridurre le emissioni a scapito di altre prestazioni durante i *test* di omologazione, migliorando le prestazioni stesse a scapito dei vincoli ambientali durante il normale funzionamento.

<sup>5</sup> L'articolo 4 della Proposta, intitolato "Enti legittimati", dispone: "... *Gli Stati membri garantiscono che le azioni rappresentative possano essere intentate da enti legittimati designati, su loro richiesta, anticipatamente a questo scopo dagli Stati membri e inseriti in un elenco accessibile al pubblico.*

*Gli Stati membri designano un soggetto come ente legittimato, se esso soddisfa i seguenti criteri:*

*(a) è debitamente costituito in conformità del diritto dello Stato membro;*

*(b) ha un interesse legittimo ad assicurare che siano soddisfatte le disposizioni del diritto dell'Unione contemplate nella presente direttiva;*

*(c) non persegue scopo di lucro.*

*Gli Stati membri valutano periodicamente se l'ente legittimato continua a conformarsi ai suddetti criteri. Gli Stati membri provvedono a che l'ente legittimato perda il proprio status ai sensi della presente direttiva, qualora non soddisfi più uno o più criteri elencati nel primo comma.*

*Gli Stati membri possono designare un ente legittimato su base ad hoc per una particolare azione rappresentativa, su richiesta di quest'ultimo, a condizione che sia conforme ai criteri di cui al paragrafo 1.*

*Gli Stati membri garantiscono che in particolare le organizzazioni di consumatori e gli organismi pubblici indipendenti siano idonei a ricevere lo status di ente legittimato. Gli Stati membri possono designare come ente legittimati le organizzazioni di consumatori che rappresentano membri provenienti da più di uno Stato membro.*

*Gli Stati membri possono stabilire norme volte a specificare quali enti legittimati possano esperire tutti i mezzi di tutela di cui agli articoli 5 e 6 e quali enti legittimati possano esperire solo uno o più di tali mezzi di tutela.*

*La conformità di un ente legittimato ai criteri di cui al paragrafo 1 non pregiudica il diritto dell'organo giurisdizionale o amministrativo ad esaminare se la finalità dell'ente legittimato giustifica il suo intervento in un caso specifico, in conformità dell'articolo 5, paragrafo 1...*"

<sup>6</sup> Il programma della Commissione di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (*Regulatory Fitness and Performance programme*, REFIT) si propone di garantire che la legislazione europea dia risultati ai cittadini e alle imprese in modo efficace, efficiente e a un costo minimo. Nello specifico, l'obiettivo di REFIT consiste in una semplificazione legislativa che elimini gli oneri superflui e adegui la normativa vigente senza compromettere gli obiettivi politici. Nel caso concreto, il vaglio di adeguatezza riguardava la Direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti, la Direttiva 1999/44/CE sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo, la Direttiva 98/6/CE relativa all'indicazione dei prezzi, la Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali e la Direttiva 2009/22/CE. Per ulteriori informazioni si veda il seguente [LINK](#).

<sup>7</sup> Com. Comm. COM(2018) 40 final del 25.01.2018, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio e al Comitato Economico e Sociale Europeo sull'applicazione della raccomandazione della Commissione, dell'11 giugno 2013, relativa a principi comuni per i meccanismi di ricorso collettivo di natura inibitoria e risarcitoria negli Stati membri che riguardano violazioni di diritti conferiti dalle norme dell'Unione (2013/396/UE).

normative comunitarie a danno degli interessi collettivi dei consumatori. Pratiche come la pubblicità ingannevole o le clausole abusive che figurano come condizioni generali in contratti stipulati in una serie di settori economici diversi, infatti, colpiscono sempre più frequentemente i consumatori di più di uno Stato Membro, un fenomeno che la Direttiva 22/2009/CE, a causa delle sue molteplici lacune<sup>8</sup>, non era in grado di fronteggiare adeguatamente.

La Direttiva 2018/184 non sostituisce i meccanismi nazionali esistenti, e bensì mira a fornire uno strumento di azione rappresentativa ulteriore, così che i consumatori di tutti gli Stati Membri abbiano a disposizione almeno un

meccanismo caratterizzato dalle stesse modalità procedurali principali. Nello specifico, viene data ai consumatori la possibilità di avviare un'azione legale collettiva allorché le *policies* adottate dalle imprese nei più diversi settori<sup>9</sup> arrechino pregiudizio all'esercizio dei loro diritti collettivi. A differenza della disciplina precedente<sup>10</sup>, tuttavia, i consumatori potranno ottenere, insieme con un provvedimento inibitorio della pratica pregiudizievole, anche una reintegrazione pecuniaria<sup>11</sup>.

Ciascuno Stato Membro avrà l'obbligo di nominare almeno un ente legittimato, i cui criteri di nomina sono stati diversificati rispetto alla legislazione precedente<sup>12</sup>. Più particolarmente, la

---

<sup>8</sup> Nello specifico, esse riguardano il suo ambito d'applicazione limitato, gli effetti limitati delle decisioni d'ingiunzione sui risarcimenti per i consumatori danneggiati e il costo e la durata del relativo procedimento.

<sup>9</sup> Più particolarmente si tratta di protezione dei dati, servizi finanziari, ambiente e salute, viaggi e turismo, energia, telecomunicazioni, aviazione e ferrovia e diritto generale dei consumatori.

<sup>10</sup> L'articolo 2 della Direttiva 2009/22, intitolato "Azioni inibitorie", dispone: "... Gli Stati membri designano gli organi giurisdizionali o le autorità amministrative competenti a deliberare su ricorsi o azioni proposti dagli enti legittimati ai sensi dell'articolo 3, onde:

a) ordinare con la debita sollecitudine e, se del caso, con procedimento d'urgenza, la cessazione o l'interdizione di qualsiasi violazione;

b) disporre, se del caso, provvedimenti quali la pubblicazione, integrale o parziale, della decisione, in una forma ritenuta consona e/o la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa al fine di eliminare gli effetti perduranti della violazione;

c) nella misura in cui l'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato lo permetta, condannare la parte soccombente a versare al Tesoro pubblico o ad altro beneficiario designato o previsto dalla legislazione nazionale, in caso di mancata esecuzione della decisione entro il termine fissato dagli organi giurisdizionali o dalle autorità amministrative, un importo determinato per ciascun giorno di ritardo o qualsiasi altro importo previsto dalla legislazione nazionale, al fine di garantire l'esecuzione delle decisioni.

La presente direttiva non osta all'applicazione delle regole di diritto internazionale privato sulla legge applicabile vale a dire, di norma, la legge dello Stato membro in cui ha origine la violazione o la legge dello Stato membro in cui la violazione produce i suoi effetti..."

<sup>11</sup> L'articolo 6 della Direttiva 2018/184, intitolato "Provvedimenti di riparazione", al paragrafo 1 dispone: "... Ai fini dell'articolo 5, paragrafo 3, gli Stati membri garantiscono che gli enti legittimati abbiano diritto di intentare azioni rappresentative di natura risarcitoria, che obblighino il professionista a provvedere, tra l'altro, all'indennizzo, alla riparazione, alla sostituzione, alla riduzione del prezzo, alla risoluzione del contratto o al rimborso del prezzo pagato, a seconda dei casi. Uno Stato membro può richiedere il mandato dei singoli consumatori interessati prima di adottare una decisione ricognitiva o di emanare un decreto di risarcimento.

L'ente legittimato fornisce informazioni sufficienti, come previsto dalla legge nazionale, a supporto dell'azione, ivi compresa una descrizione dei consumatori interessati dall'azione e le questioni di fatto e di diritto da risolvere..."

<sup>12</sup> L'articolo 3 della Direttiva 2009/22, intitolato "Enti legittimati a proporre ricorsi e azioni", dispone: "... Ai fini della presente direttiva, per «ente legittimato» si intende qualsiasi organismo o organizzazione, debitamente costituito secondo la legislazione di uno Stato membro, che ha un legittimo interesse a far rispettare le disposizioni di cui all'articolo 1 e in particolare:

a) uno o più organismi pubblici indipendenti, specificamente preposti alla tutela degli interessi di cui all'articolo 1, negli Stati membri in cui esistono simili organismi; e/o

b) le organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi di cui all'articolo 1, secondo i criteri stabiliti dal loro diritto nazionale..."

Direttiva distingue tra cause transfrontaliere e nazionali. Nel primo caso, gli enti legittimati devono dimostrare di aver effettuato almeno 12 mesi di attività nella protezione dei consumatori al momento della nomina, non devono avere scopo di lucro, devono essere indipendenti da terzi ed i loro interessi economici non devono contrastare con quelli dei cittadini che sono chiamati a tutelare. Nel secondo caso, invece, spetta agli Stati Membri stabilire criteri di nomina coerenti con gli obiettivi della Direttiva. Una volta nominati, gli enti legittimati potranno intentare azioni rappresentative davanti agli organi giurisdizionali o amministrativi nazionali allo scopo di ottenere un provvedimento inibitorio (denominato “decreto ingiuntivo”, peraltro, in accezione diversa da quella processualistica italiana ordinaria) che faccia cessare o proibisca la condotta pregiudizievole<sup>13</sup>.

La Direttiva, infine, mira ad evitare che il meccanismo della *class action* europea possa dar luogo ad azioni abusive o temerarie. Al fine di bilanciare la tutela legittima degli interessi dei consumatori e la necessità della certezza del diritto per le imprese, non solo è previsto che la parte soccombente paghi i costi dei procedimenti e le spese legali della parte vittoriosa (c.d. principio del “chi perde paga”), ma gli stessi tribunali e autorità amministrative potranno archiviare i casi manifestamente infondati nella prima fase del procedimento, in conformità con le rispettive legislazioni nazionali.

L'accordo dovrà ora essere approvato dal Parlamento in seduta plenaria e dal Consiglio. Dopodiché, la nuova Direttiva entrerà in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione, mentre gli Stati Membri avranno 24 mesi per trasporla nelle loro legislazioni nazionali e altri sei mesi per applicarla<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> L'articolo 5 della Direttiva 2018/184, intitolato “Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori”, dispone: “... *Gli Stati membri garantiscono che gli enti legittimati possano intentare azioni rappresentative davanti all'organo giurisdizionale o amministrativo nazionale, a condizione che sussista un nesso diretto tra gli obiettivi principali dell'ente e i diritti conferiti dalle norme dell'Unione di cui si lamenta la violazione e per i quali l'azione è esperita.*

*Gli Stati membri garantiscono che gli enti legittimati abbiano il diritto di intentare azioni rappresentative finalizzate ai seguenti provvedimenti:*

*(a) un decreto ingiuntivo come provvedimento provvisorio teso a far cessare la pratica o, se la pratica non è ancora stata messa in atto ma è imminente, proibirla;*

*(b) un decreto ingiuntivo volto ad accertare che la pratica costituisce una violazione della legge, e se necessario, a farla cessare o, se non ancora messa in atto ma imminente, a proibirla.*

*Per avvalersi dell'azione ingiuntiva, gli enti legittimati non sono tenuti a ottenere il mandato dei singoli consumatori interessati o a fornire prova di effettive perdite o danni a carico dei consumatori interessati o dell'intenzione o della negligenza da parte del professionista.*

*Gli Stati membri garantiscono che gli enti legittimati siano autorizzati a intentare azioni rappresentative volte all'emanazione di provvedimenti tesi ad eliminare gli effetti perduranti della violazione. Tali provvedimenti sono chiesti sulla base di un'eventuale decisione definitiva che accerti che la pratica costituisce una violazione del diritto dell'Unione di cui all'allegato I che lede gli interessi collettivi dei consumatori, ivi compreso un decreto ingiuntivo definitivo di cui al paragrafo 2, lettera b).*

*Fatto salvo l'articolo 4, paragrafo 4, gli Stati membri garantiscono che gli enti legittimati possano chiedere che siano emanati provvedimenti tesi ad eliminare gli effetti perduranti della violazione unitamente ai provvedimenti di cui al paragrafo 2 in un'unica azione rappresentativa...”.*

<sup>14</sup> L'articolo 19 della Direttiva 2018/184, intitolato “Recepimento” dispone: “... *Gli Stati membri adottano e pubblicano, entro [18 mesi dopo la data di entrata in vigore della presente direttiva], le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni. Essi applicano tali disposizioni a decorrere da [6 mesi dopo il termine per il recepimento].*

*Le disposizioni adottate dagli Stati membri contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di tale riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono stabilite dagli Stati membri.*


*Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni fondamentali di diritto interno che adottano nel settore disciplinato dalla presente direttiva...”.*

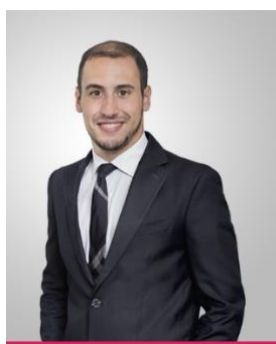


**Roberto A. Jacchia**  
**PARTNER**

 r.jacchia@dejalex.com


 +39 02 72554.1

 Via San Paolo 7  
20121 - Milano



**Marco Stillo**  
**ASSOCIATE**

 m.stillo@dejalex.com

 +32 (0)26455670

 Chaussée de La Hulpe 187  
1170 - Bruxelles

**MILANO**

Via San Paolo, 7 · 20121 Milano, Italia  
T. +39 02 72554.1 · F. +39 02 72554.400  
milan@dejalex.com

**ROMA**

Via Vincenzo Bellini, 24 · 00198 Roma, Italia  
T. +39 06 809154.1 · F. +39 06 809154.44  
rome@dejalex.com

**BRUXELLES**

Chaussée de La Hulpe 187 · 1170 Bruxelles, Belgique  
T. +32 (0)26455670 · F. +32 (0)27420138  
brussels@dejalex.com

**MOSCOW**

Ulitsa Bolshaya Ordynka 37/4 · 119017, Moscow, Russia  
T. +7 495 792 54 92 · F. +7 495 792 54 93  
moscow@dejalex.com

