

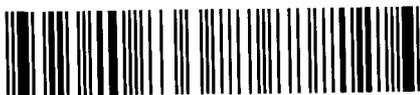


PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI  
DIPARTIMENTO POLITICHE EUROPEE  
*Servizio Informative parlamentari e Corte di Giustizia UE*

Presidenza del Consiglio dei Ministri

DPE 0005035 P-4.22.1

del 31/05/2018



19958165

Camera dei Deputati  
Ufficio Rapporti con l'Unione Europea

Senato della Repubblica  
Ufficio dei rapporti con le istituzioni  
dell'Unione Europea

e, p.c.

Ministero della Giustizia  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero dello Sviluppo Economico  
Nucleo di valutazione degli atti UE

Ministero degli Affari esteri e della  
Cooperazione internazionale  
Nucleo di valutazione degli atti UE

**OGGETTO: Trasmissione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, della relazione concernente la 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 – COM(2018) 184.**

Si trasmette, ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012 n. 234, la relazione elaborata dal Ministero della Giustizia, quale Amministrazione interessata, in merito al progetto di atto legislativo dell'Unione Europea di cui all'oggetto.

Il Coordinatore del Servizio  
dott. Gaetano De Salvo

**Relazione**  
**ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234**

**Oggetto dell'atto:**

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

- **Codice della proposta:** COM(2018) 184 del 11/04/2018
- **Codice interistituzionale:** 2018/0089(COD)
- **Amministrazione con competenza prevalente:** Ministero dello sviluppo economico

\*\*\*

**Premessa: finalità e contesto**

La proposta di direttiva in esame si inserisce nel quadro delle proposte legislative europee in tema di diritto dei consumatori, presentate dalla Commissione europea in data 11 aprile 2018.

Trattasi di iniziative volte a rafforzare la tutela dei consumatori, accanto ad alcune misure della Digital Single Market Strategy e al nuovo regolamento sulla cooperazione tra le autorità degli Stati membri competenti in materia (regolamento UE 2017/2394).

La proposta 184 Com rappresenta il punto centrale del pacchetto, ed è destinata a sostituire la precedente direttiva 2009/22/CE. Essa si inserisce nel quadro delineatosi a seguito della Raccomandazione del 2013, nella quale la Commissione europea indicava ai singoli Stati membri alcuni principi comuni da seguire nell'ambito dei ricorsi collettivi di natura inibitoria e risarcitoria in conseguenza della violazione delle norme della UE.

Infatti, a seguito dei fenomeni di globalizzazione e di digitalizzazione, si è riscontrato il rischio di un aumento delle violazioni della normativa UE a danno dei consumatori, ad esempio a causa di utilizzo di pubblicità ingannevole o di clausole abusive da parte degli operatori commerciali. Parimenti, con l'aumento del mercato transfrontaliero, è aumentato il rischio che ad essere colpiti siano i cittadini di più Stati membri.

In questo quadro, si è constatato che alcuni Stati membri non offrono ancora garanzie in relazione ai meccanismi di ricorso collettivo di natura risarcitoria, nel caso di situazioni di danno collettivo.

Dunque, è emerso che le potenzialità della direttiva 2009/22/CE non sono state pienamente sfruttate, considerando le lacune riscontrate, specie in termini di limitazione degli effetti delle decisioni di ingiunzione sui risarcimenti per i consumatori danneggiati ed il costo e la durata del procedimento.

Si è quindi ritenuto opportuno prevedere uno strumento normativo che consenta il ricorso ad azioni giudiziarie collettive, in modo da arrecare benefici in termini di riduzione dei costi ed aumento della certezza giuridica per gli utenti, con evidenti riflessi sul sistema giudiziario.

La **finalità** è quindi propriamente quella di fornire strumenti processuali più adatti all'ampio ventaglio di violazioni nei settori commerciali nei quali possono essere colpiti più consumatori.

**Gli elementi qualificanti ed innovativi** della proposta possono essere così riassunti:

- riconoscimento ad organismi qualificati, designati dai singoli Stati membri in via preventiva o in base ad una specifica azione da proporre, della possibilità di adire l'autorità giudiziaria o amministrativa nazionale a tutela degli interessi collettivi dei

consumatori; va precisato che l'azione collettiva può essere promossa in relazione alla violazione anche di più norme dell'Unione europea (ad esempio, in materia di prodotti difettosi, clausole vessatorie, pratiche commerciali scorrette, protezione dei dati personali, secondo quanto indicato nell'allegato I della proposta della Commissione);

- possibilità di richiedere alle autorità adite la cessazione della condotta illecita, anche in via cautelare, oltre che l'eliminazione delle conseguenze della stessa, ivi compresa la condanna del professionista a risarcire i danni subiti dal consumatore;
- necessità che gli enti abilitati al ricorso collettivo siano muniti del mandato previamente conferito loro dai consumatori, salvo che si tratti di danni di ammontare ridotto (ove la ripartizione del risarcimento sarebbe esigua). In questo ultimo caso è infatti possibile che gli enti autorizzati agiscano senza mandato e che il danno risarcito sia destinato a finalità di interesse generale dei consumatori;
- obbligo per gli enti autorizzati ad agire di dichiarare i fondi a loro disposizione e di dimostrare di avere risorse finanziarie sufficienti a curare al meglio gli interessi dei consumatori ed a sopportare le spese nell'ipotesi di soccombenza nel giudizio;
- previsione del divieto ad eventuali soggetti terzi finanziatori dell'azione di influenzare la decisione degli organismi e di finanziare azioni contro i propri concorrenti, tanto al fine di evitare abusi del processo;
- previsione della possibilità, in ogni fase del procedimento, di invitare le parti ad addivenire ad una composizione amichevole della lite (l'accordo eventualmente raggiunto deve poi essere sottoposto alla valutazione, in termini di liceità e di equità, del giudice o dell'autorità amministrativa competente, con previsione della libertà per il singolo consumatore di accettare o meno la proposta);
- previsione secondo la quale la decisione definitiva assunta in una controversia, che abbia statuito in ordine alla violazione degli interessi dei consumatori, è vincolante nelle successive azioni risarcitorie dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello stesso professionista e per la stessa violazione;
- previsione del meccanismo di disclosure delle prove: l'organismo che abbia presentato elementi sufficienti a sostegno della propria pretesa, può chiedere all'autorità nazionale di ordinare alla controparte l'esibizione delle prove, nel rispetto delle norme nazionali ed a tutela della riservatezza delle informazioni;
- previsione di meccanismi finalizzati a rimuovere eventuali ostacoli alla promozione di azioni collettive (quali misure volte a limitare le spese amministrative o giudiziarie, assicurazione del patrocinio a spese dello Stato ed accesso a finanziamenti pubblici);
- previsione della possibilità, in caso di violazioni transfrontaliere, di iniziative congiunte tra più organismi qualificati.

## A. Rispetto dei principi dell'ordinamento europeo

### 1. Rispetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica

In virtù del **principio di attribuzione**, l'Unione europea può agire *“esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi determinati (art. 5, parr 1 e 2 TUE). L'unione europea, pertanto, dispone delle competenze normative che le sono conferite dal TUE e dal TFUE, mentre qualsiasi competenza non attribuita*

*all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri"* (art. 4, par. 1, 5 par 2 TUE).

La direttiva viene adottata sulla base giuridica rappresentata dall'articolo 114 TFUE, al quale si riferisce l'art. 119 de TFUE.

E' rispettato il principio di attribuzione.

## **2. Rispetto del principio di sussidiarietà**

Se la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione, *l'"esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità"* (art. 5, par. 1).

Stabilisce l'art. 5 citato (par. 3) che in *"in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi della azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri..... ma possono .....essere conseguiti meglio a livello dell'Unione"*.

E' evidente che la proposta mira, attraverso il raggiungimento di un livello elevato di tutela dei consumatori, a contribuire al corretto funzionamento del mercato unionale, garantendo che enti autorizzati possano agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, nel caso in cui vengano violate norme dell'Unione.

In questo senso la direttiva, che peraltro si basa sui principi della direttiva relativa ai procedimenti inibitori e che rispetta le tradizioni giuridiche dei singoli Stati membri, rafforzerà la fiducia dei consumatori nel mercato interno ed incoraggerà le imprese ad uniformarsi al diritto europeo.

Una singola iniziativa degli Stati membri, quindi, non raggiungerebbe lo scopo sopra descritto ed in questo senso deve ritenersi rispettato il **principio di sussidiarietà**, risultando necessaria una decisione a livello unionale.

## **3. Rispetto del principio di proporzionalità**

L'ultimo dei principi richiamati dall'art. 5 TFUE è quello di **proporzionalità** in virtù del quale *"il contenuto e la forma dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati"*. (Anche il principio in esame, come quello di sussidiarietà, attiene alla modalità di esercizio delle competenze dell'Unione).

La proposta in esame deve ritenersi rispettosa di questo principio in quanto si limita a ciò che è necessario per il conseguimento degli obiettivi.

## **B. Valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali**

### **1. Valutazione del progetto e urgenza**

La proposta in esame merita di essere valutata **positivamente**.

Essa infatti consente di modificare l'attuale quadro degli strumenti posti a tutela dei consumatori che, sebbene utilizzati con qualche successo nei casi di violazioni nazionali, erano meno efficaci nel caso di violazioni transfrontaliere.

A ciò si aggiunga che la proposta è finalizzata ad armonizzare ulteriormente il quadro dei

provvedimenti inibitori nell'ambito UE ed infine ad evitare che i consumatori europei debbano affrontare singoli processi, talvolta di durata eccessiva, peraltro con scarsi esiti in termini di certezza della decisione.

Quanto alla **tempistica**, sarebbe opportuna una approvazione in tempi abbastanza rapidi, tenuto conto della circostanza che si tratta di un progetto che potrà avere effetti positivi per il nostro Paese.

## 2. Conformità del progetto all'interesse nazionale

Le disposizioni contenute nel progetto possono ritenersi **conformi all' interesse nazionale**, in quanto finalizzate ad assicurare una tutela generalizzata dei consumatori in ambito transfrontaliero e quindi ad incidere sul corretto funzionamento del mercato unionale.

## 3. Prospettive negoziali ed eventuali modifiche ritenute necessarie od opportune

Nulla da rilevare, per quanto di competenza di questa amministrazione.

## C. Valutazione d'impatto

### 1. Impatto finanziario

Per il **bilancio UE** è prevista una copertura per far fronte ai costi supplementari per lo sviluppo delle capacità degli enti legittimati.

Per il **nostro Paese**, per quanto di competenza di questa amministrazione, l'impatto determinato dalle controversie collettive sarebbe comunque positivo, potendosi prevedere una riduzione di quelle individuali (infatti, sebbene i singoli consumatori restino abilitati a promuovere azioni individuali, non v'è dubbio che essi potranno sentirsi meglio tutelati da una azione collettiva).

### 2. Effetti sull'ordinamento nazionale

Non v'è dubbio che la proposta potrebbe portare ad una **semplificazione delle procedure**, oltre che ad una più attenta tutela dei consumatori in ambito transfrontaliero.

L'ordinamento italiano prevede, comunque, agli artt. 137 e ss. del Codice del consumo, fattispecie analoghe a quelle previste dalla proposta di direttiva in esame, sicché l'impatto sulla legislazione nazionale è stimato in termini minimi.

### 3. Effetti sulle competenze regionali e delle autonomie locali

La norma **non incide sulle competenze regionali e delle autonomie locali** ai sensi di quanto previsto dalla Costituzione; pertanto la relazione non dovrà essere inviata alle Regioni, per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2 della legge n. 234/2012).

### 4. Effetti sull'organizzazione della pubblica amministrazione

La proposta è stimata in **termini positivi** sotto il profilo del suo impatto sulla pubblica amministrazione, risultando comunque semplificate le procedure per la tutela dei diritti dei consumatori.

### 5. Effetti sulle attività dei cittadini e delle imprese

La direttiva proposta rispetta i diritti fondamentali e contribuisce a garantire un livello elevato

di **protezione dei consumatori**.

Essa contribuirà in modo positivo anche ad evitare il ripetersi di condotte abusive da parte dei professionisti, che saranno disincentivati dal reiterarle: ciò influirà decisamente ed in senso positivo sulla attività di impresa e sul mercato, impedendo situazioni di scorrettezza che potrebbero influire negativamente sul libero mercato.

**Altro**

**Nulla da rilevare.**

## info attive

---

**Da:** info attive  
**Inviato:** giovedì 24 maggio 2018 11:33  
**A:** 'nucleodivalutazioneattive@mise.gov.it'  
**Cc:** 'nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it'; 'dgue.segreteria@esteri.it'; ''RPA' (rpa@rpue.esteri.it)' (rpa@rpue.esteri.it)'; 'pe@rpue.esteri.it'; 'mertens@rpue.esteri.it'; segreteriatecnica capodip; Villa Anna Maria; Gaetano De Salvo; Barazzoni Fiorenza; Guidi Valentina; Segreteria ufficio politiche europee; Germani Lidia; Marco Doglia; Travisani Alessandro; Cristiana Graziano; Marco Venanzi; Filippi Luigi; Maria Elisabetta Locchi; Paolo Boccardi; Sonia Gurrieri; Stefania Gliubich; Marco Sordini; Francesca Gindre; Nucciarelli Paola; Cristina D'Urso; Angelo Di Meglio; Biasini Roberto; Simona Roca; Maria Alfonsina Stuppia; Emanuele Urzi; Montanaro Giuseppe; Mara Angeloni  
**Oggetto:** Proposta di Direttiva COM(2018) 184 - Invio contributo MiGIUS  
**Allegati:** art. 6 proposta 184.docx

Con riferimento all'iniziativa legislativa indicata in oggetto è pervenuto, qui in allegato, il contributo del Ministero della Giustizia, quale amministrazione interessata.

A riguardo, si sarà grati di poter ricevere una versione consolidata di relazione ai sensi dell'art. 6, comma 4 della legge 234 del 2012.

Qualora non pervenissero comunicazioni o integrazioni in tale senso entro venerdì 31 maggio p.v., si provvederà ad inviare il presente contributo del Ministero della Giustizia alle Camere, così come previsto dalla norma sopra indicata.

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Dipartimento per le politiche europee*

*Servizio Informativa Parlamentari e Corte di Giustizia UE*

*Largo Chigi, 19 - 00187 ROMA*

---

**Da:** Uff. Legislativo Nucleo Valutazione EU [mailto:nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it]

**Inviato:** martedì 22 maggio 2018 15:53

**A:** info attive

**Oggetto:** Proposta di Direttiva COM(2018) 184 - Relazione

Si inoltra in allegato la relazione predisposta da questo Nucleo di valutazione.

Cordiali saluti.

La Segreteria

---

**Da:** info attive [mailto:infoattive@governo.it]

**Inviato:** venerdì 4 maggio 2018 12:53

**A:** 'nucleodivalutazioneattive@mise.gov.it' <nucleodivalutazioneattive@mise.gov.it>

**Cc:** 'nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it' <nucleovalutazioneeu.legislativo@giustizia.it>;

'dgue.segreteria@esteri.it' <dgue.segreteria@esteri.it>; ''RPA' (rpa@rpue.esteri.it)' (rpa@rpue.esteri.it)'

<rpa@rpue.esteri.it>; 'pe@rpue.esteri.it'; 'mertens@rpue.esteri.it' <mertens@rpue.esteri.it>; segreteriatecnica capodip <segreteriatecnicacapodip@politicheeuropee.it>; Villa Anna Maria <a.villa@palazzochigi.it>; Gaetano De Salvo <g.desalvo@palazzochigi.it>; Barazzoni Fiorenza <f.barazzoni@palazzochigi.it>; Guidi Valentina <v.guidi@palazzochigi.it>; Segreteria ufficio politiche europee <Segreteria.ufficiopoliticheeuropee@governo.it>; Germani Lidia <l.germani@palazzochigi.it>; Marco Doglia <M.Doglia@governo.it>; Travisani Alessandro <a.travisani@palazzochigi.it>; Cristiana Graziano <c.graziano@palazzochigi.it>; Marco Venanzi

>  
<M.Venanzi@palazzochigi.it>; Filippi Luigi <l.filippi@palazzochigi.it>; Maria Elisabetta Locchi <M.Locchi@governo.it>; Paolo Boccardi <P.Boccardi@governo.it>; Sonia Gurrieri <s.gurrieri@palazzochigi.it>; Stefania Gliubich <s.gliubich@palazzochigi.it>; Marco Sordini <m.sordini@palazzochigi.it>; Francesca Gindre <f.gindre@palazzochigi.it>; Nucciarelli Paola <p.nucciarelli@palazzochigi.it>; Cristina D'Urso <Cr.durso@governo.it>; Angelo Di Meglio <a.dimeglio@palazzochigi.it>; Biasini Roberto <r.biasini@palazzochigi.it>; Simona Roca <S.Roca@governo.it>; Maria Alfonsina Stuppia <M.Stuppia@governo.it>; Emanuele Urzi <e.urzi@palazzochigi.it>; Montanaro Giuseppe <g.montanaro@palazzochigi.it>; Mara Angeloni <m.angeloni@palazzochigi.it>

**Oggetto:** Proposta di Direttiva COM(2018) 184 - Richiesta di Relazione

Si comunica che in data 3/05/2018 è stata trasmessa al Senato della Repubblica, alla Camera dei Deputati ed alle Regioni, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 234 del 2012, la *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 – COM(2018) 184*.

Si prega, pertanto, di inviare allo scrivente Ufficio, entro il termine di 20 giorni dalla suddetta data (23/05/2018), la relazione accompagnata, dove previsto, da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto di atto dell'Unione Europea e le norme nazionali vigenti (DPCM del 17 marzo 2015), al fine di consentirne il successivo inoltro alle Camere (art. 6, commi 4 e 5) nonché, se competenti ai sensi delle norme vigenti, alle Regioni per il tramite delle loro Conferenze (art. 24, comma 2).

*Presidenza del Consiglio dei Ministri*

*Dipartimento per le politiche europee*

*Servizio Informative Parlamentari e Corte di Giustizia UE*

*Largo Chigi, 19 - 00187 ROMA*