

On. Ministra Marta Cartabia  
Ministero della Giustizia  
[ministro@giustiziacert.it](mailto:ministro@giustiziacert.it)  
[segreteria.ministro@giustizia.it](mailto:segreteria.ministro@giustizia.it)

Dott. Raffaele Piccirillo  
Capo di Gabinetto del Ministro  
Ministero della Giustizia  
[gabinetto.ministro@giustiziacert.it](mailto:gabinetto.ministro@giustiziacert.it)  
[protocollo.gabinetto@giustizia.it](mailto:protocollo.gabinetto@giustizia.it)

Dott.ssa Franca Mangano  
Capo dell'Ufficio Legislativo  
Ministero della Giustizia  
[archivio.legislativo@giustiziacert.it](mailto:archivio.legislativo@giustiziacert.it)

On. Viceministro Gilberto Pichetto Fratin  
Presidente Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti  
Ministero dello Sviluppo Economico  
[segreteria.pichetto@mise.gov.it](mailto:segreteria.pichetto@mise.gov.it)

OGGETTO: Mancata attuazione della l. 31/2019 e violazione del diritto dell'Unione (Direttiva Direttiva 2009/22/CE)

Premesso che:

- 1) la legge 31/2019 ha introdotto gli artt. 840-*bis* e 840-*sexiesdecies* c.p.c. attribuendo la legittimazione ad agire per la proposizione delle azioni di classe e delle azioni collettive inibitorie in via esclusiva a organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro iscritte in un elenco pubblico istituito presso il Ministero della giustizia;
- 2) L'art. 196-*ter* disp. att. c.p.c. prevede che “con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, sono stabiliti i requisiti per l'iscrizione nell'elenco di cui all'articolo 840-*bis*, secondo comma, del codice”;
- 3) l'art. 2, secondo comma, l. 31/2019 prevede che “Il decreto previsto dall'articolo 196-*ter* delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile, introdotto dal comma 1 del presente articolo, è adottato entro centottanta giorni dalla data di pubblicazione della presente legge”, avvenuta in data 18 aprile 2019;
- 4) il testo del decreto, discusso con le associazioni dei consumatori aderenti al CNCU nei mesi di febbraio-marzo 2021, è stato presentato alle competenti commissioni parlamentari solo nel mese di ottobre 2021 (senza per altro recepire

alcune necessarie precisazioni tecniche condivise tra i Ministeri competenti); nonostante sia terminato l'iter parlamentare con la formulazione di un parere favorevole con osservazioni in data 27 ottobre 2021 dalle Commissioni Giustizia e Industria del Senato e in data 28 ottobre e 3 novembre dalle Commissioni Giustizia e Bilancio della Camera dei Deputati, ad oggi non ci risulta pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, né sul sito del Ministero

5) dalla consultazione del sito del Ministero della Giustizia, sezione "Elenchi e Registri", non risulta attivato il registro degli enti legittimati all'esercizio delle azioni di classe e inibitorie.

\*\*\*

La mancata attuazione della l. 31/2019, nonostante siano oramai decorsi quasi tre anni dalla sua pubblicazione, impedisce a tutti gli enti del terzo settore, ed in particolare alle associazioni dei consumatori riconosciute come rappresentative a livello nazionale (art. 137 cod. cons) di agire a tutela degli interessi collettivi rappresentati con le azioni di classe ed inibitorie. Ne deriva una conseguente ingiustificata limitazione dei diritti dei cittadini, come emerge anche dal numero del tutto insignificante delle azioni ad oggi promosse dall'entrata in vigore della legge.

Riteniamo per altro che la corretta attuazione della l. 31/2019 possa avere un impatto positivo per il raggiungimento degli obiettivi ai quali la Commissione dell'Unione ha subordinato il finanziamento del "Piano nazionale di ripresa e resilienza". L'effettiva e concreta disponibilità di strumenti risarcitori ed inibitori collettivi hanno infatti indubbi effetti deflattivi del contenzioso che possono consentire un più razionale utilizzo delle risorse giudiziarie ed una riduzione dei tempi della giustizia.

Dobbiamo per altro rilevare che l'attuale quadro normativo comporta una evidente violazione del diritto dell'Unione Europea sotto tre distinti profili.

1. La mancata istituzione dell'albo degli enti legittimati, attribuendo di fatto la legittimazione ad agire ai soli soggetti danneggiati dalla condotta e non anche agli enti rappresentativi dei consumatori, comporta una violazione dell'art. 3 della Direttiva 2009/22/CE relativa ai provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori che impone agli Stati Membri di attribuire la legittimazione ad agire a organismi pubblici indipendenti o alle organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi collettivi dei consumatori. La mancata pubblicazione del decreto previsto dall'art. 196-ter disp. att. c.p.c. rende l'Italia inadempiente al dovere di recepire correttamente le direttive dell'Unione.

2. L'abrogazione degli artt. 139, 140 e 140-bs del codice del consumo disposto dall'art. 5 della l. 31/2019 ha determinato anche la soppressione della disposizione contenuta all'art. 139, secondo comma, che regolava la legittimazione transfrontaliera per l'esercizio delle azioni inibitorie ("Gli organismi pubblici indipendenti nazionali e le organizzazioni riconosciuti in altro Stato dell'Unione europea ed inseriti nell'elenco degli enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee, possono agire, ai sensi del presente articolo e secondo le modalità di cui all'articolo 140, nei confronti di atti o comportamenti lesivi per i

consumatori del proprio Paese, posti in essere in tutto o in parte sul territorio dello Stato”).

L’art. 4 della Direttiva 2009/22/CE impone agli Stati membri di assicurare la legittimazione ad agire da parte delle organizzazioni riconosciute in altri Stati Membri (“Ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per garantire che, in caso di violazione avente origine nel proprio territorio, ogni ente legittimato di un altro Stato membro, qualora gli interessi che esso tutela risultino lesi da detta violazione, possa adire l’organo giurisdizionale o l’autorità amministrativa di cui all’articolo 2, previa presentazione dell’elenco di cui al paragrafo 3 del presente articolo. Gli organi giurisdizionali o le autorità amministrative riconoscono che gli enti figuranti su tale elenco sono abilitati ad agire, fermo restando il loro diritto di valutare se, nel caso di specie, l’azione intentata risulti giustificata”).

A seguito dell’abrogazione dell’art. 139, secondo comma, cod. cons. oggi non è presente nel nostro ordinamento alcuna disposizione che garantisca la legittimazione transfrontaliera con conseguente violazione dell’art. 4 della Direttiva 2009/22/CE.

3. L’art. 840-*sexiesdecies* che regola l’azione inibitoria collettiva non prevede un’azione inibitoria cautelare analoga a quella introdotta dall’art. 140, ottavo comma, cod. cons. che permetteva l’adozione di provvedimenti urgenti in presenza di giusti motivi e non del ben più oneroso requisito del danno grave ed irreparabile previsto in via generale dall’art. 700 c.p.c.

Anche sotto questo profilo segnaliamo un’evidente violazione del diritto dell’Unione, ed in particolare dell’art. 2 della citata Direttiva 2009/22/CE ai sensi del quale “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”. L’attuale disciplina non rispetta tali requisiti, essenziali per l’effettività della tutela, non prevedendo alcuno specifico provvedimento d’urgenza.

\*\*\*

Segnaliamo per altro che tutte le disposizioni dell’Unione sopra richiamate sono state confermate ed ulteriormente rafforzate con la Direttiva 1828/20, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE, la quale dovrà essere recepita entro il prossimo 25 dicembre 2022.

Con riguardo agli enti legittimati l’art. 4, par. 2 prevede in via generale che “gli Stati membri garantiscono che gli enti, in particolare le organizzazioni di consumatori, comprese quelle che rappresentano membri di più di uno Stato membro, siano idonei a essere designati come enti legittimati al fine di intentare azioni rappresentative nazionali, azioni transfrontaliere o entrambe”.

Con riferimento alla legittimazione transfrontaliera l’art. 6, pari 1 prevede che “gli Stati membri provvedono affinché enti legittimati anticipatamente designati in un altro Stato membro per lo scopo di intentare azioni rappresentative possano

proporre tali azioni rappresentative dinanzi ai rispettivi organi giurisdizionali o autorità amministrative”.

Con riguardo infine alle azioni d’urgenza, l’art. 8 impone agli Stati membri di assicurare agli enti legittimati la richiesta non solo di un provvedimento definitivo, ma anche di un provvedimento provvisorio a prescindere dalla presenza di particolari requisiti di urgenza (“Gli Stati membri assicurano che i provvedimenti inibitori di cui all’articolo 7, paragrafo 4, lettera a), siano disponibili 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; b) un provvedimento definitivo teso a far cessare una pratica o, se del caso, a vietare una pratica, nel caso in cui tale pratica sia stata accertata costituire una violazione di cui all’articolo 2, paragrafo 1”).

\*\*\*

In considerazione di quanto sopra esposto siamo a richiedere informazioni in merito all’attuazione del registro degli enti legittimati alla proposizione delle azioni di classe ed inibitorie e vi chiediamo di voler provvedere con la necessaria sollecitudine all’istituzione del registro e ad avviare le azioni necessarie per consentire di conformare il ns. ordinamento alle disposizioni comunitarie oggi vigenti ed a quelle di prossimo recepimento.

Vi manifestiamo per altro la necessità di programmare un confronto con le associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale e con le organizzazioni del terzo settore interessate per la soluzione dei problemi sopra evidenziati e, più in generale, per valutare come dare attuazione alla Direttiva 1828/2020 sulle azioni rappresentative per consentire che le azioni rappresentative inibitorie e risarcitorie possano garantire una effettiva tutela degli interessi collettivi dei consumatori e nel contempo una razionalizzazione delle risorse giudiziarie.

Auspichiamo un vs. sollecito riscontro in assenza del quale ci vedremo costretti a stigmatizzare l’inerzia nell’attuazione della l. 31/2019 e le violazioni del diritto dell’Unione.

Roma, 10 marzo 2022



Alessandro Mostaccio

Segretario Generale Movimento Consumatori

anche in nome e per conto delle associazioni:

Acu, Adoc, Adiconsum, Adusbef. Altroconsumo, Utenti Servizi Radiotelevisivi, Assoconsum, Assoutenti, Cittadinanzattiva, Codacons, Codici, Confconsumatori, Centro Tutela Consumatori e Utenti, Federconsumatori, La Casa del consumatore, Movimento Consumatori, Movimento Difesa del Cittadino, Udicon, Unione Nazionale Consumatori, Utenti Servizi Radiotelevisivi