

THE 2019 ITALIAN REFORM ON CLASS ACTION AND THE COLLECTIVE INJUNCTIVE REMEDY
by Beatrice Zuffi
Associate Professor of Civil Procedure at the Law School
of the University of Padua

In the spring of 2019 the Italian Parliament voted the latest reform on class actions (l. no. 31 of 12th April 2019; see https://www.tuttocamere.it/files/Archivio1/2019_31.pdf). The new rules, which came into force on 19th May 2021, bear a total restatement of the legislation, aimed at introducing two devices without scope boundaries into the code of civil procedure. As the reader will certainly know, in Italy, since 2005, articles 139-140 of the consumer code had indeed entitled registered associations to ask for declaratory or injunctive relief in case of acts and behaviors against the interests of consumers. Furthermore, ten years ago two remedies were added in order to implement the collective protection of the weak operators of the market: the first one, consisting of a compensatory class action, was provided for by art. 140-bis of the consumer code. Thanks to this tool, every harmed user or consumer could sue corporations and providers of public services for the damages caused to him and other people by the same violation of contractual rights or the same unfair commercial practice or the same infringement of competition rules. It is worth emphasizing that the class members had to opt in (i.e. they had to file an adhesion at the Tribunal's registry) in order to enable the court to pronounce on their rights. The second judicial expedient, enacted by legislative decree no. 198 of 2009 in the framework of the reforms launched to improve the functioning of public administration, enabled holders of collective and homogenous interests to obtain from the administrative courts orders aimed at compelling the public office or concessionaire to correctly perform the function or provide the public service in line with predetermined quality standards.

The lawsuits commenced according to these provisions had encountered some problems: the enforcement of injunctive orders for the collective infringement of consumers' rights or against the inefficiencies of public administration had been impossible or troublesome. As far as the compensatory expedient is concerned, many actions had been declared ineligible, mainly because the class claims had been considered not homogenous, manifestly unfounded or not encompassed in the operational scope of the ruling. Even the class actions admitted hadn't been very successful: the adhesions gathered had been, on average, very low, especially for the proceedings initiated during the first 5 years from the enactment. Recently, an inversion of this trend had apparently occurred: the eligibility orders for compensatory class actions had increased and the adhesions collected had reached substantial figures (e.g., in the litigation relating to the dieselgate scandal the consumers who opted-in for the FCA law suit were 21,031, while for the Volkswagen case the adhesions filed at the Venice Tribunal Registry were more than 76,000; the class action commenced for the misuse of users' data by Facebook deals with the compensatory claims of several thousand people). Nevertheless, in ten years of applying the art. 140-bis cons. code only 2 cases had been decided on the merits and the favorable judgments had restored a handful of persons, so the Parliament began to discuss a bill apt to usher in a new season. Law no. 31 of 2019 has repealed the articles of the consumer code relating to the collective redress and has transposed a broader and implemented version, both of the compensatory class action and the collective injunctive device, into the code of civil procedure (art. 840-bis ff. c.p.c.). The remedy to improve the efficiency of public administration and services introduced by legislative decree no. 198 of 2009 has instead been kept, although the practice has shown that it is not so frequently used and hardly gets to a substantial outcome (because the judge has to take into consideration, when enforcing the acceptance order, also the financial and instrumental resources actually available within the inefficient public administration).

The two new weapons against massive infringements of rights: a) the compensatory class action: no more scope boundaries, but still an opt-in scheme

As far as the compensatory class action is concerned, the new placement in the code of civil procedure and the standing rules make clear that it is a useful device to front any massive infringement of homogenous rights, not only consumers' or users' rights. Both private companies and providers of public services could be sentenced to refund or compensate the damages provoked to many people in connection to illicit acts and behaviors implemented in the performance of their activities (see art. 840-bis, subsections 1-3). This important modification has been counterbalanced with the conservation of the admissibility stage, which warrants a judicial check on the 4 eligibility criteria imposed for class actions: the manifest soundness of the cause of action, the homogeneity of claims, the plaintiff's adequacy and the absence of conflicts of interests. If one or more of these standards are not met, the claim is dismissed and cannot attain a decision on the merits. Also the opt-in mechanism has been preserved, but the time lapse for adhesions has been redoubled, because it is possible to file them not only after the eligibility order, but also following the judgment declaring the defendant's liability (see art. 840-ter subsections 4-6).

In brief, the new class proceedings can be divided into four stages.

- 1) The action can be launched by an individual (who is part of the putative class) or by an organization/association enrolled in a public registry, before the Tribunal of the defendant's headquarters. The plaintiff's recourse and the judicial decree for the assignment of the first hearing are to be noticed in the specific page of the Ministry of Justice's website.
- 2) The company sued has to present its defenses 10 days before the scheduled hearing. Within 30 days from it, the Tribunal shall pronounce upon the admissibility criteria. The order issued can be challenged before the Court of Appeal. If the claim is maintained, a first deadline to file the adhesions of other class members will be established.
- 3) The stage relating to the adjudication of defendant's liability takes then place: the Tribunal proceeds in the manner it considers the most appropriate, avoiding worthless formalities and adopting the relevant evidentiary orders. The company responsibility can be ascertained also on the basis of statistical data or precise and consistent clues. At the plaintiff's request the Tribunal may order the counterparty to disclose all the facts and the evidence apt to ground his case. If the claim is accepted, the judgment will sentence the company to compensate the plaintiff (when he is an individual) and will define the elements characterizing the class member's rights, establishing a second (and last) deadline for the filing of adhesions. In the same decision the Tribunal shall appoint a delegated judge and a class representative for the distribution proceedings.
- 4) The following stage will thus cover all the activities necessary for the recovery of opted-in class members' rights. Within 120 days from when the 2nd time lapse for the adhesions has expired, the defendant is burdened to take a position or to raise objections in relation to the facts alleged as grounds of the individual claims: the circumstances not specifically contested are indeed to be considered as true. A distribution project shall then be presented by the class representative in order to enable the delegated judge to award (or not) the sums due to every class member. In the case of not spontaneous fulfilment of this payment order, the class representative may promote a collective enforcement proceedings.

The innovating contributions of the 2019 law can be summarized in five points. The new statute has indeed tried to boost the expedient through the addition of (I) a discovery tool (see art. 840-quinquies, subsection 5, c.p.c.), of (II) collective distribution and (III) enforcement stages (articles 840-octies and

840-terdecies c.p.c.), (IV) of incentivizing rules for costs and fees (article 840-novies c.p.c.) and (V) of more detailed chances for settlements (articles 840-bis, subsection 6, and 840-quaterdecies c.p.c.). Nevertheless, not all these mechanisms seem to be sufficiently equipped to attain the goal of improving the class action effectiveness.

b) The collective injunctive device: at the same time too broad...and too narrow

The device provided for in the new article 840-sexiesdecies c.p.c. lets every stakeholder sue corporations or providers of public services for the cessation or inhibition of illicit conducts or acts carried out to the detriment of a plurality of individuals or entities. The wording used by the Legislator is, to an extent, inaccurate, because the referral of the first subsection to positive behaviours is then followed by the mentioning not only of commissive but also of omissive conducts and this could bring about the risk of some overlap with the class action operational scope. On the other hand, while standing for plaintiffs has been indiscriminately enlarged ("everyone", but also enrolled associations and no-profit organizations can take the initiative), professionals are not indicated as possible defendants, with the inexplicable choice to take a step back compared to the collective injunctive device ruled by the consumer code. In case of claim acceptance, the court may issue, on the plaintiff motion, also coercive measures, i.e. penalties (*astreintes*) for non- or delayed compliance of cease orders and prohibitory injunctions.

The first lawsuits launched according to the new rules

Since the enactment of Law no. 31 of 2019 no compensatory class litigation has been commenced, while only one collective injunctive action has been brought: some trade unions sued the City of Rome for hiring the employees of municipal crèches on limited-term contracts, instead of permanent contracts: you can find more information at the [Portale Servizi Telematici. Class Action - Azioni di Classe \(giustizia.it\)](https://www.giustizia.it/ministero/PortaleServiziTelematici/ClassAction-AzioniDiClasse), the section of the Ministry of Justice's website where acts, settlements and decisions about these proceedings are noticed.

French text

La réforme italienne de 2019 sur l'action d'indemnisation de classe et l'action collective en cessation.

Au printemps de 2019, le Parlement italien a voté la dernière réforme sur les recours collectifs (L. n ° 31 du 12 avril 2019; voir https://www.tuttocamere.it/files/Archivio1/2019_31.pdf). Les nouvelles règles, qui sont entrées en vigueur le 18 mai 2021, entraînent une reformulation totale de la législation, visant à introduire deux moyens sans limites applicatives dans le code de procédure civile. Comme vous le savez, en Italie, depuis 2005, les articles 139 à 140 du code de la consommation autorisent en effet les associations enregistrées à demander des jugements de cessation ou à caractère injonctif en cas d'actes et de comportements contraires aux intérêts des consommateurs. En outre, il y a dix ans, deux autres remèdes judiciaires ont été ajoutés pour mettre en œuvre la protection collective des opérateurs faibles du marché: le premier, consistant en un recours collectif pour l'indemnisation, était prévu à l'art. 140-bis du code de la consommation. Grâce à cette procédure, chaque utilisateur ou consommateur peut poursuivre des entrepreneurs et des fournisseurs de services d'utilité publique pour les dommages causés à sa personne et à autrui par la même violation de droits contractuels ou la même pratique commerciale déloyale ou la même infraction aux règles de concurrence. Il convient de souligner que les membres du groupe doivent souscrire (c'est-à-dire qu'ils doivent déposer une adhésion auprès du greffe du Tribunal) afin de permettre au tribunal de se prononcer sur leurs droits.

Le deuxième expédient judiciaire, promulgué par le décret législatif no. 198 de 2009 dans le cadre des réformes lancées pour améliorer le fonctionnement de l'administration publique, permet aux titulaires d'intérêts collectifs et homogènes d'obtenir des tribunaux administratifs des décisions visant à contraindre l'administration publique ou le concessionnaire à exercer correctement sa fonction ou à fournir le service public conformément aux normes de qualité prédéterminées.

Les procès intentés conformément à ces dispositions ont rencontré quelques problèmes: l'application des ordonnances en cessation pour violation collective des droits des consommateurs ou contre les inefficiences de l'administration publique a été impossible ou gênante. En ce qui concerne l'expédient d'indemnisation, plusieurs actions ont été déclarées inadmissibles, principalement parce que les demandes ont été considérées comme non homogènes, manifestement sans fondement ou non comprises dans la portée opérationnelle de la norme. Même les demandes collectives admises n'ont pas eu beaucoup de succès: les adhésions recueillies ont été, en moyenne, peu nombreuses, en particulier pour les procédures entamées au cours des cinq premières années à compter de la promulgation. Récemment, cette tendance semblait invertie: les ordonnances d'éligibilité avaient augmenté et les adhésions collectées avaient atteint des chiffres importants (par exemple, quant aux procès collectifs déclenchés par l'affaire *Dieselgate*, 21.031 consommateurs ont adhéré à l'action de classe contre FCA, environ 76.000 personnes ont déposé leur adhésions pour le procès de classe contre VW; la procédure collective intentée contre l'utilisation abusive des données par Facebook traitera des demandes d'indemnisation de plus de 28.000 utilisateurs). Néanmoins, seuls 2 cas ont été jugés sur le fond et les jugements favorables ont indemnisé une poignée de personnes. Le Parlement a donc commencé à débattre d'un projet de loi susceptible d'inaugurer une nouvelle saison.

La Loi no. 31 de 2019 a abrogé les articles du code de la consommation relatifs au recours collectifs et a transposé une version plus efficace et au champ applicatif général, à la fois de l'action d'indemnisation de classe et de l'action en cessation collective, dans le code de procédure civile (art. 840-bis ff cpc). Au contraire, le remède visant à améliorer l'efficacité de l'administration et des services publics introduit par le décret législatif no. 198 de 2009 a été conservé, bien que dans la pratique il soit peu utilisé et aboutisse rarement aux résultats satisfaisants (car le juge doit prendre en compte, lors de l'exécution de l'ordonnance d'acceptation, les ressources financières de l'administration publique inefficace).

Les deux nouvelles armes contre les violations massives des droits: a) l'action de classe n'a plus de limites applicatives, mais il s'agit toujours d'un modèle opt-in

En ce qui concerne l'action d'indemnisation de classe, le nouveau positionnement dans le code de procédure civile et les règles sur la qualité pour agir indiquent clairement que ce sera un moyen utile pour faire face à toute atteinte massive aux droits homogènes, pas seulement aux droits des consommateurs ou des utilisateurs. Les entreprises privées et les fournisseurs de services publics pourraient être condamnés à rembourser ou à indemniser les dommages causés à de nombreuses personnes en raison d'actes illicites et de comportements mis en œuvre dans l'exercice de leurs activités (voir art. 840-bis, par. 1-3, c.p.c.). Cette modification importante a été contrebalancée par la conservation du stade de recevabilité, ce qui justifie un contrôle juridictionnel des 4 critères d'éligibilité imposés aux demandes collectives: le manifeste manque de fondement, l'homogénéité des droits enfreints, l'adéquation du demandeur et l'absence de conflits d'intérêts. Si une ou plusieurs de ces conditions ne sont pas respectées, la demande est rejetée et ne peut aboutir à une décision sur le fond.

Le mécanisme de opt-in a également été préservé, mais le délai d'adhésion a été redoublé, car il est possible de déposer les adhésions non seulement après la décision d'éligibilité, mais également après le jugement déclarant la responsabilité du défendeur (voir art. 840-ter, par. 4-6, c.p.c.).

En résumé, la nouvelle procédure pour l'indemnisation de classe s'articule en quatre étapes.

- 1) L'action peut être intentée par un individu (qui fait partie du groupe des personnes endommagées) ou par une organisation / association inscrite dans un registre public, devant le tribunal du siège du défendeur. Le recours du demandeur et le décret judiciaire portant la fixation de la première audience doivent être publiés dans le site du ministère de la Justice.
- 2) Le défendeur doit présenter sa mémoire en défense 10 jours avant l'audience prévue. Dans les 30 jours qui suivent, le Tribunal se prononcera sur les critères de admissibilité. L'ordonnance peut être contestée devant la Cour d'appel. Si la demande est recevable, un premier délai pour déposer les adhésions des autres membres de la classe sera fixé.
- 3) La phase relative à la détermination de la responsabilité du défendeur a ensuite lieu: le Tribunal procède de la manière qu'il considère la plus appropriée, en évitant les formalités inutiles et en adoptant les ordonnances relatives aux preuves pertinentes. La responsabilité de l'entreprise peut également être déterminée sur la base de données statistiques ou d'indices précis et cohérents. Sur requête du demandeur, le Tribunal peut ordonner au défendeur de indiquer tous les faits et produire tous les éléments de preuve pertinents. Si la demande est acceptée, le jugement condamnera la société à indemniser le demandeur (lorsqu'il s'agit d'un individu endommagé) et définira les éléments caractérisant les droits du membres de la classe, en établissant un deuxième (et dernier) délai pour le dépôt des adhésions. Dans la même décision, le Tribunal nomme un juge délégué et un représentant de la classe pour la procédure d'indemnisation.
- 4) L'étape suivante couvrira donc toutes les activités nécessaires afin que les créances de tous le adhérents soient honorées, si elles sont fondées. Dans un délai de cent vingt jours à compter de l'échéance du deuxième délai d'adhésion, le défendeur est tenu de prendre position ou de soulever des objections quant aux faits allégués aux motifs des demandes individuelles: les circonstances non expressément contestées peuvent être considérées comme vraies. Un projet de distribution doit ensuite être présenté par le représentant de classe afin de permettre au juge délégué d'attribuer (ou non) les sommes dues à chaque adhérent. En cas d'exécution non spontanée de cet ordre de paiement, le représentant de classe peut commencer une procédure d'exécution collective.

Les contributions innovantes de la loi de 2019 peuvent être résumées en cinq points. La nouvelle loi a en effet tenté de renforcer le remède en ajoutant (I) un moyen de discovery (voir art. 840-quinquies, par. 5, c.p.c.), (II) des stades de distribution et (III) d'exécution collectives (articles 840-octies et 840-terdecies c.p.c.), (IV) des incitations en termes de coûts et frais (article 840-novies c.p.c.) et (V) majeures chances de règlement à l'amiable (articles 840-bis, par. 6 et 840-quaterdecies c.p.c.). Néanmoins, tous ces mécanismes ne semblent pas être suffisamment équipés pour atteindre l'objectif d'amélioration de l'efficacité de l'action d'indemnisation de classe.

b) L'action collective en cessation: à la fois trop large et trop étroite

Le dispositif prévu au nouvel article 840-sexiesdecies c.p.c. autorise chaque sujet intéressé à poursuivre en justice des sociétés ou des prestataires de services publics pour la cessation ou l'inhibition de conduites ou actes illicites commis au détriment de plusieurs personnes ou entités. Le libellé utilisé par le législateur est, dans une certaine mesure, inexact, car le renvoi de la première sous-section à des comportements positifs est ensuite suivi de la mention non seulement de comportements répréhensibles mais également des omissions, ce qui pourrait entraîner un risque de chevauchement avec la portée opérationnelle de l'action de classe. D'autre part, bien que la qualité pour agir ait été élargie sans distinction («tout le monde»), mais aussi les associations et les organisations à but non lucratif peuvent prendre l'initiative), les professionnels ne sont pas désignés parmi les défendeurs possibles, avec le choix inexplicable de prendre du recul par rapport à la vieille réglementation de l'action collective en cessation du code de la consommation. En cas d'acceptation de la demande, le tribunal peut, à la requête du demandeur, émettre des astreintes.

Les premières actions collectives proposées selon les nouvelles règles

Depuis la promulgation de la loi no. 31 de 2019, aucun recours collectif compensatoire n'a été engagé, alors qu'une seule action collective en cessation a été intentée: certains syndicats ont poursuivi la Ville de Rome pour avoir embauché les employés des crèches municipales sur des contrats à durée déterminée, au lieu de contrats permanents : vous trouverez plus d'information au [Portale Servizi Telematici. Class Action - Azioni di Classe \(giustizia.it\)](#) la section du site web du Ministère de la Justice où sont publiés les actes, les accords transactionnels et les décisions concernant ces procédures.