



Camera dei Deputati

XIX Legislatura

Commissioni riunite Giustizia e Attività produttive

Documento di osservazioni e proposte

Audizione nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante recepimento della direttiva (UE) 2020/1828 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori che abroga la direttiva 2009/22/CE

(Atto del Governo 14)

17 gennaio 2023

Signori Presidenti, On.li Deputati,

lo schema di decreto legislativo in esame recepisce la direttiva (UE) 2020/1828 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori (*class action*) disciplinando le azioni esperibili dagli enti legittimati, al fine di ottenere provvedimenti inibitori o nel caso di violazione delle disposizioni in specifiche materie del diritto dell'Unione europea o delle norme di diritto interno di recepimento.

Lo schema di decreto introduce infatti nel Codice del consumo l'istituto dell'azione rappresentativa a tutela degli interessi collettivi dei consumatori nel caso di violazione delle disposizioni nelle materie specificamente elencate in un apposito allegato, del diritto dell'Unione europea o delle norme di diritto nazionale interno. L'azione rappresentativa è esperibile unicamente dagli enti legittimati, individuati positivamente nelle associazioni di consumatori iscritte in un apposito elenco pubblico, nonché enti pubblici cui la legittimazione sia espressamente conferita dagli Stati membri.

L'istituto si differenzia dalla *class action* nazionale (introdotta dalla legge 12 aprile 2019, n. 31) – prevista in via generale dal codice di procedura civile – in quanto circoscrive l'ambito di applicazione alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori (come definiti dalla direttiva: **“persona fisica che agisce per scopi estranei rispetto all’attività imprenditoriale commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta”**) a fronte di violazioni di specifiche disposizioni contenute nei regolamenti dell'Unione europea e negli atti di recepimento delle direttive in materia.

Diversamente dalle norme nazionali, **la legittimazione attiva è strettamente limitata** agli enti legittimati, mentre la **legittimazione passiva** è estesa a qualsiasi persona fisica o giuridica, pubblica o privata, **che agisce, anche tramite un altro soggetto, per fini relativi alla propria attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale.**

Tra gli enti legittimati, quindi, potranno esserci soltanto singole persone fisiche o loro soggetti esponenziali di rappresentanza che agiscano contro una impresa, al fine di superare il limite che la singola persona potrebbe avere ad agire, investendo del compito di gestire il contenzioso un soggetto collettivo di rappresentanza. Questo ente legittimato potrà rappresentare gli interessi collettivi dei consumatori e potrà proporre azioni rappresentative per ottenere provvedimenti inibitori e provvedimenti risarcitori nei confronti di imprese che violano le disposizioni del diritto dell'Unione. Gli enti legittimati potranno chiedere la cessazione o il divieto di tale comportamento illecito e chiedere risarcimenti, a seconda di quanto opportuno e previsto dal diritto dell'Unione o dal diritto nazionale, per esempio sotto forma di indennizzo, riparazione o riduzione del prezzo. Sono, da ultimo, pertanto, i singoli Stati che devono recepire la direttiva a decidere chi può rivestire il ruolo di ente legittimato.

In via generale, le scriventi Confederazioni esprimono un giudizio positivo sulla definizione dell'*iter* per arrivare al recepimento nazionale delle norme comunitarie, di cui al contenuto dello schema di decreto legislativo all'esame delle Commissioni II e X, sottolineando comunque alcuni aspetti che certamente possono rappresentare elemento di valutazione critica, soprattutto in ragione delle

aree di possibile sovrapposizione con la normativa nazionale, che non appaiono adeguatamente presi in considerazione, a nostro avviso, nel testo normativo proposto.

Se infatti appare opportuna l'intenzione del legislatore comunitario, ripresa dal legislatore nazionale in sede di recepimento, di consolidare, in un quadro armonizzato di principi, 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 a evitare possibili distorsioni della concorrenza, non può dirsi la stessa cosa in ordine alla potenziale confusione che potrebbe generarsi tra le nuove norme e quelle che comunque rimangono in vita tal quali, di cui al decreto legislativo 31/2019, dando quindi origine a una nuova procedura che si affianca alla precedente, che potrebbe generare confusione nelle imprese e nei consumatori o, quantomeno, incertezze in ordine a quale delle due procedure fare riferimento ai fini dell'inquadramento della fattispecie.

La fattispecie si presta, peraltro, a possibili interpretazioni speculative, generando un rischio reale di cosiddetto *forum shopping*, laddove le parti interessate potrebbero avere una convenienza di fatto nello scegliere dove incardinare il relativo giudizio di fronte a una delle diverse sedi astrattamente competenti a conoscere la materia. Ciò vale soprattutto nelle controversie che presentano carattere transnazionale (ad esempio nel caso in cui l'attore e il convenuto risiedono in Paesi diversi), dove i criteri di collegamento, che nei differenti ordinamenti giuridici valgono a radicare la giurisdizione, possono comportare che più organi giudiziari siano in linea di principio disponibili per la trattazione della causa. Ciò implicherebbe la conseguenza che l'attore o il convenuto potrebbero incardinare l'azione nella sede ritenuta maggiormente conveniente – per uno qualunque dei motivi logistici, sostanziali o procedurali – alla tutela delle proprie ragioni, dando luogo a una scelta che può comportare significativi oneri economici per la controparte, ovvero influire sul regime probatorio – ampliando o restringendo il novero dei mezzi di prova ammissibili –, o avere lo scopo di tentare di determinare la legge applicabile alla controversia.

Si raggiungono, così, finalità certamente non ottimali in termini di certezza del diritto che potrebbero determinare, laddove ci sia una evidente sperequazione di peso o di potere dominante tra le parti in causa, effetti sia sul piano dell'equità sia su quello della efficiente amministrazione della giustizia, oltre che una competizione impropria tra ordinamenti. Ciò vale, ovviamente, in modo particolare per le mPMI, sia nel caso in cui agiscano come parte lesa sia come convenuto.

In tal senso, infatti, sarebbe interessante capire come le norme sulla legittimazione degli enti "esteri" si concilieranno con la questione dell'interesse – concreto – ad agire rispetto a pratiche lesive poste in essere in uno Stato diverso da quello dei consumatori che questi rappresentano.

Già la direttiva comunitaria, infatti, consente agli enti legittimati – che agiscano nell'interesse dei consumatori – di esperire azioni rappresentative, nazionali e transfrontaliere, volte all'adozione di provvedimenti inibitori e risarcitori nei confronti dei professionisti che violino specifiche disposizioni del diritto dell'Unione europea, di cui allo specifico allegato I della direttiva.

Se è nobile l'intento a cui mira il Legislatore europeo, con la nuova azione rappresentativa, tesa 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, attraverso un sistema di norme armonizzate, non altrettanto può dirsi dei possibili effetti reali che potrebbero determinarsi a causa delle effettive condizioni di fatto e di diritto che condizionano l'azione stessa, che nel nostro ordinamento appaiono ancor più problematiche in ragione della scelta del legislatore

nazionale di mantenere in vita anche lo strumento della *class action*, per come introdotto dalla legge n. 31/2019.

Tale scelta trova un altro limite importante, in relazione ai contenuti dello schema di decreto legislativo in discorso, dettato dalla portata più contenuta del campo di applicazione della disciplina in parola, rispetto alle norme di cui alla legge n. 31/2019, soprattutto con riferimento alla platea dei soggetti ricorrenti, che l'attuale disciplina nazionale estende, oltre che ai consumatori propriamente intesi, anche a imprese e professionisti, perdendo così l'occasione di integrare la normativa esistente con i nuovi principi, creando un presupposto di effettiva ed efficace armonizzazione, se non altro in ordine alla individuazione dei soggetti ricorrenti coinvolti. Con la scelta attuale, pertanto, si preclude – soprattutto al sistema delle mPMI – di accedere all'istituto della nuova azione rappresentativa, in qualità di ricorrenti, laddove invece, per la natura delle materie oggetto dello stesso, potrebbe essere di interesse del sistema delle piccole imprese potervi accedere.

Stiamo parlando, infatti, di settori che abbiano una natura sovranazionale e transfrontaliera e in cui possono essere assolutamente coincidenti gli interessi di consumatori strettamente intesi e soggetti economici e/o professionisti, ai quali è invece preclusa l'azione comunitaria in materie in cui proprio 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, aveva ampliato l'ambito di applicazione dal punto di vista oggettivo e soggettivo.

A mero titolo esemplificativo, al fine di quanto appena detto, deve rilevarsi che il perimetro di applicazione tratta di disposizioni concernenti: danno da prodotti difettosi; clausole abusive; pratiche commerciali sleali; garanzia dei beni di consumo; indicazione del prezzo; pubblicità ingannevole; trasporti; energia elettrica e gas; telefonia mobile; turismo; commercio elettronico e servizi digitali; protezione dei dati personali; sicurezza dei prodotti; sicurezza alimentare; assicurazioni; commercializzazione a distanza di servizi finanziari; prodotti d'investimento al dettaglio; fondi di investimento; credito ai consumatori; blocchi geografici ingiustificati e discriminazione basata sulla nazionalità.

Sotto il profilo sistematico, invece, la materia viene opportunamente introdotta all'interno del codice del consumo – *sedes materiae* naturale deputata alla tutela dei consumatori – che, viste le peculiarità dello strumento di tutela europeo, viene integrato con specifiche disposizioni processuali, proprio 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 europee, con lo scopo di garantire organicità alla disciplina di settore in un'ottica di semplificazione, coordinamento ed effettività di tutela per il consumatore, e rispondendo all'esigenza di collocare nel medesimo corpo normativo gli istituti posti a tutela del consumatore connotati da natura transfrontaliera.

Altra novità introdotta dalla disciplina in esame riguarda il controverso istituto del finanziamento di terzi, consentendo a un soggetto diverso dal ricorrente – magari patrocinante – di sostenere il costo dell'azione rappresentativa, magari in cambio di una remunerazione calcolata in via percentuale sull'entità ottenuta in caso di esito positivo. Di per sé tale circostanza è sicuramente positiva, anche se si presta a possibili usi distorti della finalità dell'istituto, come le azioni di

disturbo che potrebbero essere mosse strumentalmente da un soggetto che fa causa a una impresa attraverso il finanziamento di un concorrente dell'impresa stessa o, peggio ancora, azioni realizzate con l'unico fine di trarne profitto, magari per forzare la controparte a una transazione stragiudiziale. È fondamentale quindi che le leggi nazionali prevedano meccanismi efficaci di controllo sui finanziamenti che possono essere considerati ammissibili solo se rispettano requisiti di trasparenza, indipendenza e assenza di conflitti di interesse. Da questo punto di vista, lo schema di decreto legislativo, pur non introducendo un vero e proprio esame preliminare diretto di legittimità del *litigation funding*, individua una serie di circostanze di verifica indiretta preventiva, quali la valutazione preventiva – riconducibile anche ai contenuti statutari del proponente – dei requisiti necessari per la legittimazione all'azione o il fatto che questa non sia promossa in conflitto di interessi, in particolare se risulta che il soggetto che ha finanziato l'azione è concorrente del convenuto o dipende da quest'ultimo. Gli enti legittimati a esperire le azioni rappresentative devono, inoltre, indicare sul proprio sito *web* le azioni rappresentative che hanno deciso di intentare, lo stato di avanzamento di quelle intentate e i relativi esiti, provvedendo a comunicare le medesime informazioni al Ministero delle imprese e del *made in Italy* che le pubblica sul proprio sito istituzionale. Si tratta di tutele certamente deboli rapportate alla relativa difficoltà di acquisire elementi conoscitivi sufficienti al momento della proposizione dell'azione, soprattutto in relazione alla possibile natura transnazionale delle controversie, ma che certamente costituiscono un filtro reputazionale comunque importante.