COMMISSIONI RIUNITE

II (Giustizia)
e X (Attività produttive, commercio e turismo)

S O M M A R I O

ATTI DEL GOVERNO:

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 n. 14 *(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio)* 7

ATTI DEL GOVERNO

Mercoledì 21 dicembre 2022. — Presidenza del presidente della II Commissione, Ciro MASCHIO. – Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Andrea Delmastro Delle Vedove.

La seduta comincia alle 15.40.

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 n. 14.

(Esame, ai sensi dell'articolo 143, comma 4, del regolamento, e rinvio).

Le Commissioni iniziano l'esame dello schema di decreto all'ordine del giorno.

Ciro MASCHIO, *presidente*, rammenta che il termine per l'espressione del parere da parte delle Commissioni scadrà il 19 gennaio 2023. Dà quindi la parola al relatore per la II Commissione, onorevole Calderone, per l'illustrazione del provvedimento.

Tommaso Antonino CALDERONE (FI-PPE), *relatore per la II Commissione*, anche a nome del collega Pietrella, relatore per la X Commissione, fa presente che lo schema di decreto legislativo in esame è volto a dare attuazione alla direttiva 2020/1828/UE che disciplina l'istituto dell'azione rappresentativa – esperibile dagli enti legittimati – al fine di ottenere provvedimenti inibitori o compensativi a tutela degli interessi collettivi dei consumatori nel caso di violazione delle disposizioni in specifiche materie del diritto dell'Unione europea o delle norme di diritto interno di recepimento. Segnala che il termine di recepimento della direttiva è stabilito al 25 dicembre 2022 dall'articolo 24 della medesima direttiva, che indica un termine diverso, il 25 giugno 2023, per la decorrenza delle disposizioni attuative. Quanto al procedimento di recepimento, ricorda che la delega è conferita dalla legge di delegazione europea 2021 (legge 4 agosto 2022, n. 127), che include tale direttiva nell'allegato A. Poiché alla data di entrata in vigore della legge di delegazione europea 2021 (vale a dire il 10 settembre 2022) il termine ordinario di quattro mesi antecedenti la data ultima per il recepimento era già scaduto, si applica il termine di tre mesi dall'entrata in vigore

della legge di delegazione, vale a dire il 10 gennaio 2023.

Tuttavia, dal momento che il termine per l'espressione del parere parlamentare scade il 19 gennaio 2023, si applica lo « scorrimento » e il termine per l'esercizio della delega si intende prorogato al 10 aprile 2023. Evidenzia quindi che lo schema di decreto in esame introduce nel Codice del consumo l'istituto dell'azione rappresentativa a tutela degli interessi collettivi dei consumatori nel caso di violazione delle disposizioni in materie, specificamente indicate in un apposito allegato, del diritto dell'Unione europea o delle norme di diritto interno di recepimento.

L'azione rappresentativa è esperibile dagli enti legittimati, vale a dire associazioni di consumatori e utenti iscritte in un apposito elenco pubblico nonché enti pubblici cui la legittimazione sia espressamente conferita dagli Stati membri.

Segnala che l'istituto si differenzia dall'azione di classe che – a seguito della riforma avvenuta con la legge 31 del 2019 – trova adesso la propria disciplina non più nel codice del consumo ma nel codice di procedura civile (titolo VIII-*bis*, articoli da 840-*bis* a 840-*sexiesdecies*, relativo ai procedimenti collettivi (azione di classe e azione inibitoria collettiva) in quanto: l'ambito di applicazione è circoscritto alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori (come definiti dalla direttiva) a fronte di violazioni di specifiche disposizioni contenute nei regolamenti dell'Unione europea e negli atti di recepimento delle direttive in materia; invece, l'azione di classe è sempre esperibile da parte di tutti coloro che avanzino pretese risarcitorie in relazione a lesioni di « diritti individuali omogenei » (e non soltanto per la tutela degli interessi collettivi dei « consumatori »); la legittimazione attiva è limitata agli enti legittimati; invece, l'azione di classe è nella titolarità di ciascun componente della « classe », nonché delle organizzazioni o associazioni senza scopo di lucro che abbiano come scopo la tutela dei suddetti diritti e che siano iscritte in un elenco tenuto dal Ministero della giustizia; 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; invece i destinatari dell'azione di classe sono imprese ed enti gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità, relativamente ad atti e comportamenti posti in essere nello svolgimento delle rispettive attività.

Passando all'articolato del testo in esame, composto di 5 articoli e un allegato, fa presente che l'articolo 1 reca modifiche al Codice del consumo di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005. In particolare, il comma 1 inserisce nella parte V del predetto Codice dopo il titolo II.1 (Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori), recante gli articoli da 140-*ter* a 140-*quaterdecies*. Ricorda poi che l'articolo 140-*ter*, comma 1 reca le definizioni, prevalentemente mutuate dall'articolo 3 della direttiva 2020/1828/UE. Il comma 2 definisce l'ambito di applicazione, individuato nelle « azioni rappresentative », vale a dire – secondo la definizione di cui al comma 1, lettera e – le azioni per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori promosse nei confronti dei professionisti per violazione delle disposizioni di cui all'allegato II-*septies* (inserito nel Codice dallo schema di decreto in commento), fermi restando i rimedi contrattuali ed extracontrattuali già previsti. Per professionista si intende 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. Per la definizione di consumatore si rinvia invece alla definizione del Codice. I commi 3 e 4 prevedono, rispettivamente, che l'azione rappresentativa possa essere promossa anche se le violazioni sono cessate e che la cessazione delle violazioni non determini la cessazione della materia del contendere. L'articolo 140-*quater* prevede la legittimazione ad agire in capo alle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale, alle autorità pubbliche designate da uno Stato membro per l'applicazione delle norme europee sulla tutela dei consumatori, che ne

facciano richiesta, nonché agli enti designati in un altro Stato membro e iscritti nell'elenco tenuto dalla Commissione europea. L'articolo 140-*quinquies* prevede l'istituzione, nell'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale presso il Ministero delle imprese e del *made in Italy*, di una sezione speciale nella quale sono iscritti gli enti e le associazioni dei consumatori legittimati a proporre azioni rappresentative transfrontaliere. Indica, quindi, i requisiti per l'iscrizione a tale sezione dell'elenco. Possono essere designati come enti legittimati a proporre azioni rappresentative transfrontaliere anche le autorità pubbliche designate da uno Stato membro per l'applicazione delle norme europee sulla tutela dei consumatori. I soggetti legittimati a proporre azioni rappresentative transfrontaliere sono legittimati, ai sensi dell'articolo 140-*ter*, comma 2, anche a proporre le azioni rappresentative negli altri Stati membri. L'articolo 140-*sexies* prevede che entro il 26 dicembre 2023 il Ministero delle imprese e del *made in Italy* comunichi alla Commissione europea e renda pubblico l'elenco degli enti legittimati ad esperire le azioni rappresentative nazionali e transfrontaliere.

Al medesimo Ministero è affidato il compito di verificare il possesso dei requisiti da parte degli enti iscritti almeno ogni cinque anni o qualora uno Stato membro o la Commissione europea solleva riserve in proposito. L'articolo 140-*septies* disciplina le azioni rappresentative. Tali azioni possono essere promosse dagli enti legittimati, senza bisogno di mandato da parte dei consumatori interessati, al fine di ottenere provvedimenti inibitori o compensativi. L'azione può essere promossa congiuntamente da enti legittimati di diversi Stati membri, inderogabilmente dinanzi alla sezione specializzata in materia di impresa competente per il luogo in cui ha sede la parte resistente (cosiddetto « tribunale delle imprese »).

I commi da 5 a 11 disciplinano le modalità di presentazione e i requisiti di ammissibilità del ricorso e il relativo procedimento (in particolare, il comma 7 prevede che il procedimento sia regolato dal rito semplificato di cognizione di cui al libro secondo, capo III-*quater*, del codice di procedura civile – introdotto dal decreto legislativo n. 149 del 2022, cosiddetta « riforma Cartabia », che ha contestualmente abrogato il rito sommario di cognizione – in quanto compatibile). Evidenzia che l'articolo 140-*octies* concerne i provvedimenti inibitori, stabilendo che l'ente legittimato possa richiedere la cessazione o il divieto di reiterazione della condotta omissiva o commissiva oppure la pubblicazione su uno o più quotidiani del provvedimento o di una rettifica. Si prevede l'obbligo di notifica del ricorso al pubblico ministero e l'applicazione dei commi dal quarto al quattordicesimo dell'articolo 840-*quinquies* del codice di procedura civile che disciplina il procedimento dell'azione di classe. L'ente legittimato non ha l'onere di provare la colpa o il dolo del professionista né le perdite o i danni effettivi subiti dai singoli consumatori, mentre può richiedere l'adozione di provvedimenti provvisori – con l'applicazione delle norme del codice di procedura civile in materia di procedimenti cautelari – i quali perdono efficacia nel caso di inammissibilità o rigetto, anche non definitivi, della domanda principale. Il comma 7 dispone l'applicazione alle azioni rappresentative del settimo e dell'ottavo comma dell'articolo 840-*sexiesdecies* del codice di procedura civile (azione inibitoria collettiva). Il comma 8 prevede, infine, che l'azione rappresentativa possa essere proposta solo decorsi quindici giorni dalla richiesta di cessazione del comportamento lesivo, rivolta dagli enti legittimati al professionista.

Segnala, inoltre, che l'articolo 140-*novies* prevede la possibilità per gli enti legittimati di proporre azioni rappresentative, oltre che per ottenere provvedimenti inibitori, anche per ottenere provvedimenti compensativi a tutela degli interessi dei consumatori danneggiati. Il comma 2 rinvia alle disposizioni del codice di procedura civile in materia di procedimenti collettivi. Il comma 3 prevede che in caso di soccombenza il singolo consumatore sia condannato al rimborso delle spese a favore del

resistente solo in caso di dolo o colpa grave. Fa poi presente che l'articolo 140-*decies* regola gli accordi di natura transattiva e conciliativa, prevedendo la possibilità che le parti possano depositare una proposta transattiva o conciliativa (comma 1) e che il tribunale possa invitare le parti a raggiungere una transazione (comma 2). Il tribunale verifica che la proposta non contrasti con norme imperative e non contenga clausole od obbligazioni non eseguibili (comma 3). L'articolo 140-*undecies* prevede che le informazioni sulle azioni rappresentative intentate siano rese disponibili sui siti degli enti legittimati e sul sito istituzionale del Ministero delle imprese e del *made in Italy*. L'articolo 140-*duodecies* prevede l'interruzione della prescrizione dei diritti dei consumatori tutelabili con l'azione rappresentativa a decorrere dalla notificazione dell'atto introduttivo del relativo procedimento. Evidenzia poi che ai sensi dell'articolo 140-*terdecies*, il giudice, sia nel caso di provvedimenti inibitori sia nel caso di provvedimenti provvisori, adotta misure di coercizione indiretta consistenti nella fissazione di un termine per l'adempimento degli obblighi stabiliti con la previsione del pagamento di una somma di denaro nel caso di inadempimento (da 1.000 a 5.000 per ogni inadempimento ovvero giorno di ritardo).

Infine, ricorda che l'articolo 140-*quaterdecies* detta disposizioni in materia di contributo unificato (in particolare, è esclusa l'applicazione del comma 1-*ter* dell'articolo 13 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002, che prevede il raddoppio del contributo per i procedimenti di competenza delle sezioni specializzate). Sottolineato che l'articolo 2 dello schema di decreto in commento modifica il decreto legislativo n. 28 del 2010, al fine di prevedere che l'azione volta ad ottenere i provvedimenti inibitori di cui all'articolo 140-*octies* non sia assoggettata al previo esperimento del procedimento di mediazione, segnala che l'articolo 3 reca modifiche di coordinamento al decreto legislativo n. 168 del 2003 in materia di competenza delle sezioni specializzate in materia di impresa nonché che l'articolo 4 reca disposizioni transitorie e finali, in virtù delle quali le disposizioni del decreto si applicano a decorrere dal 25 giugno 2023 (termine previsto dall'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva). Infine, fa presente che l'articolo 5 reca la clausola di invarianza finanziaria.

Quanto all'allegato A, segnala che esso introduce l'allegato II-*septies* nel Codice del consumo, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, dello schema di decreto, che contiene l'elenco delle disposizioni dell'Unione europea (di cui all'allegato I della direttiva 1828/2020) la cui violazione comporta l'esperibilità delle azioni rappresentative.

Osserva, a titolo esemplificativo, che si 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. Ai sensi del comma 3 dell'articolo 4 dello schema di decreto in titolo, all'adeguamento dell'allegato alle modifiche dell'allegato I della direttiva si procede con provvedimento del Ministro delle imprese e del *made in Italy*, da pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*.

Valentina D'ORSO (M5S), nel far presente che il Movimento 5 Stelle nutre una particolare sensibilità nei confronti del tema oggetto dello schema in esame, rammenta che il primo provvedimento approvato dalla Commissione Giustizia nella scorsa legislatura – vale a dire la legge 12 aprile 2019, n. 31 – ha riguardato la riforma dell'azione di classe. Nel precisare che tale provvedimento ha ripreso i contenuti dell'iniziativa assunta nella XVI legislatura dall'ex ministro Bonafede, ribadendo l'importanza attribuita al tema, avanza la richiesta di svolgere un approfondimento istruttorio attraverso un breve ciclo di audizioni.

Ritenendo che il termine del 19 gennaio prossimo per l'espressione del parere parlamentare consenta comunque lo svolgimento di eventuali audizioni, evidenzia l'esigenza di verificare la coerenza dell'intervento rispetto al quadro vigente. Ricorda che, mentre lo schema in oggetto è limitato esclusivamente ai consumatori, con la legge n. 31 del 2019, si è inteso spostare l'azione di classe dal Codice del consumo al Codice di procedura civile, al fine di ampliare la platea dei soggetti legittimati a farvi ricorso. Occorre quindi assicurarsi che si stia garantendo un quadro normativo coerente, evitando interferenze tra le due discipline, a vantaggio tanto dei cittadini che ne sono i principali beneficiari quanto degli addetti ai lavori.

Ciro MASCHIO, *presidente*, nel ricordare preliminarmente che il 19 gennaio prossimo scade il termine per l'espressione del parere parlamentare su diversi schemi di decreto legislativo, rileva che, considerata anche la concomitanza della pausa natalizia dei lavori, lo svolgimento di audizioni potrebbe rappresentare un impegno significativo, soprattutto trattandosi di Commissioni riunite. Propone quindi di fissare il termine per l'indicazione da parte dei gruppi dei soggetti da audire, in modo da consentire alla Presidente, d'intesa tra loro, organizzare tempestivamente un ciclo di audizioni il più possibile esaustivo delle richieste, auspicabilmente già nella seconda settimana di gennaio. Si fa comunque portavoce del suggerimento avanzato per le vie brevi dal presidente Gusmeroli, il quale propone – tenuto conto dei tempi ristretti a disposizione delle Commissioni – di ricorrere eventualmente alla richiesta di contributi scritti.

Valentina D'ORSO (M5S) ritiene che possa valutare caso per caso se limitarsi alla richiesta di un contributo scritto oppure formulare l'invito a svolgere audizioni, che, consentendo il confronto e la richiesta di chiarimenti, appaiono talvolta uno strumento più adeguato per svolgere i dovuti approfondimenti.

Ciro MASCHIO, *presidente*, fissa quindi al 27 dicembre prossimo il termine per l'indicazione dei soggetti che ciascun gruppo intende audire, in modo da consentire alle presidenze di valutare le modalità migliori per la prosecuzione dell'esame e rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.55.