



COMMISSIONI RIUNITE
II (Giustizia)
CAMERA DEI DEPUTATI E
X (Attività produttive, commercio e turismo)
CAMERA DEI DEPUTATI

Schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva (UE)2020/1828 del parlamento europeo e del consiglio del 25 novembre 2020 relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la Direttiva 2009/22/CE

(Atto Gov. n. 14)

Contributo del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 17 gennaio 2023

Sommario

1. Premessa	3
2. Osservazioni.....	4

1. Premessa

Lo schema di decreto legislativo A.G. 14 è volto a dare attuazione alla Direttiva 2020/1828/UE disciplinando 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.

La Direttiva e lo schema perseguono l'obiettivo di introdurre nelle differenti giurisdizioni dell'Unione strumenti efficaci per l'applicazione della normativa dell'Unione a tutela dei consumatori che spesso si trovano a contatto in operazioni transfrontaliere. L'assenza di rimedi efficaci, infatti, può ledere gli imprenditori che operano in modo leale e corretto, ostacolando di fatto il corretto funzionamento del mercato interno. In particolare, la direttiva 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 (nell'accezione di cui all'articolo 3, numero 10, della Direttiva), che è stato attuato nello schema di decreto legislativo attraverso la locuzione “provvedimenti compensativi”, nei confronti dei professionisti che violino specifiche disposizioni del diritto dell'Unione europea, di cui all'allegato I della direttiva. Il Legislatore europeo mira, inoltre, 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.

Si condivide, dunque, l'impostazione adottata nello schema quanto alla *sedes materiae* individuata nel Codice del consumo, novellato con l'introduzione delle nuove disposizioni. Il codice del consumo, infatti, quale testo normativo di riassetto degli istituti a tutela dei consumatori, assolve anche alla funzione di garantire organicità alla disciplina di settore in un'ottica di semplificazione, coordinamento ed effettività di tutela per il consumatore.

Con riferimento ai contenuti, si pone in evidenza come 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. L'istituto si differenzia dall'azione di classe - prevista dal codice di procedura civile – 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; la legittimazione attiva è limitata agli enti legittimati; 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.

Ciò premesso, in linea generale la *ratio* dell'intervento appare condivisibile, così come condivisibili appaiono le previsioni volte a individuare precisi requisiti di cui devono essere in possesso gli enti legittimati a proporre le azioni rappresentative transfrontaliere. Al riguardo, se l'impostazione di fondo utilizzata nell'art. 140 – *quinquies* – introdotto dall'art. 1 dello schema di decreto legislativo - sembra garantire trasparenza delle informazioni, correttezza ed efficienza della governance

degli enti legittimati a proporre le azioni rappresentative transfrontaliere, è doveroso segnalare che potrebbero essere declinate con maggior precisione le cause di incompatibilità dei rappresentanti legali e degli amministratori di tali enti, senza lasciarne la determinazione allo statuto dell'ente: lo scopo della Direttiva sembra essere quello di assicurare una certa uniformità quanto a modelli adottabili da questi enti, il che induce a pensare che lo schema di decreto legislativo, su aspetti tanto importanti come quello della incompatibilità e della decadenza delle cariche sociali, dovrebbe essere più analitico. Esperienze passate in altri settori, infatti, insegnano che sovente gli statuti di associazioni e fondazioni declinano tali requisiti con scarsa precisione, generando non poche opacità. Si potrebbe allora considerare l'opportunità di rinviare all'art. 2382 c.c., nei limiti di compatibilità.

Apprezzabile la previsione della nomina di un organo di controllo, che vigila sul rispetto dei principi di indipendenza e delle misure di prevenzione e risoluzione dei conflitti di interessi e al quale si applica l'articolo 30, commi 5, 6, 7 e 8, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, in quanto compatibile.

2. Osservazioni

Una notazione critica concerne, invece, le definizioni.

Trattandosi di norme che vengono inserite all'interno del Codice del consumatore, si prospetta la necessità di uniformare al testo della Direttiva le definizioni recate sia dall'art. 1 dello schema che introduce anche l'art. 140 – ter lett. b) nel Codice del consumo, sia dall'art. 13 del Codice del consumo medesimo.

Quello che “stona” nelle dette definizioni è che si continua a indicare come “professionista”: qualsiasi *“persona fisica o giuridica che, indipendentemente dal fatto che si tratti di un soggetto pubblico o privato, agisce, anche tramite un altro soggetto che opera in suo nome o per suo conto, per fini relativi alla propria attività commerciale, imprenditoriale, artigianale o professionale”*. Si ritiene, infatti, che la definizione dell'art. 140-ter del Codice del consumo, introdotta dall'art. 1 dello schema di decreto che replica grosso modo quella dell'art. 13 dello stesso Codice del consumo non sia errata, ma che, invece, sia errato il soggetto a cui tale definizione viene riferita.

La tematica è degna di nota.

Sullo stesso punto, la versione in lingua inglese della Direttiva recita testualmente: *“«trader»: means any natural person, or any legal person irrespective of whether privately or publicly owned, that acts, including through another person acting in that person's name or on that person's behalf, for purposes relating to that person's trade, business, craft or profession”*.

La versione in lingua spagnola della Direttiva prevede sullo stesso punto che con **«empresario»** si intende: *“ toda persona física o persona jurídica, ya sea privada o pública, que actúe, incluso a través de otra persona que actúe en nombre o en representación de aquella, con fines relacionados con su propia actividad comercial, empresarial, oficio o profesión”*.

La versione in lingua italiana della Direttiva non appare allineata a quelle sopra riportate, che, a nostro giudizio, colgono appieno la differenza – essenziale anche ai fini di tutela della libertà di concorrenza – tra chi gestisce imprese e chi esercita professioni liberali.

Si ritiene, pertanto, che anche nell'ordinamento italiano, possa essere recuperata la “versione” inglese o spagnola dell'art. 3 della Direttiva, sostituendo il termine “professionista” con quello di “operatore economico” (e non di professionista): in

tal modo, tra i destinatari della definizione verrebbero annoverati anche coloro che esercitano una professione per eventuali lesioni di interessi collettivi dei consumatori quando operano nell'esercizio della propria attività professionale, stabilendo che in quel caso assumono la veste di operatori economici, ma al contempo evitando distorsive confusioni con chi, in base all'ordinamento interno, in quanto imprenditore, esercita un'attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi.

Così facendo, oltre a restare maggiormente aderenti alla *ratio* dell'intervento del legislatore unionale che, come accennato è di tutelare il consumatore e gli imprenditori corretti da pratiche illecite (Considerando 6 della Direttiva), si potrebbe contribuire a evitare pericolose analogie tra chi gestisce imprese e chi esercita libere professioni.

Al riguardo, sembra utile fornire alcune precisazioni per meglio delimitare l'ambito di applicazione dell'intervento di attuazione con riferimento all'aspetto della definizione di "professionista".

E' doveroso segnalare al riguardo che, il codice civile distingue il lavoro autonomo dal lavoro nell'impresa. Al primo è dedicato il Titolo III del libro V, al secondo è dedicato il Titolo II dello stesso libro V.

Senza riprodurre in questa sede argomenti già noti ai più circa la necessità di rimarcare con fermezza la differenza tra professionista e impresa basandosi sul presupposto dell'assenza, nell'attività del professionista, dell'elemento organizzativo che contraddistingue, invece, l'attività di impresa – requisito organizzativo oggi enfatizzato dalla recenti modifiche apportate dall'art. 3 del Codice della crisi e di impresa che impone a tutte le imprese, anche a quelle individuali – di dotarsi di misure organizzative utili ai fini di prevenzione della crisi di impresa - , vale la pena menzionare la circostanza che, nell'ambito della disciplina codicistica, il legislatore ha ben chiara la distinzione tra impresa, lavoratore autonomo e professionista. Infatti, nella disciplina del lavoro autonomo, un'ulteriore suddivisione è effettuata tra il contratto d'opera (artt. 2222 e ss. c.c.) e il contratto che ha per oggetto una prestazione d'opera intellettuale (art. 2230 c.c.), essendo assente nel primo la caratteristica di "intellettualità" - su cui si fonda l'intera disciplina delle professioni ordinistiche. Il professionista non è distinto solo dall'imprenditore, bensì anche dal lavoratore autonomo non intellettuale e non organizzato in impresa. E a guardar bene, in tutti i casi si tratta di operatori economici, perché l'attività prestata è in tutti i casi un'attività economica.

Eppure, la nostra tradizione giuridica parte dall'assunto che non possano essere trattate sullo stesso piano attività fortemente differenti, sia sotto il profilo dell'organizzazione, sia sotto il profilo dei controlli esercitati da soggetti o autorità esterne e terze rispetto al prestatore. In questa prospettiva, con maggior precisione, non può sottacersi che, come specifica declinazione del contratto d'opera intellettuale, il contratto di prestazione d'opera professionale prestato dagli iscritti in ordini o collegi è sorretto da uno "statuto" che subordina l'esercizio dell'attività professionale all'osservanza di un insieme di norme che rilevano anche a livello pubblicistico, quali un percorso di studi predeterminato ed il superamento dell'esame di Stato costituzionalmente previsto, l'obbligo della formazione professionale continua, l'assoggettamento alle norme di deontologia professionale e alla vigilanza dell'ente pubblico di appartenenza oltre che al regime giuspubblicistico che lo caratterizza, preposto per legge alla tutela del decoro e della dignità della professione e al rispetto del pubblico interesse.

Da quanto sinteticamente sopra evidenziato, risulta dunque evidente che il termine “professionista” utilizzato nelle definizioni di cui all’art. 1 dello schema, con la previsione contenuta nell’art. 140-ter Codice del consumo, potrebbe essere agevolmente rivista e modificata utilizzando quella più generica – ma meglio rispondente agli obiettivi della Direttiva – di “operatore economico”.