

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI  
DI MODENA E REGGIO EMILIA**

**Dottorato di ricerca  
in  
DIRITTO COSTITUZIONALE**

Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche  
*“La cultura giuridica dell’impresa e delle istituzioni”*

Ciclo XXV

***PROFILI GIUSPUBBLICISTICI IN MATERIA DI TUTELA DEL  
CONSUMATORE***

Candidato: **LUCIANA TARANTINO**

Relatore (Tutor): Prof. Aljs Vignudelli

Coordinatore del Dottorato: Prof. Aljs Vignudelli

Direttore della Scuola di Dottorato: Prof. Aljs Vignudelli

## *INDICE*

<b>PREMESSA</b> .....	4
<b>CAP. I: IL DIRITTO DEI CONSUMI NELL'UNIONE EUROPEA</b>	
§ 1. Brevi cenni sulle origini del “consumerism”.....	6
§ 2. L’ingresso del “consumerism” nell’Unione Europea: l’evoluzione della politica consumeristica comunitaria nei Trattati.....	9
§ 3. Segue: Il quadro di diritto derivato ed i possibili sviluppi.....	17
§ 4. La generalizzazione degli obiettivi comunitari: il “mercato dei consumatori” ed il “diritto contrattuale europeo per i consumatori e per le imprese”.....	22
§ 5. Il regolamento CE n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell’esecuzione della normativa che tutela i consumatori.....	31
§ 6. Brevi cenni sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea in materia di tutela dei consumatori.....	37
<b>CAP. II: IL DIRITTO DEI CONSUMI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO</b>	
§ 1. Introduzione.....	43
§ 2. La disciplina costituzionale del consumo.....	44
§ 3. Il Codice del consumo.....	53
§3.1. Premessa.....	53
§3.2. Il Codice del Consumo nelle nuove fonti del diritto privato. Codice del Consumo e Codice Civile.....	56
§3.3. Finalità e caratteristiche del Codice del Consumo.....	60
§3.4. La struttura del Codice del Consumo.....	67
§3.5. Rapporti tra Codice del Consumo e legislazione regionale: il riparto delle competenze tra Stato e Regioni alla luce dei principi costituzionali	72
<b>CAP. III: IL CONSUMATORE ED I SUOI DIRITTI. IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI</b>	
§ 1. Tecnica normativa e profili definatori.....	77
§ 2. La definizione di consumatore. Consumatore e/o utente?.....	80
§ 2.1. Segue: La limitazione alla persona fisica della sfera di applicazione soggettiva della disciplina di settore.....	83
§ 2.2. Segue: L'estraneità all'attività professionale o imprenditoriale dello scopo per cui si agisce.....	88

§ 3. Il risparmiatore è consumatore?.....	91
§ 4. L' art. 2 del Codice del Consumo: il manifesto dei diritti dei consumatori e degli utenti.....	97
§ 5. Le associazioni dei consumatori e degli utenti ed il diritto alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo tra i consumatori e gli utenti.....	103
§ 5.1. Il Consiglio nazionale dei Consumatori e degli Utenti.....	112
§5.2. Brevi considerazioni sul ruolo delle associazioni dei consumatori e degli utenti .....	116
<b>CAP. IV : L'EDUCAZIONE DEL CONSUMATORE</b>	
§ 1. Una breve premessa socio-pedagogica: il consumatore informato e consapevole.....	120
§ 2. La tutela preventiva del consumatore: la riduzione delle asimmetrie informative attraverso l'informazione e l'educazione al consumo.....	123
§ 3. L'educazione del consumatore e il diritto comunitario.....	128
§ 4. L'educazione del consumatore e il diritto interno.....	132
§ 5. Il diritto all'educazione nell'art. 4 del Codice del Consumo: luci ed ombre.....	138
§ 6. L'educazione finanziaria del consumatore.....	149
<b>CAP. V: LA DIMENSIONE PUBBLICISTICA DELLA TUTELA DEL CONSUMATORE: IL RUOLO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO</b>	
§1. Le Amministrazioni indipendenti.....	160
§2. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Introduzione.....	168
§3. La tutela del consumatore nella disciplina antitrust.....	171
§4. Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali scorrette: il quadro normativo.....	179
§4.1. Segue: I poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in materia di pratiche commerciali scorrette.....	186
§5. Un nuovo compito per l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: la tutela amministrativa contro le clausole vessatorie.....	194
<b>CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....</b>	<b>202</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>205</b>

## PREMESSA

Il consumo costituisce il punto di partenza delle attività economiche ed il suo ruolo è stato incrementato dallo sviluppo delle economie di scambio che, negli ultimi decenni, ne hanno accentuato i significati anche relazionali.

Il *consumerismo* - inteso come movimento a organizzarsi in associazioni che si pongono come controparte nei confronti dei produttori per meglio difendersi dalla pubblicità indiscriminata e per esercitare un pubblico controllo sulla qualità e sui prezzi dei prodotti - è un fenomeno relativamente recente; sono passati poco più di cento anni da quando il sistema economico-commerciale degli Stati Uniti è stato scosso per la prima volta dall'esplosione di un movimento di consumatori esasperati.

Pur non ignorando gli indubbi meriti delle analisi economiche e sociologiche, è però un dato di fatto che le relative riflessioni teoriche elaborate nel corso del tempo - benché si siano occupate del consumatore ben prima dei giuristi - non hanno, in effetti, consentito al consumatore stesso di difendersi dagli attacchi sempre più sottili e sofisticati che un certo tipo di produzione troppo aggressiva, un commercio con pochi scrupoli, ed un'amministrazione pubblica spesso arrogante ed indifferente perpetrano continuamente nei suoi confronti.

Un aiuto concreto al consumatore è venuto dalle teorie giuridiche, più che da quelle economiche e sociologiche, fornendogli progressivi strumenti di difesa; parallelamente, "la tutela del consumatore" è stata utilizzata, a livello comunitario, come "leva" di proporzioni continentali per migliorare la concorrenza e la trasparenza del mercato interno: all'esigenza di garantire la lealtà e la correttezza dei rapporti orizzontali tra imprese si è difatti presto affiancata quella di assicurare la lealtà e la correttezza dei rapporti verticali tra imprenditori e consumatori al fine di consentire la piena attuazione del principio di trasparenza ed efficienza del mercato.

E' ormai un dato consolidato che un'adeguata tutela dei consumatori permetta un migliore funzionamento dei sistemi economici, emarginando le imprese scorrette, consolidando i diritti dei cittadini e promovendo lo sviluppo economico e sociale.

Per quel che concerne il presente lavoro di ricerca, si ritiene opportuno partire da una rievocazione dei tratti essenziali della recente evoluzione normativa che ha condotto all'affermazione di un diritto dei consumatori prima a livello comunitario e poi, a ruota, nel nostro Paese. Il Legislatore italiano, come noto, ha costruito un sistema normativo

volto alla previsione di un autonomo «*status* di consumatore» soprattutto perché obbligato dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

D'altro canto, è sempre da ascrivere dell'influenza del diritto comunitario l'ingresso della tematica consumeristica - a lungo "relegata" nell'ambito del solo diritto civile - nell'area di operatività (anche) del diritto pubblico, spingendo, così, i sistemi giuridici degli Stati membri ad offrire una tutela che non è soltanto, come quella civilistica, successiva e di natura essenzialmente patrimoniale/risarcitoria.

Attualmente, la complessità della tutela giuspubblicistica del consumatore offre più di versante di studio ed approfondimento. Nell'impossibilità evidente di affrontarli tutti, si sono scelti dei "focus" ben precisi: il diritto dei consumatori all'educazione e all'informazione, il ruolo pubblicistico svolto oggi dalle associazioni dei consumatori, la tutela amministrativa del consumatore apprestata dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

## CAPITOLO I

### IL DIRITTO DEI CONSUMI NELL'UNIONE EUROPEA

#### § 1. Brevi cenni sulle origini del “consumerism”

Il *consumerism*, movimento sorto in difesa degli interessi dei consumatori, nasce negli Stati Uniti d'America, dove, prima che in ogni altro paese al mondo, si crearono le condizioni per la nascita ed il veloce sviluppo di un capitalismo monopolistico ed oligopolistico<sup>1</sup>. Nel modello nord-americano, infatti, caratterizzato da un avanzato sistema industriale, sono rinvenibili le origini di tale movimento databili già agli inizi del 1900, periodo in cui furono approntati i primi strumenti di tutela del consumo<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. L. VESPIGNANI, *Produzione e consumo fra diritti e tutele*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto: mercato, amministrazione, diritti*, a cura di A. VIGNUDELLI, Torino, 2006, 411: «La problematica del consumo emerge nella moderna società capitalistica con riferimento all'affermarsi di grandi realtà produttive e distributive non di rado in regime di monopolio od oligopolio, di fronte alle quali gli acquirenti di beni/servizi si trovano in una situazione di strutturale debolezza, radicalmente antitetica alla posizione di sovranità ad essi attribuita dalla teoria economica classica. Di qui la nascita del consumerism, un movimento di opinione col quale si sollecita la creazione di un sistema di garanzie incentrato sulla difesa del consumatore nel tentativo di ripristinare, per quanto possibile, gli equilibri del mercato.».

Fino ai primi anni del 1900 gravavano sul consumatore acquirente finale tutti gli oneri di controllo sulla qualità del bene acquistato, ed il peso dei costi da sostenere nel caso questo non corrispondesse per qualità o sicurezza a quello effettivamente atteso. Il criterio della responsabilità per colpa del venditore scattava solamente quando la negligenza era grave ed evidente. Sul punto si veda F. SILVA, A. CAVALIERE, *I diritti del consumatore e l'efficienza economica*, in *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di F. SILVA, Roma, 1996, 12; A. VIGNUDELLI, *Il rapporto di consumo. Profili di rilievo costituzionale*, Rimini, 1984, 19.

<sup>2</sup> Sulle origini storiche del movimento consumeristico si veda E. VILENO, *Il Codice del Consumo e la tutela del consumatore*, in *Il diritto dei consumatori. Profili applicativi e strategie processuali*, a cura di G. CASSANO, M. E. DI GIANDOMENICO, Milano, 2010, 41- 45.

Il primo evento che segnò l'inizio delle politiche in favore dei consumatori fu la normativa antitrust (*Sherman Act*) del 1890, che, tuttavia, non era stata né pensata né voluta per servire a quello scopo, ma per proteggere il piccolo commercio e la produzione artigianale dallo strapotere dei monopolisti e delle grandi concentrazioni industriali. Comunque sia la concorrenza sleale divenne reato e con il passare degli anni l'obiettivo di tutelare i consumatori dalle pratiche commerciali scorrette divenne la motivazione principale di questa legge. In realtà, il primo vero passo per approntare una iniziale tutela dei consumatori, soprattutto nell'intento di osteggiare le frodi alimentari, fu compiuto nel 1906, quando, grazie all'azione della *National Consumers League* (movimento che, a dispetto del nome, non si occupava di consumatori, ma delle condizioni di lavoro delle donne), fu approvata una legge sulla genuinità delle sostanze alimentari e farmaceutiche (*Pure food and drug act* – Legge sulla purezza delle sostanze alimentari e farmaceutiche) ed una successiva normativa sulla qualità delle carni (*Meat inspection act* – Legge sull'ispezione delle carni); nel 1914 venne poi istituita la *Federal Trade Commission* (Commissione federale per il commercio), con compiti di lotta alle attività commerciali illecite. In argomento cfr. J. H. YOUNG, *Pure food: securing the Federal Food and drugs Act of 1906*, Princeton, 1989; E. T. SULLIVAN, *The Political Economy of the Sherman Act: the first one hundred years*, New York, 1991; L. R. Y. STORRS, *The feminism of then National Consumers' League*, Madison, 1991; L.B. GLICKMAN, *Consumer society in American history: a reader*, New York, 1999; Idem, *Buying power: a history of consumer activism in America*, Chicago – Londra, 2009.

Anche in Europa fu affrontato il problema della concorrenza sleale. La Germania fu la prima nazione che colpì queste pratiche illecite con una normativa apposita, la legge 07/06/1909, mentre in Italia si applicò prima l'art. 1151 c.c. 1865 sull'illecito civile, e successivamente, dal 1926 (con il d.l. 10/01/1926 n.169, convertito con modifiche nella l. 29/12/1927 n. 2701), divenne esecutivo l'art. 10 bis della

Successivamente, intorno agli anni Trenta, il movimento dei consumatori visse una nuova fase propulsiva, legata a quell'insieme di circostanze direttamente collegabili alla cd. "grande depressione" o "crisi del 1929"<sup>3</sup>.

Fu, però, soprattutto negli anni '60 che negli USA si ebbe il momento di maggior sviluppo del sistema di protezione del consumatore. Questa ulteriore fase prese avvio da una diversa interpretazione del concetto di responsabilità, la cd. *strict liability warranty*, che consentì la transizione da un regime di responsabilità per colpa (da doversi provare volta per volta), al criterio di responsabilità oggettiva: il fabbricante di prodotti difettosi, anche in assenza di colpa a suo carico, sarebbe stato responsabile dei danni sofferti dal consumatore a causa dei prodotti stessi<sup>4</sup>.

Nel 1962, a conferma dell'estesa rilevanza pubblica ormai assunta dalla tematica della tutela consumeristica, il presidente Kennedy, in un celebre discorso di fronte al Congresso,

---

Convenzione d'Unione di Parigi del 1883 per la protezione della proprietà industriale. (si veda, in proposito, G. GUGLIELMINETTI, voce «Concorrenza», in *Digesto, disc. priv. comm.*, vol. III, Torino, 1996). Un diverso clima politico e sociale, o forse diverse tradizioni culturali, impedirono nel nostro continente una interpretazione di quelle leggi con un'ottica consumerista, e la situazione perdurò fino al secondo dopoguerra.

<sup>3</sup> Anche la seconda ondata di protesta, verso la metà degli anni trenta, nacque da problemi simili quelli che avevano provocato il sorgere del movimento: aumenti immotivati dei prezzi al consumo e commercializzazione di medicinali nocivi; ma i consumatori americani, già immersi nell'era della produzione di massa, reagirono in maniera più consapevole e decisa, ed anche grazie agli scioperi delle casalinghe ottennero un rafforzamento delle leggi sulla genuinità degli alimenti ed un ampliamento dei poteri della *Federal Trade Commission*, per combattere l'uso di pratiche commerciali illecite e fraudolente. Sul punto vedi G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, Bari, 2002, 4. Nello stesso periodo ebbe inizio anche il primo fenomeno organizzativo che diede vita alla rivista *Consumers Research Bulletin*, che si occupava di testare i prodotti di largo consumo, ed a questa iniziativa fece seguito la nascita di *Consumer's Union*, associazione che si caratterizzava per un'ampia gamma di pubblicazioni e trasmissioni Radio-TV diffuse in tutto il nord America, relative a test ed analisi su prodotti e servizi. In questa fase emerse con evidenza la duplice ed assoluta necessità per i consumatori di avere le dovute informazioni sulla qualità e sicurezza dei prodotti, non potendo, in difetto, fare scelte ponderate e consapevoli, nonché una rappresentanza politica in grado di dare forza alle tante voci sparse ed ancora disunite (vedi F. SILVA, A. CAVALIERE, cit., 15)

<sup>4</sup> Cfr. sul punto, M. DONA, (a cura di), *Consumatori oggi tra liberalizzazioni e class action. Atti del Premio Vincenzo M. Dona 2007*, Milano, 2008, 72 – 73.

I motivi che spinsero verso questa inversione dell'onere della prova, e che sono validi ancora oggi, consistevano nella complessità di fabbricazione di molti beni, tale da rendere difficoltoso individuare con precisione la causa del pregiudizio e a quale soggetto attribuirlo fra i molti della catena produttiva e distributiva. Inoltre si riteneva che il produttore fosse nella migliore posizione per un'opera di prevenzione. Cfr., al riguardo, anche F. SILVA, A. CAVALIERE, cit., 16. Questa fondamentale conquista dei consumatori deve molto all'attivismo di Ralph Nader (Winsted, Connecticut, 27.02.1934), avvocato, saggista, attivista e politico statunitense. Tra le tante iniziative di questo personaggio a tutela dei consumatori va menzionata, anche per gli effetti sociali e giuridici che ne sortirono, la sua campagna per la sicurezza delle autovetture. Nel 1965 Nader pubblicò il saggio *Unsafe at Any Speed* (Pericolosa a qualsiasi velocità), denunciando la mancanza di sicurezza di molte automobili statunitensi, a cominciare dalla Chevrolet Corvair fabbricata dalla General Motors, coinvolta in numerosi incidenti con testacoda e ribaltamenti. Nonostante i tentativi della General Motors di screditare Nader, la sua battaglia per la sicurezza automobilistica condusse nel 1966 all'approvazione unanime del *National Traffic and Motor Vehicle Safety Act*. La legge istituiva un apposito organismo, la *National Highway Traffic Safety Administration* (NHTSA), e segnava una rivoluzione nella disciplina della responsabilità per la sicurezza dei veicoli (che dal consumatore si trasferiva al produttore). La normativa impose alle automobili una serie di dispositivi di protezione, a cominciare dalle cinture di sicurezza e dai parabrezza rinforzati.

enunciò i diritti fondamentali del consumatore - alla salute, alla sicurezza, alla difesa economica, alla difesa legale, alla rappresentanza - ponendo in primo piano l'esigenza di salvaguardarli adeguatamente. Iniziativa, questa, che costituì lo spunto per innumerevoli battaglie del movimento dei consumatori statunitensi, cui fecero seguito diversi provvedimenti legislativi che si preoccuparono di regolamentare quei diritti. In Europa, invece, la cultura consumeristica si sviluppa più tardi rispetto agli Stati Uniti, soltanto intorno agli anni '50<sup>5</sup>: la prima organizzazione privata di consumatori nacque in Danimarca nel 1947, il cd. Consiglio danese del consumatore (*Forbruggeradet*), mentre nel 1955, in Gran Bretagna, il governo istituì il *Consumer Advisory Council*, allo scopo di garantire anche ai consumatori la possibilità di esprimersi su materie tradizionalmente riservate a produttori e commercianti<sup>6</sup>.

Successivamente, sull'esempio di Danimarca e Regno Unito, anche gli altri Paesi Scandinavi, il Benelux, la Francia e la Germania riconobbero l'importanza sociale del problema, ed istituirono i primi organismi amministrativi di controllo in favore dei consumatori, che formarono il substrato per la nascita di successive e più ampie legislazioni<sup>7</sup>.

In tale fase di straordinario fermento del processo di sensibilizzazione sociale verso le rivendicazioni dei consumatori, l'unica eccezione è rappresentata dall'Italia, dove l'interesse del mondo scientifico e dell'opinione pubblica per i problemi legati al consumo è pressoché assente, certamente anche a causa del tardivo sviluppo economico, che non consentì quel massiccio incremento dei consumi che negli altri Paesi fu, invece, l'*input* necessario per lo sviluppo del movimento consumerista. L'insensibilità della società<sup>8</sup> e

---

<sup>5</sup> Sull'evoluzione storica del *consumerism* in Europa si veda M. DONA (a cura di), *Consumatori oggi tra liberalizzazioni e class action...*, cit., 71 ss.

<sup>6</sup> Cfr. G. J. BORRIE, A. L. DIAMOND, *The Consumer, Society and the Law*, Londra, 1973, 33-34.

<sup>7</sup> Si assiste dunque alla formazione di un primo modello di tutela continentale, rappresentato da organismi amministrativi il cui scopo è unicamente quello di proteggere i consumatori. Sul punto cfr., *amplius*, M. DONA, *supra cit.*, 73 - 74.

Nell'ambito di questo intervento sono distinguibili due modelli differenti, quello svedese e quello francese: in Svezia, nel 1971 si crea l'*Ombudsman dei consumatori*, organo amministrativo di nomina parlamentare (considerato infatti "organo ausiliario del Parlamento"), con poteri di controllo, investigativi e giudiziari. Si veda U. BERNITZ, *La protection des consommateurs en Suède et dans les Pays Nordiques*, in *RIDC*, 1974, 543 ss.; E. B. SHELDON, *Consumer Protection and Standard Contracts: the Swedish Experience in Administrative Control*, in *AJCL*, 1974, 22, 19 ss.

In Francia si costituisce nel 1966 un apposito soggetto giuridico pubblico, dotato di autonomia finanziaria e personalità giuridica: l'*Institute National de consommation* (INC), istituzionalmente definito centro di ricerca, di informazione, di studio sui problemi del consumo, oltre a rafforzare i poteri già attribuiti ad enti preesistenti, i cd. "servizi pubblici specializzati", come l' «*Ispesione sanitaria delle carni*», l' «*Istituto tecnico e scientifico della pesca marittima*», il «*Servizio repressione frodi*» e l' «*Istituto nazionale delle denominazioni di origine*».

<sup>8</sup> La prima, isolata, associazione dei consumatori italiana nasce nel 1955 - l'*Unione Nazionale Consumatori* fondata da Vincenzo Dona (considerato il padre del movimento dei consumatori italiani) - il cui obiettivo di

dell'ordinamento italiano nei confronti delle rivendicazioni consumeristiche perdurerà a lungo, sino a che l'intervento della Comunità europea non obbligherà il Legislatore ad adeguare la normativa interna alle ineludibili esigenze di tutela del consumatore.

## **§ 2. L'ingresso del "consumerism" nell'Unione Europea: l'evoluzione della politica consumeristica comunitaria nei Trattati.**

Nonostante la sensibilità dimostrata - a partire dagli anni '60 - da una parte dei Paesi europei, in tema di tutele da garantire ai consumatori, è indubbio che in Europa la vera svolta sul "riconoscimento" giuridico del consumatore sia ravvisabile nel progressivo cammino in direzione dell'integrazione europea.

Come noto, il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea, *«non contemplava originariamente la protezione dei consumatori quale specifico settore d'intervento comunitario, ed i riferimenti testuali o indiretti al consumatore erano limitati e del tutto generici ed incidentali.»*<sup>9</sup>.

In effetti, trascorrono quasi una quindicina di anni prima che la politica di protezione dei consumatori ad opera delle Istituzioni comunitarie conosca un decisivo sviluppo che la porta a diventare, come ormai è, un costante punto di riferimento per l'azione comunitaria. Negli anni settanta, dunque, emerge, nell'ambito della CEE, la consapevolezza della necessità e dell'urgenza di una serie di iniziative non soltanto a difesa della salute e degli

---

difesa dei consumatori si traduceva nell'elaborazione di proposte di legge da suggerire alle Istituzioni, oltre che in attività di assistenza, consulenza, informazione ed educazione.

<sup>9</sup> Il riferimento è al preambolo e all'art. 2, nell'indicare gli obiettivi della Comunità; agli artt. 39, par. 1, lett. e e 40, n. 3, in materia di politica agricola; agli artt. 85 n. 3 e 86, lett. b, in materia di concorrenza. Così G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, Milano, 2010, 8. Cfr., nello stesso senso, E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo annotato con dottrina e giurisprudenza*, Napoli, 2009, 6. Sebbene in tali norme vi sia un evidente richiamo alla figura del consumatore, tuttavia la dottrina si è chiesta se il Trattato di Roma comprendesse o meno tra le proprie finalità principali, anche quella della protezione del consumatore. Comunque sia, al di là delle finalità che la dottrina ha ricavato da queste disposizioni, è indubitabile che l'obiettivo complessivo del Trattato non sia riducibile ad un'integrazione solo economica, ma anche politica e sociale, al fine di conseguire, secondo quanto indica l'art. 2 *«uno sviluppo armonioso delle attività economiche dell'insieme della Comunità, un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita»*, ed è appunto in tale ottica che vanno lette le istanze tese all'armonizzazione delle legislazioni nazionali e le modifiche istituzionali apportate successivamente. Si veda anche E. M. TRIPODI, *Consumatore e diritto dei consumatori: le linee di evoluzione e il Codice del Consumo*, su [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 5.11.2005, 5-6; E. M. TRIPODI, C. BELLI (a cura di), *Codice del Consumo, Commentario del d.lgs. 6/9/2005, n. 206*, Rimini, 2006, 42; S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, Santarcangelo di Romagna, 2010, 22; F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo*, Bologna, 2010, 14-15, nota 15. In particolare, quest'ultimo Autore osserva come tale normativa, *«di per sé considerata, senza cioè proiettare lo sguardo sulla successiva evoluzione della politica comunitaria – sembrava già contenere, più che delle specifiche direttrici di tutela per il consumatore, un progetto di complessiva disciplina rilevante per il consumo»*, consumo inteso come fattispecie oggettiva al cui interno è ricompreso anche il profilo della tutela del consumatore.

interessi economici dei cittadini della Comunità, ma anche volte ad armonizzare le legislazioni degli Stati membri, per prevenire possibili contrasti e favorire le imprese che necessitano di una legislazione uniforme che agevoli il traffico commerciale. A tale scopo si assiste, piuttosto frequentemente, alla previsione di regole che contemperano sia le esigenze della costante crescita del benessere economico sia, correlativamente, quelle destinate a migliorare le condizioni di vita e la sicurezza della collettività<sup>10</sup>.

Tra il 1972 e il 1975 ha luogo un intenso dibattito sull'argomento: elemento propulsivo della discussione è la conferenza al vertice di Parigi, svoltasi il 19 ed il 20 ottobre 1972, in cui i Capi di Stato chiedono alla Commissione di elaborare dei programmi in materia di protezione dell'ambiente e dei consumatori, cui fa seguito la Risoluzione del Consiglio sul programma preliminare della CEE per una politica di protezione e di informazione del consumatore, adottata il 14 aprile 1975, conosciuta come Risoluzione sui diritti dei consumatori, che - si ritiene<sup>11</sup> - «*rappresenti la vera pietra miliare del diritto dei consumatori*». Questa Risoluzione, infatti, sebbene preceduta da altri interventi (come la Carta europea di protezione dei consumatori del 1973)<sup>12</sup>, è certamente un atto estremamente significativo, perché dà impulso alle politiche finalizzate a raggiungere i seguenti specifici obiettivi<sup>13</sup>:

- a) efficace protezione contro i rischi per la salute e la sicurezza del consumatore;
- b) efficace protezione contro i rischi che possono nuocere agli interessi economici dei consumatori;
- c) predisposizione di mezzi adeguati in tema di consulenza, assistenza e risarcimento danni;

<sup>10</sup> Vedi G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, cit., 23; E. M. TRIPODI, *Consumatore e diritto dei consumatori*, cit., 6; S. FORASASSI, *La tutela del consumatore...*, cit., 22-23.

<sup>11</sup> Così L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi. Soggetti, contratti, rimedi*, Torino, 2012, 2. Vedi Risoluzione del 14.4.1975 in *GUCE*, 25.04.1975, c. 92/1.

<sup>12</sup> La Carta europea di protezione dei consumatori è contenuta nella risoluzione n. 543 del 1973 dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa (in argomento si veda G. ALPA, M. BESSONE, *La Carta europea dei consumatori*, in *Riv. Soc.*, 1974, 827) ed in essa si elencano anche i diritti che i singoli Stati debbono garantire; prima dell'adozione della suddetta Carta, si può far menzione, sebbene si tratti di interventi di minore portata, della risoluzione n. 29 del 1971, sull'educazione e sull'istruzione del consumatore nel periodo scolastico e della risoluzione n. 8 del 1972, sulla protezione dei consumatori contro la pubblicità menzognera, parimenti adottate dal Consiglio d'Europa.

<sup>13</sup> In attuazione di tali obiettivi, dalla fine degli anni '70 vengono emanate numerose direttive di armonizzazione della legislazione degli Stati membri in settori particolarmente sensibili alle problematiche del consumo. A titolo puramente esemplificativo, si ricordano le seguenti direttive:

- dir. del Consiglio 84/540/CEE, in tema di pubblicità ingannevole;
- dir. del Consiglio 85/374/CEE, in tema di responsabilità per danno da prodotti difettosi;
- dir. del Consiglio 85/577 CEE, in tema di tutela dei consumatori per i contratti conclusi fuori dai locali commerciali;
- dir. del Consiglio 90/314/CEE, in tema di viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso";
- dir. del Consiglio 92/59/CEE, sulla sicurezza generale dei prodotti;
- dir. del Consiglio 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati coi consumatori.

- d) informazione ed educazione del consumatore;
- e) consultazione e rappresentanza dei consumatori nella preparazione delle decisioni che li riguardano.

In mancanza di una formale, specifica competenza comunitaria in materia di protezione del consumatore, gli interventi legislativi inizialmente adottati al riguardo assumono come base giuridica l'art. 100 Tr. CEE, norma, questa, che legittima l'adozione di direttive in vista del riavvicinamento delle normative nazionali con diretta incidenza sull'instaurazione o sul funzionamento del "mercato comune"<sup>14</sup>.

La tendenza al ricorso alla competenza in materia di "mercato interno", ex art. 100 Tr. CEE, quale base giuridica per l'adozione di legislazione consumeristica, si rafforza con l'entrata in vigore, nel 1987, dell'Atto Unico Europeo, che introduce la regola della maggioranza in luogo di quella dell'unanimità, sino ad allora vigente, nelle procedura di adozione delle direttive relative allo stabilimento ed al funzionamento del mercato interno (art. 100A), tra le quali si collocano anche quelle consumeristiche; viene altresì previsto che, qualora le misure finalizzate al mercato interno concernano la protezione del consumatore, la Commissione deve assumere quale base un «*livello di protezione elevato*» (art. 100A, par. 3)

E' evidente, dunque, che in origine la tutela dei consumatori viene prevista solo nell'ambito del completamento del mercato interno: ciò vuol dire che le Istituzioni comunitarie possono intervenire a favore dei consumatori soltanto qualora sussista un legame con l'esigenza di completamento del mercato interno. La politica consumeristica permane una *policy* sussidiaria, secondaria e indiretta; in ogni caso viene orientata, assieme alle altre, alla realizzazione di una finalità più generale, quella di creare un mercato interno effettivo e ben funzionante<sup>15</sup>.

E' il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 a sancire il passaggio ad una vera e propria politica di tutela del consumatore da perseguire a livello europeo: l'art. 3, lett. *s* individua, tra gli obiettivi cui è rivolta l'azione comunitaria, l'apporto di un «*contributo al rafforzamento della tutela dei consumatori*»; viene previsto un apposito Titolo, l'XI, dedicato «*alla protezione dei consumatori*», attraverso il quale si "costituzionalizza", potremmo dire, la politica dei consumatori a livello europeo, divenendo questa uno degli obiettivi generali perseguiti dalla Comunità.

---

<sup>14</sup> L'art. 235 Tr. CEE (poi divenuto art. 308, attualmente art. 352 TFUE), su cui è stata costruita la cd. "teoria dei poteri impliciti", è stato scarsamente utilizzato quale base per misure consumeristiche. Cfr., al riguardo, G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 9.

<sup>15</sup> In tal senso cfr. E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo*, cit., 6.

In particolare, si introduce un nuovo articolo, il 129A, che contribuisce a creare finalmente il quadro giuridico nel quale portare avanti la politica di protezione dei consumatori<sup>16</sup>, attribuendo alla Comunità - nell'ottica del raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori - la possibilità, per un verso, di adottare misure in applicazione dell'art. 100A nell'ambito della realizzazione del mercato interno, per altro verso, di promuovere azioni specifiche di sostegno e di integrazione alla politica degli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'informazione adeguata<sup>17</sup>.

Dopo un'ulteriore serie di piani di azione triennali<sup>18</sup>, il definitivo ingresso della tematica consumeristica nei Trattati Istitutivi avviene nel 1996, con il Trattato di Amsterdam, che

<sup>16</sup> Così E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, ult. cit., 6.

<sup>17</sup> Vedi L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 3, che così si esprime: «[...] è solo con il Trattato di Maastricht [...] che viene segnata una tappa fondamentale per il diritto dei consumi. Questo Trattato innalza la politica di tutela dei consumatori [...] a strumento atto a perseguire gli obiettivi dell'Unione Europea [...]. La novità di maggior rilievo può rinvenirsi nel fatto che il Trattato consente di adottare azioni concretamente e direttamente mirate alla protezione del consumatore.». Nello stesso senso, F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo*, cit., 19, nota 25: «[...] per la prima volta la protezione dei consumatori risulta espressamente fra gli obiettivi della politica comunitaria e si differenzia dalla problematica relativa alla libera circolazione di beni e servizi.». Tuttavia, G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, in *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 9, rilevano che «l'art. 129A, nel prevedere espressamente la protezione dei consumatori come materia di interesse comunitario, sembrava prima facie aver segnato l'emancipazione della politica consumeristica da altre politiche e in particolare dalla finalità di stabilimento e sviluppo del mercato interno di cui all'art. 100A. Tuttavia, le direttive consumeristico-contrattuali adottate nel vigore del Trattato di Maastricht hanno continuato ad assumere quale base giuridica l'art. 100A, al quale lo stesso art. 129A Tr. CE (successivamente divenuto art. 153 Tr. CE e quindi art. 169 TFUE), fa riferimento, e non, direttamente, lo stesso art. 129A.». Come notano gli Autori, l'indicazione di una base giuridica piuttosto che di un'altra può risultare cruciale, in quanto rileva sotto il profilo della ripartizione di competenze fra Comunità e Stati membri, di quorum e di procedure decisionali. E. PICOZZA, *Il diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea*, Roma, 1996, 29 osserva come, nel diventare la tutela dei consumatori una politica comunitaria, i consumatori stessi diventano, correlativamente, diretti destinatari di norme di protezione del Trattato, «[...] titolari di posizioni giuridiche soggettive garantite a livello comunitario e non più esclusivamente nazionale, tutelabili con nuove e più efficaci azioni giurisdizionali, potendo far valere, secondo l'orientamento prevalente della Corte di Giustizia, dinanzi ai giudici nazionali i diritti specifici e incondizionati riconosciuti loro dal diritto comunitario, qualora lo Stato non abbia provveduto ad emanare tempestivamente i provvedimenti necessari alla trasposizione dei singoli atti. In sintesi, quindi, i consumatori divengono un nuovo soggetto del diritto pubblico dell'economia; costituiscono un autonomo centro di imputazione di situazioni giuridiche soggettive, sia uti singuli sia attraverso associazioni, anche di interessi collettivi, diffusi, e di categoria».

<sup>18</sup> A partire dal 1990 la Commissione CE inizia l'elaborazione di programmi strategici ad ampio respiro, i cosiddetti "piani triennali", aventi lo scopo di incidere realmente sulle politiche degli Stati membri nei settori riguardanti la tutela dei consumatori, per giungere ad un effettivo ravvicinamento delle legislazioni.

Al primo piano, 1990/1992, è innanzitutto legata una intensa attività legislativa: tra le direttive approvate, la direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti (92/59/CEE); sulla etichettatura e la presentazione dei generi alimentari destinati al consumatore finale (90/496/CEE - 91/72/CEE - 91/238/CEE - 92/11/CEE); sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di credito al consumo (90/88/CEE); sui viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso" (90/314/CEE) e sulle clausole stipulate nei contratti con i consumatori (93/13/CEE). In secondo luogo, il suddetto programma promuove una serrata azione di educazione ed informazione, quale indispensabile complemento delle misure legislative. Obiettivo poi tradottosi in una più ampia attività di collaborazione e finanziamento delle organizzazioni dei consumatori ed in un forte incremento nell'uso dei mezzi di comunicazione di massa per avvicinare il maggior numero possibile di consumatori ed utenti di servizi;

Un bilancio di questo primo piano triennale risulta positivo per quanto riguarda la quantità degli argomenti su cui si è legiferato, ma quasi fallimentare per quanto concerne, invece, la trasposizione e la successiva

riformula e potenzia l'art. 129A (diventato, nel nuovo Trattato, l'art. 153). A fondamento della politica dei consumatori, infatti, vengono posti importanti obiettivi: quello della protezione della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori, della promozione dei loro diritti all'informazione, all'istruzione e ad organizzarsi per difendere i loro interessi (art. 153, I comma)<sup>19</sup>. La norma in questione, inoltre, introduce una clausola di tipo orizzontale, che impone agli organi comunitari di tenere conto delle esigenze dei

---

applicazione delle norme comunitarie nel diritto interno degli Stati membri; cfr. in tal senso, G. CHINE', *Il consumatore*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, Padova, 1996, 171.

Il secondo Piano triennale, che abbraccia il periodo 1993/1995, viene formulato con l'intento di consolidare il lavoro svolto dalla Commissione nei precedenti interventi. Una delle priorità è quindi quella di migliorare l'informazione del consumatore, puntando al coordinamento ed al consolidamento delle politiche di comunicazione.

Poiché il singolo, nella veste di consumatore, può operare una scelta razionale ed in piena cognizione di causa solo a condizione che le informazioni relative al prodotto che gli vengono fornite indichino tutti gli aspetti rilevanti (rendimento, affidabilità, efficienza energetica, resistenza, costi di esercizio ecc.) ed a patto che dette informazioni siano formulate in modo neutro e corroborate da garanzie reali ed attendibili, viene dato il massimo impulso ad iniziative editoriali, sia a livello di grande mercato che, in collaborazione con le associazioni di consumatori, a livello settoriale e nazionale.

Anche la ricerca ed il consolidamento delle azioni di concertazione sono tra gli obiettivi del Piano triennale - che punta con forza ad una valorizzazione della funzione consultiva delle organizzazioni di consumatori presso la Commissione CE - così come la ricerca di una maggiore efficacia nella protezione dei diritti dei consumatori, agevolandone l'accesso alla giustizia o la composizione extragiudiziale delle vertenze, ed il tentativo di un migliore adeguamento dei servizi finanziari alle esigenze di certezza e sicurezza degli utenti. Forte appare la volontà della Commissione di eliminare la frattura creatasi tra il diritto scritto, frutto dei tanti provvedimenti normativi emanati soprattutto nel triennio 1990/1992 e l'effettivo riconoscimento di questi diritti ai consumatori sul piano nazionale (cfr., ancora, G. CHINE', *Il consumatore*, cit., 171).

Il terzo Piano triennale 1996/1998 prende l'avvio durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione e viene elaborato con l'obiettivo di completare il lavoro avviato con i piani precedenti, considerando l'esigenza di misure correttive e prendendo atto degli enormi cambiamenti già avvenuti ed in divenire all'interno dell'Unione.

Sempre in primo piano è la necessità di informare ed educare i consumatori, per metterli in grado di sfruttare appieno i cambiamenti tecnologici della società multimediale. Desta seria attenzione nella Commissione l'esigenza, da parte dei consumatori, di una informazione veramente indipendente nei confronti dei servizi finanziari e del mercato del credito al consumo. Un elevato livello di priorità ha il sostegno finanziario verso le associazioni di consumatori, tale da garantire uno sviluppo a breve e medio termine del movimento in tutta l'Europa del sud, dove tradizionalmente è esigua la presenza di tali strutture.

L'impressione che si ricava, leggendo questi programmi e l'elenco delle Direttive approvate è che spesso i fatti non seguono con rapidità alle lodevoli intenzioni, basti pensare, ad esempio, alla lentezza con cui lo stesso Stato Italiano ha, quasi sempre, provveduto a recepire gli atti dell'Unione.

<sup>19</sup> G. ALPA, in *Codice del consumo. Commentario*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, Napoli, 2005, 19 ss., individua, nello specifico, tre diverse categorie di situazioni tutelate dall'art. 153 TCE: "diritti soggettivi perfetti" (sostanziali come la sicurezza e la salute, ma anche processuali come l'accesso alla giustizia), "diritti soggettivi che implicano una considerazione non solo individuale ma anche collettiva" (l'educazione, l'organizzazione, l'informazione) e "interessi economici". In merito, F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo*, cit., 23 ss. compie una puntuale descrizione scientifica delle suddette situazioni soggettive dal versante pubblicistico, osservando come «...soltanto i primi ricalcherebbero lo schema dei diritti (pubblici) soggettivi, riconosciuti a tutti (e non solo al consumatore), dichiaratamente difensivi rispetto a ingerenze esterne (quindi assoluti e tendenzialmente indisponibili). I secondi si avvicinerrebbero talora più allo schema dei diritti sociali (educazione), talaltra a quello di diritti politici (per quel che attiene la possibilità per le associazioni di contribuire alla determinazione della politica generale di protezione per i soggetti che rappresentano), talaltra ancora ad un misto fra diritti soggettivi assoluti a connotato difensivo e diritti relativi (come nel caso delle due facce del diritto all'informazione: difensivo quando si tratta di protezione da pubblicità ingannevole o invasiva, relativo quando si parla di obblighi informativi in capo al produttore o al consumatore). Alla terza categoria - non a caso individuata dall'espressione 'interessi', più generica rispetto a quella di 'diritti' - corrisponderebbe una serie di rapporti fra consumatore e produttore (o distributore) aventi in comune il contenuto economico, ed ovviamente lo schema di queste situazioni giuridiche soggettive tenderebbe a essere ricalcato sul modello dei diritti relativi.».

consumatori nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie (art. 153, II comma)<sup>20</sup>. Nel Trattato CE, pertanto, la protezione del consumatore viene così in rilievo sotto due profili: i diritti dei consumatori trovano tutela nell'ambito delle norme relative all'attuazione del mercato interno; la protezione dei consumatori è una specifica politica settoriale della Comunità<sup>21</sup>.

Anche nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea - proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000<sup>22</sup> con l'obiettivo di garantire i principali diritti civili, economici, politici e sociali a tutti i cittadini europei nonché a tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione - riecheggiando la formula del predetto art. 153, par. 1 Tr. CE, si ribadisce, all'art. 38, che «*Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.*».

Tale articolo, inserito nel capo IV, dedicato alla «*Solidarietà*», è la norma di chiusura del titolo e segue le norme sui diritti dei lavoratori, sulla vita familiare e professionale, sulla sicurezza e assistenza sociale, sulla protezione della salute, sull'accesso ai servizi di interesse economico generale, sulla tutela dell'ambiente. Tale collocazione e l'accostamento ad altri diritti tradizionalmente ascritti al *genus* dei diritti sociali fanno propendere per la qualificazione dei diritti dei consumatori in questi termini<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> Cfr. G. ALPA, in *Codice del consumo...* a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 20, per l'osservazione secondo cui la politica di tutela del consumatore si inserisce nell'ambito delle politiche istituzionali dell'Unione. Lo stesso Autore, in *Il diritto dei consumatori*, cit., 49 ss., afferma testualmente: «*Le esigenze dei consumatori costituiscono dunque un punto di riferimento obbligato, nel senso che non sarà sufficiente prenderle in considerazione, ma sarà necessario mediare gli interessi con esse conflittuali, per assicurare un livello di protezione elevato degli interessi dei consumatori.*». Dubbi sulla pari-ordinazione della politica consumeristica con le altre politiche originarie dell'Unione (ad esempio, agricoltura, concorrenza, trasporti, credito) sono espressi da G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA (in *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 10): «*...i dubbi sull'autonomia o meno della politica consumeristica rispetto alla politica relativa al mercato interno non sono peraltro venuti meno: non è chiaro se l'art. 153, par. 3, lett. a) abbia attribuito alla Comunità poteri più ampi di quelli già esistenti ex art. 95.*». Secondo E. M. TRIPODI, *Consumatore e diritto dei consumatori*, cit., 7, il Trattato di Amsterdam del 1997, non fa che generalizzare una situazione di attenzione ai diritti dell'uomo, alle posizioni di debolezza e alla qualità della vita, connotati che si riflettono necessariamente sul consumatore quale *alter ego* dell'uomo in un momento - l'acquisto - connaturato alla sua normale vita di relazione.

<sup>21</sup> Cfr. G. CARTEI, S. FARO, *Consumatore e utente*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, vol. I, a cura di M. P. CHITI, F. GRECO, Milano, 2007, 924.

<sup>22</sup> La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea è stata pubblicata in GUCE, 18 dicembre 2000, C364/1. Proclamata per la prima volta dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione a Nizza il 7.12.2000 (poco prima della firma del Trattato di Nizza del 26.02.2001) senza però alcun effetto giuridico vincolante, solo con il Trattato di Lisbona ha acquisito, come prevede l'art. 6 Tr. UE, lo stesso valore giuridico dei Trattati. Infatti, come è noto, il Trattato-Costituzione firmato a Roma nel 2004 aveva conferito alla Carta valore giuridico vincolante, incorporandola nella parte terza del suddetto Trattato-Costituzione, parificandola, così, ai Trattati. Tuttavia il Trattato-Costituzione non è entrato in vigore a causa del dissenso emerso in alcuni Stati membri e la questione del valore giuridico della Carta è rimasta ulteriormente sospesa. Il Trattato di Lisbona del 2007, in vigore dall'1.12.2009, all'art. I.8, modificando l'art. 6 Tr. UE, ha, come si è detto, riconosciuto valore giuridico alla Carta, nei limiti precisati dalla stessa disposizione, ma senza collocarla, a differenza del Trattato-Costituzione, all'interno dei Trattati.

<sup>23</sup> Vedi G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA in *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 20. La prima iniziativa di tutela dei consumatori, quale è stato appunto il Programma preliminare di protezione dei

Va notato, fra l'altro, che il predetto articolo parla genericamente ed in modo indifferenziato di «*politiche dell'Unione*», inducendo, pertanto, a ritenere che esso sia suscettibile di essere riferito a tutte le politiche dell'Unione, e non soltanto alla politica specificamente concernente la tutela dei consumatori, contemplata e disciplinata dall'attuale art. 169 TFUE. Tuttavia, qualora si riconoscesse a tale articolo un simile e ben più ampio raggio di azione, verrebbe a crearsi una discrasia con l'art. 12 TFUE, il quale si limita ad esigere che, «*nella definizione ed attuazione di altre politiche o attività dell'Unione*», siano semplicemente «*prese in considerazione*» le esigenze inerenti la protezione dei consumatori, senza imporre che a questi venga sempre e comunque garantito un livello elevato di tutela. Pertanto, solo una interpretazione restrittiva dell'art. 38 della Carta – nel senso che detta disposizione, nonostante l'ampia formulazione, faccia in realtà riferimento soltanto alla politica di cui all'art. 169 TFUE, e non alle altre politiche dell'Unione, per le quali vale esclusivamente il disposto dell'art. 12 TFUE – consente di evitare tale discrepanza<sup>24</sup>.

Il processo di costruzione della difesa del consumatore, vede, al momento, come punto conclusivo, appunto il citato art. 169 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)<sup>25</sup> - in vigore dal 1° dicembre 2009 - che riprende , con poche, marginali

---

consumatori del 1975, si colloca del resto nello stesso contesto storico delle prime iniziative in materia di politica sociale (su cui si veda P. COSTANZO, *Il sistema di protezione dei diritti sociali nell'ambito dell'Unione europea*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2008; P. GARGIULO, *Politica e diritti sociali nell'Unione Europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011). Sulla tematica del riconoscimento e della tutela dei diritti fondamentali in ambito europeo, anche in relazione con le Costituzioni degli Stati membri, sui rapporti fra la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea e la Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e sulla discussa adesione dell'Unione Europea alla CEDU, la letteratura è molto ampia. *Ex multis* cfr. P. COSTANZO, *La dimensione dei diritti della persona nel diritto dell'Unione Europea*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2008; S. GAMBINO, *Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari*, in *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, a cura di S. GAMBINO, Milano, 2006; M. CARTABIA, *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in *I diritti in azione*, a cura di M. CARTABIA, Bologna, 2007; E. PAGANO, *Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali*, in *Dir. pubbl. comp.eur.*, 2008, 1, 99 ss.; L. TOMASI, *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, a cura di M. C. BARUFFI, Padova, 2008; G. GUARINO, *Per una ricostruzione, in termini di sistema, dei diritti dell'uomo*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2008; del medesimo Autore, *L'adesione della UE alla Convenzione Europea sui diritti dell'Uomo e la Costituzione italiana*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2011; P. GIANNITI, *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2013.

<sup>24</sup> Cfr. G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, in *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 20-21.

<sup>25</sup> Vedi Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea, in GUE, 17 dicembre 2007 n. 306, entrato in vigore il 1° gennaio 2009. Il documento è composto in concreto di due Trattati, il primo che sostituisce il Trattato dell'Unione europea (TUE) e il secondo avente ad oggetto il funzionamento delle istituzioni (TF). In tema si veda V. PAMIO, *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. Spunti di riflessione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2008, 3; J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007; P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.

Molto interessanti paiono le riflessioni svolte da S. CARMIGNANI, in *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, 2, 290 ss. L'A. sottolinea come il processo di costruzione della difesa del consumatore, che vede come punto, al momento, conclusivo, l'art. 169 TFUE, non sembra *prima facie*

modifiche, il precedente art. 153, par. 1, Tr. CE, ripetendo, appunto, che, al fine di promuovere gli interessi dei consumatori e assicurare loro un livello elevato di protezione, l'Unione Europea contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei loro interessi, sia con misure adottate nel quadro della realizzazione del mercato interno sia con misure di sostegno, integrazione e controllo della politica svolta dagli Stati membri. L'art. 153, par. 2 del Tr. CE - è stato invece trasfuso nell'art. 12 TFUE, il quale dispone che nella definizione e attuazione di altre politiche o attività dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori; statuizione, quest'ultima, di rilevanza meramente declamatoria

---

ricevere dal Trattato di Lisbona elementi di novità, proponendosi come pedissequa ripetizione dell'art. 153 TCE. Tuttavia, aggiunge l'A., se isolatamente considerato l'art. 169 TFUE si presenta come mera novellata numerazione di vecchi contenuti, collocato nell'ampio contesto del Trattato di Lisbona esso presenta all'interprete spunti di riflessione in ordine alle nuove prospettive di tutela del consumatore: il nuovo quadro istituzionale sembrerebbe indurre, infatti, verso la flessibilità della nozione di consumatore e, con essa, verso la flessibilità della normativa a tutela dei suoi diritti, modulabile in dipendenza delle specificità delle quali ogni singolo consumatore come individuo è portatore. Più precisamente, nel contesto disegnato a partire dal Trattato di Roma fino al Trattato di Amsterdam, i diritti fondamentali finiscono per costituire i limiti del diritto comunitario medesimo, nel senso che il perseguimento degli obiettivi, ex art. 153 TCE, di tutela elevata del consumatore, di protezione dei suoi diritti oltre che dei suoi interessi, avviene in tanto ed in quanto tale protezione declina verso il corretto funzionamento del libero mercato: ma ciò delimita al contempo l'area di azione delle istituzioni comunitarie nella tutela di quei diritti, non protetti *tout court* ma in vista di garantire il libero gioco della concorrenza, da tutelare - cioè - pena l'alterazione dell'equilibrio del mercato. Una simile prospettiva sembra invece destinata a subire un mutamento alla luce del Trattato di Lisbona che incorporando, tramite la previsione di cui all'art. 6, I comma TUE, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7.12.2000, adottata a Strasburgo il 12.12.2007, e sancendo l'adesione, al II comma del medesimo articolo, dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fa registrare una importante tappa evolutiva dell'ordinamento europeo, che viene così ad annoverare fra i suoi compiti istituzionali quello di garantire i diritti fondamentali non tanto e non solo in funzione del mercato interno, quanto piuttosto come finalità autonoma, che si affianca, e non più in funzione servente, alle garanzie da assicurare al libero mercato. Ne consegue che nella prospettiva aperta dal nuovo Trattato, *«la tutela del consumatore deve essere anche tutela dell'individuo, portatore dei valori di libertà e dignità umana che presidiano l'estrinsecazione della personalità del consumatore come individuo singolo, considerato cioè nella sua unicità ed irripetibilità di persona, e non come indistinta categoria»*, con ciò senza voler affermare la sovrapposizione tra consumatore e persona, diversi per sfere di azione rilevanza. Sembrerebbe insomma emergere una nozione di consumatore la cui tutela, pur radicata nel mercato e legata al consumo, è rivolta alla persona: *«La tutela, che deve avvenire non solo come affermazione dei diritti, ma anche come promozione dei medesimi, è protezione strumentale non più solo agli interessi della libera concorrenza, quanto soprattutto alla piena ed effettiva realizzazione dei diritti della personalità, sia pur considerati in una prospettiva particolare dei comportamenti sociali dell'individuo quale è l'attitudine al consumo.»* Da qui occorre partire, allora, per ripensare, da un lato, alla struttura della garanzia di taluni diritti fondamentali, *in primis* quello all'informazione, dall'altro alla nozione stessa di consumatore, interrogandosi sulla persistente validità del modello affermato nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, che identifica il consumatore degno di tutela non nella individualità di persona, quanto nella sola accezione astratta di *«consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto»*, cioè di categoria costruita su congetture e presunzioni, talora formulate in modo tale da sacrificare gli interessi della categoria stessa. Considerazioni in parte analoghe sono svolte da E. BONELLI, *Libera concorrenza e tutela del consumatore: un bilanciamento problematico nell'ordinamento comunitario e nel diritto interno*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2010, 1, 33 ss.

e sostanzialmente priva di precettività, poiché, come comunemente si ritiene, trattasi di una previsione priva dell'attitudine a dar vita ad un obbligo sanzionabile<sup>26</sup>.

### **§ 3. Segue: Il quadro di diritto derivato ed i possibili sviluppi.**

L'analisi del quadro evolutivo del diritto dei consumi nell'ambito dell'Unione Europea<sup>27</sup>, ora tratteggiato, porta ad evidenziare alcuni dati particolarmente significativi: se in origine il consumatore viene tutelato semplicemente nella sua individualità, successivamente si riconosce agli interessi di cui è portatore autonoma rilevanza; muta la prospettiva del Legislatore, la cui attenzione si sposta dal consumatore al consumo, venendo, in particolare, a focalizzarsi sull'analisi della struttura dell'atto di consumo; i diritti dei consumatori assurgono al rango di politica centrale e complementare rispetto alle altre: qualunque attività svolta in ambito comunitario non può prescindere dalla tutela degli «*interessi economici dei consumatori*». Tali interessi vanno contemperati con quelli alla salute, alla salubrità dell'ambiente e al rispetto delle regole della concorrenza pure riconosciuti a livello europeo, divenendo un punto di riferimento obbligato delle singole politiche ed attività istituzionali<sup>28</sup>.

Gli sviluppi della politica consumeristica, sanciti, a livello di principi, dai Trattati prima menzionati, si sono tradotti, ovviamente, in continui interventi concreti che, nel tempo, sono andati a stratificarsi contribuendo a creare il “diritto dei consumi”, determinando il passaggio dal “diritto dei consumatori” a quello che,

<sup>26</sup> Cfr., ad esempio, G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 11 e 15.

<sup>27</sup> Per una rapida panoramica sulla evoluzione normativa del diritto europeo in materia, si veda S. FARO, *La tutela del consumatore nell'esperienza comunitaria*, in *Il diritto dei consumatori...*, cit., a cura di G. CASSANO, M. E. DI GIANDOMENICO, 487 ss. Cfr. anche G. CARTEL, S. FARO, *Consumatore e utente*, cit., 919 ss.

<sup>28</sup> «*Appare evidente, quindi, che nell'attuale scenario politico-economico l'ottica si va spostando sempre più dal consumatore al consumo, in quanto gli interessi economici tutelati sono presi in considerazione dal legislatore quali fattori di sviluppo del mercato in generale. Al mercato si attribuisce il compito di realizzare i diritti fondamentali della persona, non soltanto quelli di matrice economica, ed è questa la nuova frontiera sulla quale sembra, sia pure ancora in maniera ambigua e oscillante, il legislatore si vada indirizzando. Il processo in corso, dunque, avendo come obiettivo prioritario l'integrazione degli interessi dei consumatori in tutte le politiche comunitarie, implica che, come è stato evidenziato dalla Commissione [Comunicazione del 13 marzo 2007, COM, (2007) 99 def.], la costruzione del mercato unico europeo, che già costituiva il fondamento del Trattato istitutivo della Comunità, ha come suo perno “il mercato dei consumatori”.*»; così L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 4. Cfr., nello stesso senso, E. VILENO, *Il Codice del Consumo e la tutela del consumatore*, in *Il diritto dei consumatori...*, cit., a cura di G. CASSANO, M. E. DI GIANDOMENICO, 45. L' A. osserva come, attualmente, sia più corretto riferirsi al “diritto dei consumi” piuttosto che al “diritto dei consumatori”, dal momento che le misure di tutela introdotte nel sistema giuridico sono state motivate essenzialmente dall'esigenza di costruzione del mercato libero e concorrenziale: lo scopo-valore delle regole comunitarie è stato ed è il corretto funzionamento del mercato, mentre produttori e consumatori hanno svolto un ruolo strumentale al perseguimento di tale obiettivo.

comunemente, viene chiamato “diritto del consumo”<sup>29</sup>.

Il Legislatore europeo, infatti, interviene frequentemente a modificare, specificare ed ampliare aspetti già affrontati in precedenza, creando così una vera e propria stratificazione delle varie discipline; si pensi, volendo citare un esempio per tutti, alle modifiche apportate alla normativa sul credito al consumo (dir. 87/102/CEE, dir. 98/7/CE, dir. 2008/48/CE). Questo, perché «*la complessità degli scopi perseguiti comporta inevitabilmente la necessità di interventi ulteriori che vanno considerati come parte di un disegno globale del quale gli adeguamenti costituiscono una parte determinante.*»<sup>30</sup>.

Inizialmente gli interventi realizzati sono specifici e molto circoscritti e la disciplina prodotta è estremamente frammentaria; fra l'altro, le numerose direttive adottate hanno un limitato impatto nella maggioranza degli Stati membri.

Del resto, in origine, sono proprio la limitata coesione fra gli Stati e la (anche conseguente) vigenza della unanimità per quel che concerne i *quorum* decisionali ad indirizzare l'intervento comunitario verso settori di limitata ampiezza ed in cui le ragioni di tutela specifica del consumatore sono incontestate; di conseguenza, le soluzioni privilegiate risultano marcatamente blande, sia sotto il profilo della tutela del consumatore, sia sotto il profilo della innovatività delle regole, facendo registrare, così, un limitato impatto negli ordinamenti interni<sup>31</sup>.

Gli interventi - in buona sostanza - incidono essenzialmente sui diversi segmenti nei quali si articola il rapporto individuale fra il consumatore ed il professionista; essi si caratterizzano non solo perché predispongono una tutela individuale, ma anche per il fatto che la tutela prevista si profila come tutela di carattere successivo. Si tiene conto, in sintesi,

---

<sup>29</sup> Osserva al riguardo L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 4-5: «*Occorre, tuttavia, tener presente che questa continua e progressiva accentuazione degli interventi e la ricerca di tutele più efficaci caratterizzano fortemente la politica legislativa comunitaria e contribuiscono sempre più alla realizzazione del mercato unico. Ciò comporta, ovviamente, la necessità di procedere attraverso aggiustamenti successivi al fine di riposizionare i vari tasselli che si vanno via via componendo. [...] L'evoluzione normativa, sebbene costituisca una caratteristica del diritto in generale, rappresenta un aspetto essenziale del diritto dei consumatori; ne consegue che anche gli interventi che contraddistinguono le diverse fasi sono soggetti, nel tempo, a modifiche e revisioni e le diverse fasi non vanno, quindi, considerate in senso statico.*».

<sup>30</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, op. cit., 5.

<sup>31</sup> Emblematiche, in tal senso, la dir. 85/577/CE sui contratti negoziati fuori dai locali commerciali e la dir. 87/102 CEE sul credito al consumo: la prima si è limitata ad introdurre il diritto di recesso, lasciando agli Stati membri discrezionalità quanto alla determinazione della regola da applicare qualora il professionista non informi il consumatore dell'esistenza di tale diritto; la seconda ha disciplinato le modalità di calcolo del TAEG (Tasso Annuo Effettivo Globale), introdotto correlativi obblighi di trasparenza e previsto la possibilità per il consumatore di far valere direttamente nei confronti del creditore le patologie attinenti al rapporto con il fornitore, alla condizione, estremamente restrittiva per il consumatore, della sussistenza di un rapporto di esclusiva fra fornitore e finanziatore. Ne è conseguito che gli Stati membri i cui ordinamenti già contemplavano una disciplina in tali settori non hanno dovuto apportare modifiche di rilievo alla normativa interna per attuare le direttive comunitarie; solo nei Paesi - fra cui l'Italia - privi di una disciplina a difesa dei consumatori l'impatto del diritto comunitario ha avuto un certo peso.

delle distorsioni più gravi e si cerca di porre rimedio alle necessità più impellenti<sup>32</sup>.

Agli inizi degli anni '90, allorché l'Unione Europea si attribuisce competenze in materia di tutela dei consumatori (con le nuove disposizioni del Trattato di Maastricht) e promuove (mediante misure adottate ai sensi dell'art. 100 A nel quadro della realizzazione del mercato interno) «azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro una informazione adeguata», l'attenzione si concentra in particolare sui contratti, principalmente sulla compravendita.

La normativa consumeristica che risale a questo periodo è assai ricca: essa riguarda pubblicità, informazione, qualità, rimedi e strumenti di tutela e, in maniera prevalente, quasi a mo' di filo conduttore, la "tutela del contraente debole"<sup>33</sup>.

Estremamente significativa in tal senso è la direttiva 93/13/CEE, relativa alle clausole

<sup>32</sup> L'esempio più significativo in tal senso è offerto dalla dir. 85/374/CEE sulla responsabilità del produttore per danno da prodotti difettosi. La disciplina, in considerazione dell'insufficienza del sistema di tutela offerto dai rimedi contrattuali, è destinata, nella sua impostazione iniziale, a proteggere dalla messa in circolazione di prodotti difettosi il soggetto danneggiato, persona fisica, ma non necessariamente consumatore in senso tecnico. L'intervento sul versante extracontrattuale - che ha introdotto una disciplina più favorevole per il (consumatore) danneggiato, garantendogli (almeno) una tutela individuale *a posteriori* - si è dimostrato, con il tempo, insufficiente. Non solo, dunque, alla direttiva 85/374/CEE, revisionata dalla direttiva 99/34/CE, fa seguito la direttiva 99/44/CE, in tema di vendita di beni di consumo (che ha incentrato l'attenzione su quella che viene definita la "fase post-vendita"), ma, si cerca di rafforzare la posizione del consumatore, oltre che sul versante contrattuale, anche in ragione dell'acquisita consapevolezza che la prima tutela deve offrire garanzie *ex ante*. Pertanto, si è cominciato ad agire sul piano (collettivo) della prevenzione attraverso la disciplina sulla sicurezza dei prodotti (direttiva 92/59/CEE, modificata poi dalla direttiva 2001/95/CE).

Va comunque detto che gli interventi in materia di salute e sicurezza hanno incontrato una resistenza relativamente minore da parte dei Paesi aderenti, in quanto rivestivano un ruolo prioritario nella prospettiva del mercato interno per la più stretta connessione con la circolazione dei beni ed in quanto rispondenti ad esigenze di tutela di interessi ritenuti di rango superiore in tutti gli Stati membri, laddove, invece, la normativa contrattuale attiene alla tutela degli interessi meramente economici del consumatore e presuppone uno stadio di evoluzione del mercato relativamente avanzato. Si veda, in merito, G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 10 - 11.

<sup>33</sup> Numerose le iniziative intraprese in questa fase; a titolo esemplificativo si ricorda la direttiva 90/314/CEE, concernente i viaggi, vacanze e circuiti "tutto compreso", la direttiva 94/47/CEE avente ad oggetto la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti di acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili; la direttiva 85/577/CEE per la tutela in caso di contratti negoziati fuori dai locali commerciali, la direttiva 97/7/CEE sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda i contratti negoziati a distanza.

Va detto che questo modo di procedere ha però determinato una frammentazione dannosa per il coordinato sviluppo della materia, incidendo anche negativamente sugli operatori per le difficoltà che comporta con riferimento alla interpretazione sistematica. Il tentativo di superare le incongruenze ha imposto la necessità di una revisione e di un coordinamento, sebbene il percorso finora seguito non abbia raggiunto i risultati auspicati. Questa torrenziale disciplina è stata infatti la ragione che ha spinto ad una prima revisione finalizzata ad un - sia pur limitato - coordinamento per quanto riguarda le nuove modalità di vendita, con l'emanaione della direttiva 2011/83/UE; peraltro tale revisione non ha concretizzato nella maniera più piena e completa le modifiche che sembravano invece emergere dalla *Proposta di direttiva sui diritti dei consumatori*, presentata dalla Commissione in data 8 ottobre 2008 [COM(2008) 614 defin]. Sul punto si può vedere R. PARDOLESI, *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Contratti dei consumatori e armonizzazione: minimax e commiato?*, in *Foro It.*, 2012, 5, 177 ss.

abusive nei contratti con i consumatori, pietra miliare della storia del diritto del consumo e prima direttiva “a carattere orizzontale”. La nuova normativa che gli Stati membri sono tenuti a introdurre all’interno dei rispettivi ordinamenti nazionali - seguendo, fra l’altro, il criterio dell’armonizzazione minima<sup>34</sup> - non concerne, infatti, una determinata tipologia contrattuale o una specifica modalità di contrattazione, ma riguarda qualunque contratto venga concluso fra consumatore e professionista e - oltre a prevedere un elenco di clausole la cui vessatorietà si presume fino a prova contraria - impone al giudice un controllo sostanziale sulla eventuale, generale vessatorietà del contenuto contrattuale, da accertare ricorrendo a criteri “elastici”.

Nell’opera della Comunità Europea di difesa degli interessi dei consumatori occorre altresì menzionare il ruolo importante svolto dai programmi periodici d’azione comunitari a durata triennale<sup>35</sup>, che stabiliscono, di volta in volta, le azioni da intraprendere per il perseguimento di puntuali obiettivi; in particolare, il Secondo Piano di azione triennale (1993-1995) individua tra gli obiettivi il rafforzamento dell’informazione del consumatore.<sup>36</sup>

Nei primi anni 2000 inizia quella che potremmo definire una “terza fase”, in cui non ci si limita più a considerare - e quindi ad incidere - solo sull’atto del consumo, ma si guarda piuttosto ai comportamenti. È infatti in questa fase che viene adottata la direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, imperniata su di un divieto generale di porre in essere «*pratiche commerciali scorrette*», intendendosi per “pratica” qualsiasi azione, omissione, condotta, dichiarazione, comunicazione che un professionista abbia a compiere per promuovere, vendere o fornire un prodotto ai consumatori<sup>37</sup>. Si tratta

<sup>34</sup> Avendo, cioè, gli Stati membri la possibilità di prevedere anche norme più severe nell’interesse del consumatore. Sul punto cfr., *amplius*, la nota n. 39

<sup>35</sup> Si veda la nota n. 18.

<sup>36</sup> Come viene giustamente osservato al riguardo, «*l’informazione, i cui caratteri identificativi, malgrado l’identità del nome, mutano con il passare del tempo, tuttora rappresenta un pilastro fondante: essa, gradatamente e in connessione con l’educazione (che stenta maggiormente a decollare), tende a rendere il consumatore un attore del mercato, soggetto attivo e consapevole e non più soggetto esclusivamente bisognoso di protezione. [...] si passa, difatti, dalla necessità di colmare le asimmetrie informative, tutelando in tal modo il contraente debole, all’esigenza di impedire comportamenti del professionista che possano alterare la capacità decisionale del consumatore, non in quanto soggetto debole, ma come operatore economico razionale, che deve agire nel mercato in modo non solo informato, ma anche consapevole (espressione di questa nuova impostazione si rinviene nella disciplina delle pratiche commerciali sleali contenuta nella direttiva 2005/29/CE)*». E’ questa l’opinione di L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 7.

<sup>37</sup> N. ZORZI, *Sulla invalidità del contratto a valle di una pratica commerciale scorretta*, in *Contr. impr.*, 2011, 4-5, 922, è chiara nell’affermare che la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette concerne, «*per l’appunto, pratiche e dunque comportamenti, attività*» e non «*singoli atti*». Ancor più esplicita è L. ROSSI CARLEO, *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Europa dir. priv.*, 2010, 3, 703 nel rilevare come la «*recente introduzione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette impone [...] di spostare l’attenzione dall’atto e dalla struttura del contratto, ovvero dal profilo statico, all’attività e al profilo funzionale del*

di regole di mercato destinate a proteggere, in via preventiva e generale, diritti e interessi dei destinatari finali di beni o di servizi, che devono poter confidare nel corretto funzionamento del mercato<sup>38</sup>.

La direttiva introduce, dopo quella sulle clausole abusive, una nuova disciplina di “carattere orizzontale”, una disciplina, cioè, che si riferisce a tutte le pratiche commerciali, anche se di natura sussidiaria - potendo infatti cedere di fronte a disposizioni comunitarie previste per aspetti specifici - perché lascia aperta la possibilità che sussistano discipline speciali per determinate categorie di beni o servizi.

Fra l'altro, per la prima volta nella storia del diritto dell'Unione Europea, viene previsto che il recepimento della direttiva *de qua* da parte degli Stati membri non possa essere “minimale”, ritenendosi invece necessaria un' “armonizzazione massima” delle diverse legislazioni nazionali<sup>39</sup>.

---

*comportamento, ovvero al profilo dinamico.*». Concorda G. GRISI, *Rapporto di consumo e pratiche commerciali*, su [www.juscivile.it](http://www.juscivile.it), 2013, 5, 297, che osserva come sia «*il modo di stare nel mercato del soggetto professionale che risulta direttamente implicato nella “pratica commerciale”, che si concludano contratti o meno.*».

<sup>38</sup> Con questa disciplina il Legislatore europeo lascia liberi gli Stati membri di modificare o adeguare la propria disciplina interna al fine di predisporre opportuni rimedi in favore del consumatore (come singolo) che stipuli un contratto a seguito di una pratica commerciale scorretta e, principalmente, non apporta in via diretta integrazioni o deroghe alla disciplina dei contratti. L'attenzione si incentra essenzialmente sul comportamento del professionista nel mercato e prende in considerazione tutte le pratiche commerciali scorrette tra professionisti e consumatori «*poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa ad un prodotto*» (art. 3, direttiva 2005/29/CE).

<sup>39</sup> Si introduce cioè il principio che gli Stati membri non possono mantenere o adottare disposizioni divergenti da quelle fissate nella direttiva sostituendosi tale principio a quello dell'armonizzazione minima. Infatti, fino a prima degli anni 2000, molte direttive consumeristiche, e segnatamente la maggior parte di quelle in materia contrattuale, si sono caratterizzate per la presenza della clausola di armonizzazione minima, in forza della quale gli Stati membri erano legittimati a mantenere in vigore o introdurre disposizioni maggiormente protettive dei consumatori, in ciò discostandosi dallo standard di tutela delineato dalla direttiva, che è dunque “minimo”. Tuttavia, a partire dagli inizi degli anni 2000, il modello dell'armonizzazione minima è stato abbandonato a favore dell'armonizzazione massima delle legislazioni nazionali, che non consente ai Legislatori dei Paesi membri di discostarsi dal tenore delle direttive, nemmeno per assicurare una maggior tutela ai consumatori (così, ad esempio, oltre alla già citata direttiva 2005/29/CE, le direttive 2002/65/CE sulla commercializzazione a distanza dei servizi finanziari, 2008/48/CE sui contratti di credito ai consumatori, 2008/122/CE sulla tutela dei consumatori per quanto concerne alcuni aspetti dei contratti di multiproprietà, 2011/83/UE sui diritti dei consumatori). Dall'adozione di questo nuovo modello è derivata, per un verso, una riduzione di quelle differenze tra legislazioni nazionali che sono venute a crearsi in ragione delle diverse modalità con le quali i Legislatori si sono avvalsi della possibilità - ad essi accordata dalle direttive di armonizzazione minima - di introdurre o mantenere nei propri ordinamenti interni disposizioni maggiormente protettive per i consumatori; per altro verso, un indubbio abbassamento del livello di tutela dei consumatori quantomeno negli Stati nazionali che - nelle materie volta per volta disciplinate dalle direttive di armonizzazione massima - già disponevano di regole interne più favorevoli per i consumatori rispetto a quelle contenute nelle direttive medesime. Questo mutamento, peraltro molto discusso, viene giustificato in considerazione dello scopo di favorire la creazione di un quadro giuridico uniforme, funzionale alla realizzazione del mercato unico. Al riguardo, in G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 16, si sottolinea la relatività della portata dell'inciso di apertura dell'art. 169 TFUE (prima dell'art. 153 Tr. CE) «*Al fine di [...] assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori*», che non comporta un rafforzamento effettivo

Da ultimo, la fase che stiamo attualmente attraversando appare caratterizzata, come evidenziato dalla dottrina<sup>40</sup>, da un costante dilatarsi degli obiettivi che da sempre hanno contrassegnato il diritto dei consumi.

Da una parte si guarda al contratto come strumento di regolazione del mercato, incentrando l'attenzione sul contesto generale nel quale le relazioni si svolgono; dall'altra si cerca di attribuire una più ampia valenza ad alcuni principi che da sempre hanno distinto il contratto con un soggetto debole, cercando, in quest'ottica attenta alle concrete diseguaglianze, di creare un diritto dei contratti di matrice europea, armonizzando le discipline vigenti nei diversi Stati membri.

Tuttavia, non è ancora possibile comprendere dove porteranno queste linee di tendenza, delle quali, pertanto, ed al momento, ci si limita a prendere atto.

#### **§ 4. La generalizzazione degli obiettivi comunitari: il “mercato dei consumatori” ed il “diritto contrattuale europeo per i consumatori e per le imprese”**

Questo rapido *excursus* sulla parabola evolutiva del diritto del consumo in ambito europeo mostra con chiarezza un dato più che evidente: l'obiettivo, perseguito dall'Unione (un tempo dalla Comunità), muta con il tempo, ampliando costantemente il raggio d'azione della tutela apprestata, che da individuale e successiva diviene generale e preventiva.

Il programma dell'Unione per il periodo 2007 - 2013 (adottato con decisione 2006/1926 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006, in *GUCE* L 404 del 30 dicembre 2006)<sup>41</sup> era volto al raggiungimento di un obiettivo concreto: realizzare un

---

della protezione dei consumatori né in generale né rispetto alla politica del mercato interno e si richiama l'orientamento della Corte di Giustizia (CG 13.5.1997, in C-233/94, *Repubblica Federale di Germania c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*) secondo cui l'adozione di un livello di protezione inferiore a quello garantito in altri Stati membri non è incompatibile con il Trattato; nessuna previsione del Trattato obbliga le Istituzioni comunitarie ad adottare il più elevato livello di protezione esistente in uno degli Stati membri e l'abbassamento dello standard di tutela che può verificarsi in seguito all'attuazione di una direttiva non rimette in discussione il risultato generale cui questa tende.

<sup>40</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 9.

<sup>41</sup> Sul sito ufficiale dell'Unione Europea (europa.eu) è riportata, la Decisione 1926/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che stabilisce un programma d'azione comunitaria nel settore della politica dei consumatori (2007-2013), il cui testo di sintesi così prevede:

*«La presente decisione stabilisce il programma d'azione comunitaria per la politica dei consumatori (2007-2013), nonché il relativo stanziamento, pari a 156,8 milioni di euro per i 27 Stati membri dell'UE.*

*Il programma d'azione 2007-2013 sostituisce il precedente programma 2004-2007.*

*Il programma mira a completare, sostenere e seguire le politiche degli Stati membri e a contribuire a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici e giuridici dei consumatori, nonché a promuovere il diritto di questi all'informazione, all'istruzione e all'organizzazione della difesa dei loro interessi.*

*Tale scopo viene perseguito tramite la realizzazione di 2 obiettivi:*

- 1) *garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, grazie segnatamente al miglioramento della consultazione e della rappresentanza degli interessi dei consumatori;*
- 2) *garantire l'applicazione effettiva delle regole di protezione dei consumatori, segnatamente tramite la cooperazione in materia di applicazione della legislazione, l'informazione, l'istruzione e le vie di ricorso.*

*Undici azioni distinte sono state previste per la realizzazione dei due obiettivi summenzionati. Tali azioni riguardano per l'obiettivo 1: la raccolta, lo scambio e l'analisi di dati e di informazioni, nonché la messa a punto di strumenti di valutazione, la consulenza giuridica e tecnica ivi compresi studi, seminari e conferenze, nonché il contributo al funzionamento delle associazioni europee dei consumatori.*

*Per quanto riguarda l'obiettivo 2, le azioni riguardano l'applicazione effettiva della normativa comunitaria attraverso interventi di coordinamento della sorveglianza, di cooperazione fra le autorità nazionali, nonché il controllo e la valutazione della sicurezza dei prodotti non alimentari e dei servizi; alcune azioni riguardano inoltre l'informazione, la consulenza e le vie di ricorso ovvero l'istruzione dei consumatori.[...].».*

Il 9.11.2011 la Commissione europea ha annunciato la proposta relativa al nuovo programma «Consumatori 2014 - 2020». Il comunicato stampa, rintracciabile anch'esso sul sito [europa.eu](http://europa.eu), recita testualmente:

*«Il programma Consumatori supporterà la politica consumeristica dell'UE negli anni a venire. Esso si prefigge di porre i consumatori al centro del mercato unico e di conferire loro i poteri per partecipare attivamente al mercato e far sì che esso funzioni a loro vantaggio, in particolare:*

- *promuovendo la sicurezza dei prodotti attraverso efficaci misure di sorveglianza del mercato;*
- *migliorando l'informazione, l'educazione e la sensibilizzazione dei consumatori sui loro diritti;*
- *consolidando i diritti dei consumatori e dando impulso a sistemi efficaci di riparazione, in particolare mediante meccanismi alternativi di soluzione delle controversie;*
- *rafforzando l'attuazione dei diritti nella dimensione transfrontaliera.*

[...]

*Questo programma prenderà le mosse dai programmi precedenti e concentrerà i propri interventi sull'emancipazione dei consumatori lungo gli assi della sicurezza, dell'informazione e dell'educazione, dei diritti e delle possibilità di riparazione e esecuzione. Gli interventi si concentreranno su:*

- *monitoraggio e attuazione delle regole in tema di sicurezza per il tramite di sistemi su scala UE quali RAPEX, il sistema UE di scambio rapido di informazioni sui prodotti di consumo pericolosi;*
- *iniziative d'informazione e educazione per sensibilizzare i consumatori, in particolare i giovani consumatori, sui loro diritti. In ciò rientra anche il proseguimento dello sviluppo della base di evidenze atta a consentire un migliore processo decisionale sia a livello UE che nazionale sulle tematiche consumeristiche, come ad esempio il quadro di valutazione del mercato dei consumi (Consumer Markets Scoreboard), che fa una mappatura dei mercati che vengono meno alle aspettative dei consumatori in Europa;*
- *assicurare l'applicazione della legislazione volta ad accrescere i diritti dei consumatori, ad esempio la direttiva sul credito al consumo che assicura che i consumatori di tutta Europa godano di una base comune di diritti, tra cui il diritto a ricevere informazioni chiare e comparabili prima di impegnarsi sul piano finanziario; nonché la legislazione in tema di riparazione, ambito questo in cui si sono già compiuti lavori preparatori, in particolare per quanto concerne la risoluzione alternativa delle controversie;*
- *azioni di forza pubblica per il tramite di operazioni a tappeto coordinate dalla Commissione europea e condotte simultaneamente dalle autorità nazionali preposte al rispetto dei diritti dei consumatori per individuare i casi in cui tali diritti sono compromessi o negati.».*

Il 22 maggio 2012 la Commissione ha presentato la sua proposta di regolamento [COM 82012 225 final] relativo a un programma per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020 (Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni - *Un'agenda europea dei consumatori - Stimolare la fiducia e la crescita*) che si colloca sulla stessa linea della comunicazione *Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* e intende porre un «consumatore informato al centro del mercato unico». In sintesi, l'Agenda del consumatore europeo si articola in 4 obiettivi principali:

- *rafforzare la sicurezza dei consumatori su beni, servizi e alimenti, rendendo più rigoroso il quadro normativo ed efficiente la sorveglianza sul mercato;*
- *migliorare gli aspetti dell'informazione, dando al consumatore gli strumenti adeguati per comprendere i vari aspetti del consumo, del costo reale del credito al consumo al reperimento dell'istanza cui rivolgersi per un reclamo. Un ruolo fondamentale in questo lo svolgono le associazioni dei consumatori;*
- *migliorare la repressione degli illeciti ed assicurare un'adeguata riparazione, considerato che il danno subito dai consumatori europei a causa di problemi che danno origine a controversia è stimato a circa lo 0,4 % del PIL dell'UE;*

- allineare la politica ai cambiamenti intervenuti nella società adattando il diritto del consumo all'età digitale e affrontando i problemi che i consumatori incontrano nelle transazioni online; non dimenticando i bisogni dei consumatori vulnerabili e rendendo agevoli le scelte sostenibili.

Cinque sono i settori chiave su cui intervenire:

1. alimenti: assicurare la sostenibilità e la sicurezza
2. energia: far sì che i consumatori riescano a fruire dei prezzi più vantaggiosi nel mercato liberalizzato e sappiano meglio gestire il loro consumo energetico
3. settore finanziario: tutelare gli interessi finanziari dei consumatori e conferire loro gli strumenti per gestire le loro finanze
4. trasporti: adattare la legislazione ai moderni pattern di viaggio e incoraggiare la mobilità sostenibile
5. digitale: affrontare i problemi che i consumatori incontrano e garantire la loro tutela online.

Sono al vaglio della Commissione anche alcune proposte relative all'introduzione di meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie e di risoluzione delle controversie online che consentano ai consumatori di tutta Europa (attualmente meccanismi del genere sono presenti solo in alcuni paesi) una soluzione rapida e a costi ridotti delle controversie che li riguardano. Non va dimenticato, infatti, che l'attenzione comunitaria si è rivolta anche al problema dell'accesso alla giustizia dei consumatori, ciò sulla base della constatazione delle numerose barriere (psicologiche, economiche, informative) che si frappongono all'esercizio dell'iniziativa giudiziale da parte del consumatore, sia nei singoli contesti nazionali sia in quello transfrontaliero, ed anche in considerazione della sproporzione fra valore della controversia e spese e durata della stessa. Sul punto l'intervento comunitario ha seguito diverse vie (vedi «Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico», COM (9) def. del 16.11.1993, poi sfociato nel «Piano d'azione sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato interno», COM, (96) 13 del 14.11.1996). Da una parte è stato costantemente incentivato, con provvedimenti *ad hoc* o nel contesto delle altre direttive consumeristiche, il ricorso a strumenti di *soft law*, quali le *Alternative Dispute Resolution* (ADR) ed i codici di condotta (in tale ottica sono state adottate la Raccomandazione 1998/257/CE del 30.3.1998, la Raccomandazione della Commissione 2001/310/CE del 4.4.2001 ed è stata altresì istituita una rete extragiudiziale per la risoluzione delle controversie consumeristiche cd. «Rete comunitaria per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo [REE]», con Risoluzione del consiglio 25.5.2000, in GUCE C155/1 del 6.6.2000, di cui fanno parte gli organismi ADR accreditati presso gli Stati membri e rispondenti ai principi stabiliti nelle predette raccomandazioni). Dall'altra parte, è stata attribuita legittimazione ad agire in via inibitoria alle associazioni di tutela dei consumatori, anche per le controversie transfrontaliere, per le violazioni della normativa consumeristica comunitaria (si vedano la direttiva 1998/27/CE sulle azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, poi abrogata e sostituita dalla direttiva 2009/22/CE del 23.4.2009. E' stato quindi adottato, al fine di superare i residui problemi derivanti dalle controversie transfrontaliere, il Regolamento CE n.2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27.10.2004, relativo alla cooperazioni tra le autorità nazionali incaricate di garantire l'applicazione della normativa in materia di protezione dei consumatori, recentemente modificato dal Regolamento 954/2011/UE del 14.11.2011. Si segnala, infine, la Risoluzione del Parlamento europeo del 12.03.2013 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla risoluzione alternativa delle controversie per le controversie dei consumatori e che modifica il regolamento CE n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (direttiva sull'accesso dei consumatori alle ADR) (COM(2011)0793 – C7-0454/2011-2011/0373 (COD)). Per una disamina delle iniziative portate avanti dall'Unione Europea nell'ambito delle ADR fra privati e pubbliche amministrazioni, vedi P. DE PASQUALE, *Le iniziative dell'Unione europea in materia di soluzione alternativa delle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, 1, 65 ss., in cui l'A. evidenzia i molti ostacoli – di natura strutturale - ancora esistenti nell'assicurare il riconoscimento delle decisioni adottate nell'ambito dei sistemi ADR, il cui superamento implica una riconsiderazione approfondita di concetti e istituzioni piuttosto variabili nell'ambito dell'UE, come – ad esempio – la nozione di autorità pubblica, la differenza tra diritto soggettivo e interesse legittimo ed i criteri di tutela di ognuno di essi, le caratteristiche distintive di contenziosi tra privati e tra questi e pubbliche amministrazioni. L'analisi si concentra poi su alcuni strumenti a disposizione del sistema giuridico dell'UE in settori quali gli appalti pubblici ed i beni culturali per poi illustrare brevemente il cd. SOLVIT – Sistema di risoluzione delle controversie nel mercato interno - rete on line di centri di coordinamento (al momento sono 28 e fanno parte delle amministrazioni pubbliche dei Paesi membri nei quali sono ubicati), collegati tra loro con un sistema di trasmissione dati, il cui scopo è quello di offrire assistenza gratuita ai cittadini o alle imprese dell'UE qualora incontrino problemi con le autorità nazionali pubbliche di altri Stati membri. Ad esempio, la rete può offrire una soluzione extragiudiziale (informale) in materia di lavoro, riconoscimento di titoli universitari, immatricolazione dei veicoli, creazione di un'impresa etc. Il numero crescente di casi presentati on-line ed i risultati positivi raggiunti consente all'A. di assumere

«mercato dei consumatori» tale da costituire un modello «da esportare nel resto del mondo», come era detto nella comunicazione della Commissione del 13 marzo 2007 (COM 2007, 99 def.), soddisfacendo, così, un'esigenza ritenuta prioritaria: l'integrazione degli interessi dei consumatori in tutte le politiche.

Al riguardo, non possono sottacersi le interessanti considerazioni svolte dalla dottrina<sup>42</sup>: «[...] L'obiettivo della nuova politica si persegue attraverso regole che, anche qualora facciano riferimento al contratto, non lo considerano più né isolatamente, né esclusivamente nella sua funzione originaria quale espressione di scambio individuale, che

---

che SOLVIT può efficacemente contribuire a garantire la legalità da parte delle autorità pubbliche degli Stati membri ed un'equa tutela delle persone fisiche e dei diritti delle imprese. Sui principi per l'utilizzo di SOLVIT, si veda la Raccomandazione della Commissione del 7.12.2001.

<sup>42</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 9 ss. Sull'argomento, ed a proposito della dialettica fra diritto comune e diritto speciale, paiono interessanti anche le riflessioni di G. VETTORI, *Oltre il consumatore*, in *Obbl. e Contr.*, 2011, 2, 86 ss.: «Dalla metà del secolo passato in Europa quelle regole (quelle del diritto del consumo – n.d.r.) sono state al centro della riflessione sul contratto, prima negli Stati nazionali e poi nel processo di uniformazione. Oggi sia in Italia che nel diritto comunitario quel diritto speciale è oggetto di un ripensamento radicale.[...] La dottrina italiana segue linee diverse nella ricerca di una disciplina del contratto in Italia e in Europa. Da un lato si analizzano le regole a seconda delle figure soggettive rilevanti e dei relativi regimi giuridici di protezione ed emergono così gli statuti del consumatore e dell'impresa debole, con spunti diversi in ordine alla possibile estensione della disciplina all'interno della relativa classe ed anche oltre. Altri delimitano, per recuperare linearità e coerenza del sistema, una categoria di contratto asimmetrico riferibile ad ogni cliente protetto per una diversità di potere dovuta non al rapporto di consumo, ma ad una prestazione caratteristica o alla posizione di mercato occupata. Con ciò ponendo in luce la perdita di centralità della figura del consumatore a favore di una disciplina dai confini più ampi rivolta ad un soggetto di mercato impegnato in una relazione asimmetrica, dipendente da fattori fisiologici e non dalla patologia dell'accordo. La proposta è suggestiva perché individua una linea di evoluzione in atto nella normativa, ma teorizza una categoria (quella del cliente) come unica prospettiva possibile. D'altra parte si sottolinea come il consumatore e l'impresa debole siano non tanto figure di contraente debole oggetto di una politica redistributiva, quanto "agenti di razionalità", protetti per finalità inerenti alla stessa configurazione giuridica del mercato europeo. Ne segue che disciplina speciale e disciplina generale assumono peculiari contorni, mentre il diritto privato europeo generale è tutto da costruire attraverso una comunicazione continua fra i due ambiti». A cura del medesimo Autore si veda anche, recentemente e *amplius*, *Contratto e responsabilità. Il contratto dei consumatori, dei turisti, dei clienti, degli investitori e delle imprese deboli. Oltre il consumatore*, Padova, 2013.

Al di là di legittime posizioni critiche nei confronti di queste ipotesi ricostruttive, una constatazione resta ferma: l'evoluzione legislativa degli ultimi anni ha mostrato la coesistenza di due modelli di contratto: il primo, di derivazione liberale, negoziato da contraenti esperti e simmetrici, aspira al massimo di libertà, e richiede al Legislatore un intervento minimo finalizzato a salvaguardarne l'autonomia; il secondo contratto, corrispondente al contratto che intercorre tra professionista e consumatore, vede coinvolti attori asimmetrici e necessita invece del massimo controllo, al fine di tutelare il contraente debole. Una "terra di mezzo" sembra ora emergere. Si tratta di ciò che in dottrina, si inizia a chiamare "il terzo contratto", in cui vengono a trovarsi in campo due imprenditori, l'uno in posizione di dominanza, l'altro di soggezione economica. Rientra in questa categoria una fascia di rapporti che non si lasciano ricondurre ai modelli classici. Caratterizzati come sono da asimmetria di potere contrattuale, tali contratti esigono un migliore coordinamento sistematico tra la disciplina del contratto e la regolamentazione della concorrenza e del mercato. Riflettono su questi fenomeni, indagandone gli aspetti peculiari e interrogandosi sulla possibilità che le norme disperse che se ne occupano possano essere organizzate lungo linee coerenti i contributi di autori vari raccolti nell'opera *Il terzo contratto*, a cura di G. GITTI, G. VILLA, Bologna, 2008. Si veda anche, recentemente, E. PIRO, *Tutela del consumatore e terzo contratto*, Roma, 2013. Partendo dall'osservazione per cui il sistema dei contratti è ormai totalmente mutato rispetto all'originario assetto codicistico in ragione della sempre maggiore presenza di fonti normative speciali *extra codicem*, l'A. indaga il difficile rapporto esistente fra la normativa "generale" codicistica e quella "speciale" offerta dalle normative di settore. Oggetto di approfondita disamina è, fra le altre, la disciplina consumeristica, nonché, complessivamente, il sistema del diritto della concorrenza nel mercato.

*trova la sua essenza negli interessi dei soggetti che lo effettuano. Le nuove regole guardano al contratto come strumento di razionalità del mercato: il contratto, quindi, è considerato anche come strumento utile al raggiungimento dell'interesse al corretto ed efficiente funzionamento del mercato.[...] Si registra un passaggio determinante: l'attenzione, incentrata in precedenza essenzialmente sull'atto e sulla sua struttura, viene a focalizzarsi sull'attività e sul mercato.*

*Ne consegue che la disciplina, anche quando riguarda l'atto di consumo, non mira a tutelare il consumatore esclusivamente nella sua posizione di contraente. Difatti, il cittadino-consumatore diviene destinatario di una tutela più pervasiva, che non è ristretta al momento dell'acquisto e, quindi, non guarda più solo al profilo statico dell'atto, ma è allargata agli aspetti dinamici, al fine di promuovere la complessiva realizzazione delle esigenze del consumatore inteso come soggetto consapevole, che non deve essere ingannato o coartato dal mercato in cui opera.[...] Occorre ancora osservare che [...] il cambiamento di prospettiva dall'atto all'attività nel diritto dei consumi emerge ormai in maniera inconfutabile a seguito della introduzione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette che guarda al consumatore non più come un soggetto da proteggere, ma come un soggetto razionale, che deve essere posto in grado di effettuare scelte consapevoli, con l'obiettivo di rendere il mercato più efficiente anche sotto il profilo concorrenziale.».*

La crescente generalizzazione degli scopi e il dilatarsi dell'area sulla quale il Legislatore europeo intende incidere si coglie altresì da un dato piuttosto significativo: l'attenzione solitamente prestata al contratto dei consumatori, che costituiva il fulcro delle precedenti politiche, viene, si potrebbe quasi dire, a scemare nella sua specificità. Si guarda infatti alle disposizioni vigenti in tema di contratti dei consumatori, alle quali si deve il risultato di aver determinato il cd. “*acquis communautaire*”, con l'intento di creare - come è detto nella Relazione che accompagna la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori dell'8 ottobre 2008 - un «*unico strumento orizzontale che disciplina gli aspetti comuni in modo sistematico, semplifica e aggiorna le norme esistenti, risolve le incoerenze e colma le lacune.*».

Tuttavia, nonostante la proclamazione di intenti, di fatto il riesame della frammentata disciplina introdotta dalle numerose direttive relative al diritto contrattuale dei consumatori, al fine di semplificare e completare il quadro normativo esistente, ha avuto un cammino lento e travagliato, per poi concludersi nell'emanazione di un atto, la direttiva

2011/83/UE<sup>43</sup>, adottata il 25 ottobre 2011 dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione Europea, che, a giudizio di molti osservatori, ha concretizzato un risultato piuttosto modesto<sup>44</sup>. Una conferma del progressivo ridimensionamento degli obiettivi iniziali è certamente rinvenibile nel restringimento dell'area normativa su cui il nuovo provvedimento doveva incidere: delle otto direttive inizialmente prese in esame soltanto quattro sono state poi prese in considerazione: la direttiva 85/577/CEE per la tutela dei consumatori in caso di contratti stipulati fuori dai locali commerciali; la direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori; la

---

<sup>43</sup> Per un'analisi dettagliata sulla direttiva 2011/83/UE, si veda S. MAZZAMUTO, *La nuova direttiva sui diritti del consumatore*, in *Europa e diritto privato*, 2011, 04, 861 ss.; R. CASORIA, *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Frammenti di un regime protettivo a vocazione generale*, in *Foro It.*, 2012, 5, 190 ss.

Scopo dichiarato del nuovo provvedimento (entrato in vigore 20 giorni dopo la sua pubblicazione sulla GUUE avvenuta il 22 novembre 2011, mentre gli Stati membri hanno 2 anni di tempo dall'entrata in vigore per varare le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi necessari per l'attuazione) è quello di contribuire, mediante il raggiungimento di un elevato livello di tutela del consumatore, ad un miglior funzionamento del mercato interno, approssimando taluni aspetti della regolamentazione degli Stati membri concernente i contratti tra consumatori e i professionisti, ossia coloro che agiscono sul mercato, comprando e vedendo beni o servizi. La nuova normativa si applica ad ogni contratto concluso tra un professionista e un consumatore ed ai contratti di fornitura di acqua, gas, elettricità o teleriscaldamento, inclusi quelli stipulati da pubblici fornitori su base contrattuale; in caso di conflitto tra le norme della direttiva e quelle di altro atto dell'Unione saranno queste ultime a prevalere. Gli Stati Membri non possono mantenere o introdurre previsioni divergenti da quelle stabilite dalla direttiva, incluse quelle più o meno stringenti volte ad assicurare un diverso livello di tutela del consumatore, salvo che sia altrimenti previsto dalla direttiva stessa. Superato pertanto l'approccio ad armonizzazione minima, in forza del quale le tutele riservate ai consumatori dalla precedenti direttive costituivano la soglia minima di protezione che gli Stati erano chiamati a garantire, ad esso si sostituisce un approccio misto tra il criterio dell'armonizzazione massima relativa ad alcune norme destinate a porre gli standard relativi agli aspetti comuni dei contratti a distanza e dei contratti negoziati fuori dai locali commerciali e la possibilità di adottare o mantenere norme nazionali divergenti riguardo a taluni aspetti (considerando 2 della direttiva). Infatti, anche se in linea di principio gli Stati non possono né mantenere né adottare nel diritto nazionale disposizioni divergenti da quelle della direttiva (non importa se più o meno severe nel definire il livello di tutela concesso al consumatore), è fatta salva la possibilità che la direttiva stessa disponga altrimenti (art. 4), come, per esempio, nel caso delle informazioni precontrattuali relative ai contratti diversi sia dai contratti a distanza, sia dai contratti negoziati fuori dai locali commerciali (art. 5, comma 4). Dall'art. 25 risulta poi il carattere imperativo della disciplina posta dalla direttiva 2011/83, e quindi la sua inderogabilità e indisponibilità dei diritti da essi conferiti al consumatore: infatti, è disposto che se la legge applicabile al contratto è quella nazionale, i consumatori non potranno rinunciare ai diritti loro riconosciuti dagli atti che hanno trasposto la direttiva nell'ordinamento interno; pertanto, ogni pattuizione contrattuale che, direttamente o indirettamente, comporti una tale rinuncia alla tutela o la sua riduzione non sarà vincolante per il consumatore. Come si diceva, la direttiva *de qua* si applica a qualsiasi contratto concluso tra un professionista ed un consumatore, alle condizioni e nella misura stabilite dalle sue disposizioni, ma in caso di conflitto con un diverso atto dell'Unione che disciplini settori specifici, prevale quest'ultimo (art.3, ove è espresso il principio *lex specialis derogat generali*).

<sup>44</sup> Si vedano in tal senso, *ex multis*, L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 11 ss.; S. MAZZAMUTO, *La nuova direttiva sui diritti del consumatore*, cit., 862, ritiene che l'intervento realizzato con il provvedimento *de qua* abbia un contenuto abbastanza limitato, oltre ad essere «a macchia di leopardo»; A. PALMIERI, *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Quel che avanza dei diritti dei consumatori: una disciplina parziale e frammentaria (con qualche spunto interessante sul piano definitorio)*, in *Foro It.*, 2012, 5, 181 ss., scrive che «è la proverbiale montagna che ha partorito il topolino»; R. PARDOLESI, *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Contratti dei consumatori e armonizzazione: minimax e commiato?*, cit., 177, osserva, criticamente che «l'iniziativa comunitaria[...] è implosa per strada, fino a far prospettare, come unica via di uscita dallo stallo, l'accordo politico su un canovaccio ridotto ai minimi termini», definito «utile» ma «lontano mille miglia dal disegno ambizioso con cui era cominciata la revisione dell'acquis comunitario in materia di tutela dei consumatori.»

direttiva 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza; la direttiva 99/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo. Tuttavia, il riesame, anche se formalmente ha apportato modifiche anche alla direttiva 93/13/CEE, in sostanza si è limitato a sostituire con una direttiva unica due direttive: l'una riguardante i contratti stipulati fuori dai locali commerciali (direttiva 85/577/CEE) l'altra concernente le vendite a distanza (direttiva 97/7/CE). Rispetto a tali direttive, sono state rimosse incoerenze (in particolare per quanto riguarda i tempi del diritto di recesso)<sup>45</sup> e sono state colmate lacune (in specie per quanto riguarda il diritto all'informazione)<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Si veda R. DE HYPPOLITIS, *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). La disciplina unitaria del recesso*, in *Foro It.*, 2012, 5, 186 ss. *Amplius*, sull'evoluzione normativa del recesso cfr. F. P. PATTI, *Il recesso del consumatore: l'evoluzione della normativa*, in *Europa e diritto privato*, 2012, 4, 1007 ss. Nel contributo l'Autore sottolinea, fra l'altro, quelle decisioni giudiziarie che hanno fornito le basi per l'intervento successivo delle istituzioni europee, oltre a sviluppare un confronto tra l'insieme delle regole di recesso previste nella nuova direttiva e quelle contenute nella proposta di regolamento su un diritto comune europeo della vendita (si veda la nota 48), presentata dalla Commissione europea al fine di agevolare gli scambi transfrontalieri nel campo della contrattazione sia consumeristica che tra imprenditori (ove una delle parti sia un piccolo o medio imprenditore).

<sup>46</sup> La direttiva 2011/83 modifica infatti i doveri d'informazione precontrattuale e contrattuale. In particolare, con riguardo all'informativa precontrattuale - sulla falsa riga di quanto accade già per i contratti di multiproprietà e di viaggio - l'intervento più significativo operato rispetto alla precedente disciplina consiste indubbiamente nell'introduzione di una disciplina unitaria - e quindi a prescindere dalle particolari modalità di conclusione del contratto, come nel caso dei contratti a distanza e dei contratti conclusi fuori dai locali commerciali - in merito al contenuto delle informazioni precontrattuali che il professionista deve rendere al consumatore, informazioni che devono essere fornite dall'operatore professionale in ogni caso prima che il consumatore sia vincolato da un contratto o da un'offerta. L'art. 5 elenca, infatti, una serie di circostanze relative al contratto in via di perfezionamento di cui il venditore deve dare notizia al consumatore in maniera chiara e comprensibile, a meno che esse non siano autoevidenti, ossia emergano in modo incontrovertibile dal contesto in cui si sta procedendo a concludere il contratto.

L'obbligo di informazione investe: *a*) le principali caratteristiche del bene; *b*) gli elementi identificativi del professionista; *c*) il prezzo complessivo, inclusi le tasse e, se previsti, i costi aggiuntivi di trasporto, di consegna o postali, nonché, qualora il prezzo non sia determinabile nel suo preciso ammontare prima della conclusione del contratto, il meccanismo del suo calcolo; *d*) se previsti, gli accordi sul pagamento del prezzo, sulla consegna del bene e sull'adempimento della prestazione, oltre che il termine della consegna e la politica adottata dal venditore per la gestione delle lamentele; *e*) il promemoria sull'esistenza della garanzia legale di conformità e, se previsti, i servizi post-vendita e la garanzia convenzionale; *f*) il termine di durata del contratto e, se si tratta di contratto a tempo indeterminato o ne è stabilita la rinnovazione automatica, le condizioni del suo scioglimento; *g*) la funzionalità dei contenuti digitali incluse le misure tecniche di protezioni applicabili; *h*) la compatibilità dei contenuti digitali con l'hardware o con il software di cui il venditore è al corrente ovvero ci si può ragionevolmente aspettare che lo sia. Il novero delle informazioni investe - com'è evidente - diversi profili del regolamento contrattuale in formazione, ma alcuni dati incidono direttamente sulla nozione di conformità del bene al contratto: si allude, in particolare, alle informazioni *sub a), g) e h)*.

Se dunque la previsione dell'obbligo per il venditore e per il prestatore di servizi di somministrare le suddette informazioni in fase precontrattuale sussiste anche in caso di contratti a distanza e dei contratti conclusi fuori dai locali commerciali, occorre, tuttavia, tener presente che nel nostro sistema alcuni aggiustamenti sono già operanti, posto che erano stati introdotti a seguito della riagggregazione sistematica operata con la emanazione del codice del consumo.

Va anche notato che la direttiva 2011/83/UE, nella parte riguardante l'informazione, si è rivelata ancora una volta avara sul versante dei rimedi e della tutela processuale - con l'unica eccezione del regime dell'onere della prova di cui all'apposita disciplina dei contratti a distanza e dei contratti conclusi fuori dai locali commerciali - ma ha comunque introdotto all'art. 5 un nuovo catalogo a carattere generale degli obblighi di informazione riguardanti il contratto del consumatore e la fornitura di acqua gas elettricità e teleriscaldamento che è sorretto dalla tecnica dell'armonizzazione massima ed impedisce agli Stati membri di

Al di là di legittime (e fondate) valutazioni negative sulla effettiva portata di questo primo *restyling* generale della disciplina protettiva del consumatore operato dal Legislatore europeo, la semplificazione e la armonizzazione hanno avuto la loro ragione di essere nella necessità di realizzare «un migliore funzionamento del mercato interno tra imprese e consumatori» (*considerando* 5) e nel superare disparità che «possono creare barriere importanti nel mercato interno con ripercussioni sui professionisti e sui consumatori» e, quindi, sul mercato (*considerando* 6).

---

derogare *in peius* alla normativa comunitaria salvo il caso di vendite giornaliere con prestazioni immediate o di forniture di acqua gas o elettricità in quantità modeste e consente loro semmai di ampliare l'area dell'informazione precontrattuale.

Gli obblighi di informazione - com'è risaputo - investono non solo la fase precedente la conclusione del contratto ma anche il perfezionamento dell'accordo e la successiva esecuzione del rapporto contrattuale, essendo funzionali ad entrambi gli aspetti della consapevole formazione del consenso e della corretta gestione per l'appunto del rapporto contrattuale (si veda R. ALESSI, *I doveri di informazione*, in *Manuale di diritto privato europeo*, a cura di C. CASTRONOVO, S. MAZZAMUTO, Milano, 2007, 391 ss.). La “debolezza” del consumatore si risolve infatti essenzialmente nell'asimmetria informativa. La disciplina comunitaria non contempla, tuttavia, sanzioni a carattere generale per le ipotesi di violazione di tali obblighi ma si limita ad introdurre alcune misure specifiche quale, ad es., il prolungamento del termine per il recesso di pentimento in caso di mancata informazione del consumatore sul regime dello strumento.

Il vuoto di disciplina nell'intervento comunitario ed il perdurante silenzio del Legislatore italiano hanno indotto dottrina e giurisprudenza ad interrogarsi sulle conseguenze della violazione degli obblighi di informazione da parte del professionista: le tesi al riguardo sono svariate, fermo restando che il consumatore può comunque esercitare il recesso ove esso sia previsto.

Un primo indirizzo fa leva sulla collocazione logico-temporale degli obblighi di informazione e sulla scansione procedimentale impressa alla fase di conclusione del contratto e, pertanto, colloca tali obblighi nella fase delle trattative, ricollegandoli alla disciplina prevista dal codice civile per la trattativa ordinaria e, quindi, all'ambito di applicazione dell'art. 1337 c.c. (cfr. G. GRISI, *Gli obblighi di informazione*, in *Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo*, a cura di S. MAZZAMUTO, Torino, 2002, 144. ss.; Id., *Informazione (Obblighi di)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, agg. 2006, Roma, 2006, 1ss., Id. *Informazione (Obblighi di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011, 595 ss.). Un secondo indirizzo, essenzialmente di matrice giurisprudenziale, punta sul loro carattere inderogabile, connesso alla funzione di protezione del consumatore voluta dal Legislatore, e ritiene, quindi, che la loro violazione determini la nullità relativa del contratto successivamente concluso (cfr. Cass. 15.6.1999, n. 5917; Trib. Mantova 1.12.2004; Trib. Venezia 22.11.2004, Trib. Parma 6.7.1995). Un terzo indirizzo si mostra propenso a collocarli nella fase della formazione della volontà del consumatore-contraente e, quindi, propone che il consumatore non adeguatamente informato venga considerato in errore e possa chiedere l'applicazione del rimedio previsto in via generale per i vizi della volontà ossia l'annullamento del contratto (vedi G. VISINTINI, *La reticenza nella formazione del contratto*, Padova, 1972, 105 ss.; R. SACCO, G. DE NOVA, *Il contratto*, in *Trattato di diritto civile*, a cura di R. SACCO, vol. II, Torino 2004, 428 ss.) L'orientamento oggi prevalente ricorre a tutt'altro rimedio: poiché gli obblighi legali di informazione costituiscono delle regole di condotta destinate ad orientare il contegno del professionista nel corso del rapporto, la loro violazione deve essere qualificata come inadempimento ossia come vicenda autenticamente propria del rapporto contrattuale, sicché la sanzione più adeguata è la risoluzione del contratto. Il consumatore gode, dunque, di un'alternativa: può domandare la *risoluzione* del contratto ed il connesso risarcimento del danno, ma sarà tenuto alla restituzione di quanto abbia eventualmente ricevuto da controparte in esecuzione del contratto oppure può richiedere il solo *risarcimento* del danno, trattenendo quindi le prestazioni già eseguite, il cui valore verrà defalcato nella commisurazione del risarcimento all'interesse positivo (cfr. V. ROPPO, *La tutela del risparmiatore fra nullità, risoluzione e risarcimento (ovvero l'ambaradan dei rimedi contrattuali)*, in *Contratto e impresa*, 2005, 896 ss.; G. SICCHIERO, *Nullità per inadempimento?*, in *Contratto e impresa*, 2006, 2, 368 ss.. Recentemente, cfr. O. A. LIBERA, *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Il reticolo protettivo dell'informazione precontrattuale e delle prescrizioni formali*, in *Foro It.*, 2012, 5, 194 ss.; sugli obblighi informativi per il commercio elettronico si veda M. LEHMANN, A. DE FRANCESCHI, *Il commercio elettronico nell'Unione Europea e la nuova direttiva sui diritti dei consumatori*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, 2, 419 ss.

Una rilevante novità che induce una attenta riflessione si rinviene nel *considerando* 13 ove è detto, fra l'altro, che «*gli Stati membri possono decidere di estendere l'applicazione delle norme della presente direttiva alle persone giuridiche o alle persone fisiche che non sono consumatori ai sensi della presente direttiva, quali le organizzazioni non governative, le start-up o le piccole e medie imprese*».

Si può desumere da ciò che - oltre al passaggio dall'atto all'attività - si vanno introducendo nuovi meccanismi di categorizzazione. Il superamento delle asimmetrie, pertanto, potrebbe trovare risposte anche in discipline che vengono ad aggregarsi non solo intorno al soggetto (consumatore), ma intorno ad altri elementi, quali l'oggetto (v. già, ad es., la disciplina dei mercati finanziari) o, come nel caso specifico, intorno ad ulteriori profili, quali le modalità di contrattazione.

Tuttavia, le difficoltà che si incontrano lungo questo percorso sono in buona parte legate anche al fatto che il processo di integrazione sistematica aspira a riformare non solo i contratti dei consumatori, ma l'intero diritto contrattuale europeo<sup>47</sup>.

Al fine di rispondere a una diffusa esigenza di armonizzazione e coerenza del diritto contrattuale europeo si sono infatti rincorse, intersecandosi e, talvolta, rallentandosi reciprocamente, una serie di iniziative volte ad operare una revisione dell'*acquis* in materia. In questa prospettiva si sono elaborati una pluralità di progetti<sup>48</sup> per una codificazione europea del diritto dei contratti, volti a definirne il minimo comune denominatore nell'ottica di un reciproco avvicinamento fra i vari Paesi<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Occorre tener presente che la diversità dei diritti nazionali genera inevitabilmente dei costi di transazione supplementari ed insicurezza giuridica per le imprese, indebolisce la confidenza dei consumatori per il mercato interno, ostacola l'adattamento delle condizioni contrattuali. Costi rilevanti derivano anche dalla diversità delle lingue, con la conseguente necessità di ricorrere a linguisti esperti per la traduzione delle legislazioni nazionali, non sempre facilmente reperibili, e anche questo è un fattore che scoraggia consumatori e imprese a sviluppare relazioni transfrontaliere, con danni rilevanti per l'economia europea e per il benessere sociale dell'Europa. Da qui la necessità di consolidare il mercato interno tramite anche il potenziamento del diritto europeo dei contratti e ciò rappresenta ormai un chiaro obiettivo della Commissione europea. Cfr., al riguardo, G. VETTORI, *Oltre il consumatore*, cit., 87.

<sup>48</sup> Si segnala, in proposito, il regolamento per una disciplina comune europea della vendita (CESL, Common European Sales Law), la nuova proposta legislativa che la Commissione europea, facendo seguito alla consultazione avviata con il Libro verde del 2010, ha deciso di presentare al fine di agevolare gli scambi transfrontalieri nel campo della contrattazione sia consumeristica che tra imprenditori (ove una delle parti sia un piccolo o medio imprenditore). In base a studi di mercato, la Commissione ritiene, infatti, che una disciplina facoltativa, strutturata sul modello *opt-in*, possa aiutare a superare gli ostacoli di carattere giuridico che spesso spingono imprenditori e consumatori a desistere dall'operare all'estero, permettendo inoltre di non incidere sul diritto nazionale dei contratti in vigore nei Paesi dell'Unione europea. Il progetto interessa quindi in via preminente la contrattazione telematica, ormai divenuta la modalità più diffusa di stipulazione di contratti a distanza, avendo lo scopo di spingere i consumatori ad acquistare via internet in Paesi diversi dal proprio e di agevolare i professionisti che intendono distribuire le proprie merci al di fuori dei confini nazionali. La nuova disciplina riguarda soltanto il contratto di vendita e i contratti di servizio direttamente a essa collegati (manutenzione, installazione e riparazione), tuttavia contiene una parte generale relativa ad alcuni principi e clausole generali (quali, ad esempio, la buona fede e la ragionevolezza), agli obblighi d'informazione precontrattuale, alla conclusione del contratto, ai vizi del consenso, al diritto di recesso del consumatore; all'interpretazione, alle clausole abusive; al risarcimento del danno, e alla prescrizione.).

A tale riguardo, il Libro verde della Commissione europea del luglio 2010 [COM (2010) 348 def.] - sulle opzioni possibili in vista di un diritto europeo dei contratti per i consumatori e le imprese - rende edotti del fatto che l'obiettivo di un mercato interno che funzioni correttamente può raggiungersi solo eliminando le divergenze tra i diritti nazionali dei contratti che ne impediscono la piena realizzazione. Pur in presenza di questa diffusa consapevolezza non si riesce, tuttavia, a trovare la via più consona per raggiungere l'obiettivo designato. Sussistono, invero, molte incertezze e ancora non si trova modo di «scegliere lo strumento migliore per il diritto europeo dei contratti» (Libro verde 2010, punto 4).

**§ 5. Il regolamento CE n. 2006/2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori.**

Nella descrizione, sia pur succinta, del panorama normativo comunitario in materia consumeristica, non ci si può non soffermare su di un atto derivato che, nell'ambito del presente lavoro, mostra profili di indubbia rilevanza.

Si tratta del regolamento CE n. 2006/2004 del 27 ottobre 2004, noto come «Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori»<sup>50</sup>, che introduce e disciplina la

---

Sebbene dal testo adottato emerga in sostanza la volontà di estendere alle imprese “deboli” le modalità di tutela predisposte per i consumatori, attribuendo dunque una forza espansiva a molti dei principi che finora hanno governato il contratto dei consumatori, il risultato cui sono giunte le Istituzioni europee è stato da gran parte della dottrina ritenuto deludente: cfr. C. CASTRONOVO, *L'utopia della codificazione europea e l'oscura Realpolitik di Bruxelles. Dal DCFR alla proposta di regolamento di un diritto comune europeo della vendita*, in *Europa e Diritto Privato*, 2011, 837 s.; S. MAZZAMUTO, *Il diritto europeo e la sfida del codice civile unitario*, in *Contratto e impresa - Europa*, 2012, numero speciale, 98 ss., il quale alla luce dei recessivi segnali provenienti dai recenti indirizzi politici europei ritiene confermata l'opinione di chi considera l'obiettivo del codice civile europeo attualmente irrealizzabile. Va poi tenuto presente, sempre a proposito del CESL, che, costituendo uno strumento opzionale, non è dato sapere se e quando verrà adottato.

<sup>49</sup> Tali iniziative sono state intraprese non solo da gruppi di illustri studiosi, ma anche su indicazione della Commissione, che nell'ambito del Sesto Programma Quadro di ricerca ha finanziato i lavori di una rete internazionale di accademici.

<sup>50</sup> Per un commento a prima lettura del Regolamento CE n. 2006/2004 si veda A. M. MARCHIO, *Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2006, 583 ss. Cfr. anche G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 34 ss.; R. ROLLI (a cura di), *Codice del Consumo*, Piacenza, 2010, 809 ss.; M. FRANZONI (a cura di), *Codice ipertestuale del Consumo*, Torino, 2008, 696 ss. Il regolamento è stato recentemente modificato dal regolamento UE n. 954/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14.09.2011, che vi ha introdotto l'articolo 21 bis; in tale disposizione è previsto che entro il 31.12.2014, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo ed al Consiglio una relazione di valutazione sull'efficacia e sui meccanismi di funzionamento del regolamento 2006/2004, nonché sulla eventuale inclusione nell'allegato ove è indicata la normativa a protezione degli interessi dei consumatori (direttive e regolamenti) di ulteriori atti normativi a tutela degli interessi in questione. La relazione può essere altresì corredata da una proposta legislativa. Al regolamento 2006/2004 la Commissione ha dato attuazione con la decisione 2007/76/CE del 22.12.2006 (in GUUE n. L 32 del 6.2.2007).

cooperazione fra le autorità preposte negli Stati membri alla tutela del consumatore per i casi di infrazione intracomunitaria della normativa sul consumo, collocandosi nel quadro delle iniziative della Unione Europea volte a garantire l'effettività del diritto consumeristico comunitario nella dimensione transfrontaliera.

Per comprendere appieno la *ratio* dell'atto ed il quadro in cui esso si inserisce, occorre considerare che, nella graduale evoluzione dell'intervento legislativo comunitario, una volta avviata la costruzione dell'*acquis* consumeristico di diritto sostanziale mediante l'adozione delle varie direttive, si è avvertita impellente la necessità di superare i problemi di effettività della tutela (correlati all'accesso alla giustizia in senso ampio ed alle modalità di risoluzione delle controversie).

L'ontologica debolezza del consumatore e dunque il bisogno di tutelarlo – comune denominatore delle direttive nel tempo adottate – si manifesta specialmente nel momento in cui questo soggetto viene leso e deve pertanto intraprendere iniziative a difesa dei propri interessi innanzi alle autorità competenti. Come è ormai risaputo, sono però numerosi gli elementi che disincentivano il consumatore a intraprendere iniziative di tal genere: i costi, spesso sproporzionati rispetto al valore della controversia, i tempi troppo lunghi dei procedimenti, i deficit informativi e psicologici.

Per queste ragioni, molte direttive, in particolare quella sulle clausole abusive, hanno previsto norme di tutela per il consumatore nel momento d'insorgenza di una controversia, muovendosi essenzialmente lungo due direttrici: introducendo l'azione inibitoria (si veda la direttiva 1998/27/CE, poi abrogata e sostituita dalla direttiva 2009/22/CE<sup>51</sup>) quale strumento di difesa giudiziale degli interessi collettivi dei consumatori, da un lato; incentivando le procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie (cd. *Alternative Dispute Resolution*) dall'altro.

Tuttavia, tenuto conto del fatto che nelle controversie transfrontaliere i fattori ostativi all'accesso alla giustizia acquistano maggior peso e tra questi ve ne sono diversi di natura tecnico-giuridica che impediscono l'effettività della tutela, si è reso necessario prevedere

---

<sup>51</sup> Ai sensi dell'art. 2 - rubricato «Azioni inibitorie» - della dir. 2009/22/CE, «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; b) disporre, se del caso, provvedimenti quali la pubblicazione, integrale o parziale, della decisione, in una forma ritenuta consona e/o la pubblicazione di una dichiarazione rettificativa al fine di eliminare gli effetti perduranti della violazione; c) nella misura in cui l'ordinamento giuridico dello Stato membro interessato lo permetta, condannare la parte soccombente a versare al Tesoro pubblico o ad altro beneficiario designato o previsto dalla legislazione nazionale, in caso di mancata esecuzione della decisione entro il termine fissato dagli organi giurisdizionali o dalle autorità amministrative, un importo determinato per ciascun giorno di ritardo o qualsiasi altro importo previsto dalla legislazione nazionale, al fine di garantire l'esecuzione delle decisioni.».

ulteriori misure rispetto a quelle contemplate per le violazioni del diritto cd. “domestico”<sup>52</sup>. Da ciò le previsioni e le iniziative specifiche, fra cui, appunto, il regolamento 2006/2004/CE, per la risoluzione delle controversie transfrontaliere<sup>53</sup>, il cui meccanismo di cooperazione amministrativa fra autorità degli Stati membri è in grado di superare anche le barriere che l’azione inibitoria transfrontaliera, introdotta dalla direttiva 1998/27/CE, non può fare, in specie quelle rappresentate dai costi, dalla durata della procedura e dalla necessità di iniziativa assunta dagli enti e/o associazioni preposte alla tutela dei consumatori (dipendendo l’iniziativa da incentivi di varia natura, ivi inclusi quelli di natura politica ed economica). Fra l’altro, la procedura di cooperazione ivi prevista dovrebbe condurre ad esiti concreti in tempi decisamente più rapidi rispetto a quelli invece richiesti dai procedimenti extragiudiziali, mentre le procedura ADR, previste anche per le controversie transfrontaliere, non hanno analoga vincolatività nei confronti dell’autore della violazione.

Sotto altro profilo, l’iniziativa normativa in questione si colloca nel solco della tendenza comunitaria ad utilizzare strumenti di cooperazione amministrativa fra Stati membri (cd. co-regolamentazione).

La necessità di una cooperazione tra organi viene avvertita sin dalla risoluzione del Consiglio dell’8 luglio 1996<sup>54</sup>, richiamata infatti nel 1° *considerando* del regolamento, in cui si riconosce che occorre adoperarsi per rafforzare la cooperazione tra le

---

<sup>52</sup> Come si evince dal 2° *considerando* del regolamento 2004/2006, l’insufficienza degli accordi nazionali ed il possibile insorgere di difficoltà in caso di controversie, possono sfiduciare i consumatori nei confronti del mercato comune e determinare una fuga della domanda dalle offerte transfrontaliere. In tale contesto i venditori scorretti potrebbero sottrarsi ai controlli, spostando artatamente le proprie attività all’interno del territorio comunitario. A tali condizioni risulterebbe agevole, per imprenditori dediti a pratiche anticoncorrenziali, primeggiare economicamente, rispettosi della normativa nazionale e comunitaria. Lo svolgimento di una corretta competizione, presupposto per la prevalenza di imprese capaci di ottenere un miglior rapporto qualità – prezzo, grazie all’innovazione tecnologica ed alla razionalizzazione della produzione, piuttosto che tramite abusi di vario tipo deve, dunque, essere garantito, anche a tutela dei consumatori, tramite l’applicazione della disciplina della concorrenza. Sull’argomento si veda il cap. V.

<sup>53</sup> Il punto di partenza del percorso seguito in questo ambito è costituito dal *Libro verde sull’accesso alla giustizia e la risoluzione delle controversie nel mercato unico* (COM(96) 576), a cui ha fatto seguito il *Piano d’azione sull’accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nel mercato interno* (COM 96) 13). Il citato Libro verde evidenziava come le controversie transfrontaliere costituissero, in assenza di apposita legislazione, un’area di immunità del diritto comunitario. La direttiva 1998/27/CE, nell’introdurre in via tendenzialmente generalizzata le azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, ha previsto l’azione inibitoria cd. transfrontaliera, un meccanismo che consente agli enti deputati alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori in uno Stato membro di agire presso le giurisdizioni degli altri Stati membri nei quali vengono poste in essere violazioni del diritto consumeristico; la legittimazione ad agire deriva dall’iscrizione degli enti deputati in un apposito elenco, stilato dalla Commissione sulla base delle indicazioni provenienti dai Paesi membri e pubblicato e aggiornato sulla GUUE, superandosi così il problema legato appunto alla carenza di legittimazione ad agire presso giurisdizioni di altri Stati ed elimina altresì a monte il problema del riconoscimento e dell’esecuzione della decisione. In questo quadro, soltanto parzialmente delineato, il regolamento 2006/2004 CE costituisce un complemento ed un progresso di tutela.

<sup>54</sup> Si tratta della risoluzione sulla cooperazione tra le amministrazioni per l’applicazione della normativa relativa al mercato interno (96/C224/02).

amministrazioni, in particolar modo intensificando quella sul piano amministrativo per quanto riguarda l'esecuzione della normativa<sup>55</sup>.

Obiettivo dichiarato del regolamento CE 2006/2004<sup>56</sup>, che è stato adottato assumendo a base giuridica l'art. 95 Trattato CE, cioè quale misura finalizzata alla instaurazione ed al funzionamento del mercato interno, inerente alla tutela dei consumatori<sup>57</sup>, è - lo si legge all'art. 1 - definire «*le condizioni in base alle quali le autorità competenti dello Stato membro designate in quanto responsabili dell'esecuzione della normativa sulla tutela degli interessi dei consumatori collaborano fra di loro e con la Commissione al fine di garantire il rispetto della citata normativa ed il buon funzionamento del mercato interno e al fine di migliorare la protezione degli interessi economici dei consumatori.*»<sup>58</sup>. L'atto prevede inoltre (all'art. 17) iniziative complementari di informazione, educazione e sensibilizzazione dei consumatori sui loro diritti.

---

<sup>55</sup> Va detto che il regolamento 2006/2004 si affianca ai numerosi interventi in materia di giustizia civile realizzati a partire dall'adozione del Trattato di Amsterdam, che ha introdotto tra le competenze comunitarie la «*cooperazione giudiziaria in materia civile che presenti implicazioni transfrontaliere*» (art. 65 Trattato CE). Tra le iniziative di regolamentazione amministrativa, può menzionarsi, in particolare, l'istituzione della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, costituita dai rappresentanti delle autorità giudiziarie ed amministrative degli Stati membri con lo scopo di rafforzare la cooperazione in materia civile e commerciale mediante lo scambio di informazioni. Si veda, in proposito, la decisione del Consiglio del 28.05.2001. Altro atto significativo cui va fatto brevemente cenno, per la rilevanza che presenta nelle controversie consumeristiche transfrontaliere, è il regolamento CE n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11.07.2007, detto «regolamento *small claims*», che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità, è volto a semplificare ed accelerare i relativi procedimenti e ad eliminare i procedimenti intermedi necessari per il riconoscimento e l'esecuzione in uno Stato membro di sentenze rese in un altro Stato membro, mediante il procedimento europeo per le controversie di modesta entità. Si veda in argomento M. MELLONE, A. PANCALDI, *Il nuovo regolamento comunitario sulle controversie di modesta entità*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008, 281 ss.

<sup>56</sup> Un precedente di riferimento per il modello di tutela incorporato nel regolamento in parola è rinvenibile nell'esperienza scandinava: per far fronte più efficacemente alle violazioni della normativa consumeristica, gli *Ombudsman* danese, norvegese, svedese e finlandese hanno stipulato un accordo di collaborazione in base al quale ciascuno di essi può essere delegato dall'organo omologo competente in altro Stato contraente ad esperire, per conto di quest'ultimo, l'azione inibitoria nei confronti di un soggetto localizzato nel proprio territorio.

<sup>57</sup> Le ragioni addotte dalla Commissione a giustificazione dell'intervento sono quelle tradizionalmente rinvenibili negli interventi in materia di tutela del consumatore: la necessità di eliminare le distorsioni della concorrenza e la necessità di rafforzare la fiducia dei consumatori sotto il profilo della effettività della tutela, alla luce dell'aumento delle relazioni transfrontaliere e, conseguentemente, delle controversie (vedi motivazione della Proposta di regolamento 18.7.2003 COM (2003) 443).

<sup>58</sup> Come si legge nel 3° *considerando* del regolamento *de qua*, il Parlamento europeo ed il Consiglio dell'Unione europea sono stati infatti mossi dall'esigenza di facilitare la cooperazione fra autorità pubbliche, responsabili dell'esecuzione della normativa a tutela dei consumatori, nel trattare le infrazioni intracomunitarie e contribuire ad un corretto funzionamento del mercato interno, al miglioramento della qualità e della coerenza dell'esecuzione della normativa predetta e al monitoraggio della protezione degli interessi economici dei consumatori.

In estrema sintesi, il regolamento istituisce negli Stati membri una forma di cooperazione amministrativa, che si concretizza nella assistenza, nello scambio di informazioni ed, eventualmente, nell'iniziativa innanzi agli organi giurisdizionali<sup>59</sup>.

Il suo ambito applicativo è limitato alle “infrazioni intracomunitarie” degli “interessi collettivi” dei consumatori: cioè alle violazioni delle normative comunitarie specificatamente riportate nell'allegato al regolamento, che danneggino o possano danneggiare gli interessi collettivi dei consumatori che risiedono in uno o più Stati membri diversi dallo Stato membro in cui le violazioni hanno avuto origine<sup>60</sup>.

La cooperazione è dunque prevista come strumento di tutela degli interessi collettivi dei consumatori in caso di violazioni transfrontaliere e non a fini di tutela di un singolo soggetto leso, in particolare al fine di ottenere il risarcimento del danno da questi subito<sup>61</sup>.

Definito l'ambito operativo ed i rapporti con altre norme e forme di tutela previste nell'ordinamento dell'Unione Europea, il regolamento si occupa dei soggetti preposti all'attuazione della tutela - e dunque, innanzitutto, dello stesso regolamento - individuando come soggetti responsabili «*l'autorità competente*» e «*l'ufficio unico di collegamento*»<sup>62</sup>; l'elenco delle autorità competenti e degli uffici unici di collegamento designati dagli Stati membri è pubblicato ed aggiornato dalla Commissione ai sensi dell'art. 5<sup>63</sup>.

Le autorità possono esercitare i poteri investigativi ed esecutivi previsti nell'atto (all'art. 4, co. 6) direttamente sotto la propria autorità o sotto la supervisione dell'autorità giudiziaria o, ancora, mediante richiesta agli organi giurisdizionali (art. 4, co. 4), a condizione che vi sia il «*ragionevole sospetto di un'infrazione comunitaria*».

<sup>59</sup> In tale eventualità troveranno applicazione le ordinarie norme di diritto sostanziale e internazionale privato. Va precisato che il regolamento in questione non incide, infatti, sulle norme internazional-privatistiche concernenti sia la legge applicabile, sia la giurisdizione (cfr. art. 2).

<sup>60</sup> O si sono verificate l'azione o l'omissione in questione, o in cui è stabilito il venditore o il fornitore responsabile, o in cui si riscontrino elementi di prova o beni riconducibili all'atto o all'omissione (art. 3, lett. a).

<sup>61</sup> Salvo che il diritto interno preveda tale possibilità andando oltre quanto richiesto dal regolamento che, come si evince, non obbliga gli Stati membri a modificare le disposizioni concernenti le controversie di diritto interno (anche se il Legislatore italiano, all'art. 144bis Cod. Cons. ha esteso l'applicazione della disciplina attuativa del regolamento alle violazioni di diritto interno) né li obbliga ad istituire nuove Autorità, da preporre alla cooperazione amministrativa per la tutela del consumatore, potendo essi avvalersi di quelle già operanti nell'ambito della tutela del consumatore.

<sup>62</sup> L'«*autorità competente*» è «*qualsiasi autorità pubblica a livello nazionale, regionale o locale, con responsabilità specifiche per l'esecuzione della normativa sulla protezione degli interessi dei consumatori*» (art. 3, lett. c); per «*ufficio unico di collegamento*» si intende «*l'autorità pubblica di ciascuno Stato membro designata come responsabile del coordinamento dell'applicazione del presente regolamento nello Stato membro in questione*» (art. 3, lett. d).

<sup>63</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione del 23.02.2007, ai sensi dell'art. 5, par. 2, reg. CE 2006/2004, che riconosce gli uffici unici di collegamento e le autorità competenti degli Stati membri. Ciascuno Stato ha indicato un unico ufficio di collegamento e più autorità competenti, a seconda della materia.

Da segnalare in particolare le disposizioni contenute nel capitolo II del regolamento (artt. 6-10) che stabiliscono un quadro giuridico per l'«assistenza reciproca»<sup>64</sup> fra le autorità competenti, riguardante principalmente lo scambio di informazioni, la richiesta di misure di esecuzione, il coordinamento delle attività di sorveglianza del mercato e di applicazione della normativa. E' previsto che l'autorità competente a conoscenza di un'infrazione intracomunitaria debba darne pronto avviso sia alle autorità degli altri Stati membri sia alla Commissione che adotta le misure necessarie.

La Commissione, fra l'altro, deve essere informata dalle singole autorità competenti non soltanto sulle infrazioni intracomunitarie, ma anche sui provvedimenti adottati ed i relativi effetti, nonché sul coordinamento delle loro attività. Tutte le informazioni ricevute dalla Commissione sono registrate in una banca dati elettronica (art. 10), consultabile esclusivamente dalle autorità competenti nel rispetto della normativa comunitaria sul trattamento dei dati personali<sup>65</sup>.

Le autorità competenti adempiono ai propri obblighi come se agissero per conto dei consumatori del proprio Paese, sia quando si attivano autonomamente, sia quando agiscono su richiesta di un'altra autorità competente di altro Paese (art. 11).

Infine, in merito all'Allegato al Regolamento in cui è inserito l'elenco delle direttive e dei regolamenti UE contenenti «*norme sulla protezione degli interessi dei consumatori*» (la cui violazione integra gli estremi di una «*infrazione intracomunitaria*» ai sensi ed ai fini dell'art. 3 del regolamento medesimo, lett. a e b, qualora ne derivi la lesione degli interessi

---

<sup>64</sup> Il regolamento CE 2006/2004 si struttura in 5 capitoli: il I contiene le disposizioni generali, il II è sull'assistenza reciproca, il III sulle condizioni che regolano l'assistenza reciproca, il IV sui compiti comunitari, il V detta le disposizioni finali.

<sup>65</sup> Riguardo al sistema di cooperazione integrata tra organi statali, ma non solo, stabilito dal regolamento 2006/2004, R. ROLLI, *Codice del Consumo*, cit., 811, osserva come «*al di là della possibilità (e dell'auspicio) di cooperare con gli Stati extracomunitari, anche attraverso la stipulazione di accordi internazionali (10° considerando e art. 28 reg. cit.), si insiste sulla necessità di garantire una collaborazione intracomunitaria. Spicca, in tale contesto, il ruolo attribuito alla Commissione, menzionata nell'art. 1 reg. cit., quale soggetto preposto a collaborare con le autorità responsabili dell'esecuzione della normativa di tutela dei consumatori. Difatti, gli stessi principi di sussidiarietà e proporzionalità reclamano l'intervento della Commissione, nella misura "in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"* (Trattato sull'Unione Europea, 92/C e 191/01, art. 5). Il richiamo, forte, in apertura del regolamento, al soggetto comunitario, indica l'istituzionalizzarsi di questa forma di cooperazione e fissa una presunzione d'insufficienza dell'operato dei soli organi nazionali, nell'adempimento del compito protettivo ad essi assegnato: il 18° considerando reg. cit. enuncia che lo scopo di coordinamento ai fini della tutela dei consumatori «*non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri, dal momento che da soli non possono garantire la cooperazione ed il coordinamento*» e prosegue, ripetendo testualmente l'art. 5 del Trattato, «*può dunque essere realizzato meglio a livello comunitario*». La previsione di una forma di stabile collaborazione tra amministrazioni interne e Commissione [...] non rappresenta un inutile appesantimento procedurale. Le infrazioni perseguite, pur compiute a livello interno, si caratterizzano per essere «*comunitarie*»; presentano, dunque, risvolti che necessariamente trascendono i confini statali e, ove non corrette, potrebbero portare ad una discriminazione tra scambi nazionali e comunitari (5° considerando).».

collettivi di consumatori residenti in uno degli Stati membri), si è segnalato, in dottrina<sup>66</sup>, che tale elenco non coincide del tutto con l'elenco - contenuto nell'Allegato alla direttiva 2009/22/CE relativa ai provvedimenti inibitori a tutela dei consumatori – delle direttive che prevedono interessi collettivi dei consumatori, la cui violazione consente agli enti legittimati (*in primis* alle associazioni dei consumatori) di convenire in giudizio con un'azione inibitoria i professionisti che se ne rendano responsabili a norma dell'art. 2 della predetta direttiva 2009/22/CE. Si è altresì sottolineata l'incomprensibilità di alcune lacune dell'elenco contenuto nell'Allegato al regolamento 2006/2004, in particolare si fa riferimento al mancato inserimento della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno<sup>67</sup>, degli artt. 20 e ss. della direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica e al regolamento CE n. 1371/2007, relativo ai diritti ed agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario.<sup>68</sup>

#### **§ 6. Brevi cenni sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di tutela dei consumatori.**

Da ultimo, non ci si può esimere dal dare conto, sia pure molto sommariamente, degli interventi, nell'ambito che qui interessa, della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, fra le cui rilevanti funzioni, se ne annovera, come noto, una particolare, quella di assicurare unità di giurisprudenza e d'interpretazione, necessario presupposto per un'integrazione effettiva fra gli Stati comunitari.

La Corte, infatti, è, a norma dell'art. 267 TFUE, competente a pronunciarsi in via pregiudiziale sull'interpretazione dei Trattati (cd. "diritto originario") e degli atti delle istituzioni e degli altri organi dell'Unione (cd. "diritto derivato"). Compito della Corte è di chiarire e precisare il significato e la portata della norma, quale deve, o avrebbe dovuto, essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore: le pronunce interpretative rese dal Giudice di Lussemburgo hanno effetto retroattivo e vincolante *erga omnes*,

---

<sup>66</sup> G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 39.

<sup>67</sup> Direttiva invece inserita nell'Allegato alla direttiva 2006/22/CE.

<sup>68</sup> In effetti è incomprensibile la mancata inclusione del regolamento CE 1371/2007, se si considera che, invece, nell'Allegato è incluso il regolamento CE n. 261/2004, sull'*overbooking* aereo, così come vi sono stati poi inseriti i regolamenti UE n. 1177/2010, relativo ai diritti dei passeggeri che viaggiano via mare e per vie navigabili interne e n. 181/2011, relativo ai diritti dei passeggeri nel trasporto effettuato con autobus.

costituendo, pertanto, vere e proprie fonti del diritto dell'Unione Europea, diritto dunque vigente così come risulta dall'interpretazione fornita dal Giudice comunitario<sup>69</sup>.

Oltre a stabilire che il giudice nazionale ha l'obbligo di interpretare il diritto interno in conformità con la direttiva, eventualmente privilegiando, in presenza di più interpretazioni, quella con quest'ultima compatibile, e dunque eventualmente favorendo il privato che invochi la norma comunitaria in una controversia con un altro privato<sup>70</sup>, la Corte, in ambito consumeristico, ha interpretato i principi in materia di efficacia delle direttive nell'ordinamento interno in modo da garantire il cd. "effetto utile" della direttiva anche in casi in cui questa sembrava lasciare discrezionalità ai Legislatori ( e dunque in presenza di norme non sufficientemente precise ed incondizionate in senso proprio).

In tale ottica, ad esempio, la Corte, nel silenzio della direttiva 1993/13/CE sul punto, ha ritenuto che l'obiettivo di effettiva tutela del consumatore perseguito dalla normativa in questione sarebbe frustrato se il giudice nazionale non potesse rilevare d'ufficio l'abusività di una clausola attributiva della competenza ai sensi della direttiva, anche in presenza di una regola procedurale interna che porterebbe ad un esito diverso; l'obbligo di interpretazione conforme impone al giudice nazionale di preferire l'interpretazione che gli consenta di declinare d'ufficio la competenza attribuitagli da una clausola vessatoria<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Emblematico, in proposito, il percorso seguito dalla Corte di Giustizia con riferimento alla diretta applicabilità delle direttive, che costituiscono la parte più corposa del diritto dei consumatori. Il primo passo si registra con la scelta volta a ritenere egualmente invocabile da parte dei singoli la direttiva non attuata entro i termini previsti, e ciò, chiaramente, a titolo di sanzione nei confronti dello Stato inadempiente ( cfr., ad esempio, CG, 5.4.1979, c. 148/78, caso Ratti, in *Raccolta*, 1979, 1629). La Corte indica però anche i limiti in ordine all'applicazione della direttiva non trasposta nell'ordinamento dello Stato membro: il primo attiene ai cd. effetti (solo) "verticali" e non anche "orizzontali", nel senso della invocabilità della direttiva solo nei confronti dello Stato, ma non dei privati (v. CG, 26.2.1986, c. 152/84, caso Marshall; CG, 14.7.1994, c. 91/92, caso Faccini Dori, relativamente alla direttiva 1985/577/CEE sui contratti negoziati fuori dai locali commerciali e CG 7.3.1996, c.192/94, caso El Corte Inglés, relativamente alla direttiva 1987/102/CEE sul credito al consumo), il secondo è rappresentato dalla circostanza che una simile direttiva può essere invocata dal singolo contro lo Stato solo nell'ipotesi in cui sia incondizionata, chiara e sufficientemente precisa, tanto da non lasciare alcun margine discrezionale (CG, 23.2.1994, c. 236/92, caso Regione Lombardia).

E' con un caso olandese (CG, 24.10.1996, c. 72/95, caso Kraaijeveld) che la Corte di Giustizia supera proprio quest'ultimo limite stabilendo che, laddove trattasi della tutela di un diritto oppositivo e non pretensivo, anche le direttive che conferiscono dei margini discrezionali allo Stato per la loro attuazione possono essere invocate davanti ai giudici nazionali, per approdare, poi, negli anni Novanta, a stabilire che, ove non sia possibile chiedere l'applicazione diretta dell'atto, il danno subito da un individuo a seguito del mancato o errato recepimento di una direttiva deve essere risarcito dallo Stato di appartenenza, a condizione però che la norma comunitaria sia preordinata ad attribuire un diritto ai singoli, sussista un nesso di causalità tra violazione da parte dello Stato e danno subito dai singoli e la violazione sia manifesta e grave (Trattasi del noto caso Francovich c. Repubblica Italiana, CG 19.11.1991, cause riunite 6/90 – 9/90. La Corte, nella pronuncia resa, ha affermato che «sarebbe messa a repentaglio la piena efficacia delle norme comunitarie e sarebbe inficiata la tutela dei diritti da esse riconosciuti se i singoli non avessero la piena possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro.»).

<sup>70</sup> CG, 13.11.1990, c. 106/89, caso Marleasing S.A.

<sup>71</sup> CG, 27.6.2000, c. riunite 240/98 - 244/98, caso Oceano. Nello stesso si veda CG, 21.11.2002, c. 473/00, caso Cofidis, in cui si trattava di valutare la compatibilità con la direttiva 1993/13/CE di una norma di diritto interno che stabiliva un termine (due anni) entro il quale l'abusività di una clausola poteva essere rilevata; CG

Se il principio di effettività della tutela del consumatore è stato applicato dalla stessa giurisprudenza in senso pregnante, con esiti particolarmente favorevoli al consumatore, va comunque tenuto presente che non vi è alcun obbligo per il Legislatore, per il giudice e per l'interprete in generale, di privilegiare la regola che garantisce il maggior livello di tutela del consumatore, dipendendo tale esito dalle circostanze concrete. La Corte ha infatti specificato che l'adozione di un livello di protezione inferiore a quello garantito in uno o più Stati membri non è incompatibile con il diritto comunitario, giacché nessuna previsione del Trattato CE obbliga le istituzioni comunitarie ad adottare il più elevato livello di protezione esistente in uno degli Stati membri<sup>72</sup>.

Per quel che concerne poi la nozione di consumatore, fondamentali sono state al riguardo le puntualizzazioni operate nel corso del tempo dalla Corte di Giustizia in sede di ricorso pregiudiziale: non è consumatore chi stipula un contratto per una finalità connessa all'attività professionale, anche se il contratto stipulato non è direttamente connesso all'oggetto di questa<sup>73</sup> e neppure la persona giuridica<sup>74</sup>; non è consumatore il fideiussore

---

26.10.2006, c. 168/05, caso Mostaza Claro, in cui era in gioco la possibilità che il giudice rilevasse d'ufficio l'abusività di una clausola arbitrale in sede di impugnazione del lodo, una volta decorsi i termini entro i quali, secondo il diritto interno (qui una norma relativa al procedimento arbitrale), la parte interessata può far valere tale abusività; CG 13.12.2001, c. 481/99, caso Heininger, concernente la compatibilità con la direttiva 1985/577/CEE sui contratti negoziati fuori dai locali commerciali di una previsione nazionale che stabilisca un termine entro il quale il diritto di recesso deve essere esercitato anche qualora il consumatore non sia stato informato sull'esistenza di tale diritto; CG, 4.10.2007, c. 429/2005, caso Rampion Godard, in cui è stata nuovamente affrontata la questione della rilevanza d'ufficio del diritto del consumatore di procedere contro il creditore ai sensi della direttiva 1987/102/CEE sul credito al consumo.

<sup>72</sup> Si veda CG, 13.5.1997, c. 223/94, caso Repubblica Federale di Germania c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea.

<sup>73</sup> Cfr. CG, 14.3.1991, c. 361/89, caso Di Pinto; la Corte ha stabilito che «*Il commerciante che riceve visite a domicilio finalizzate alla stipulazione di un contratto di pubblicità relativo alla vendita della sua azienda non dev'essere considerato come un consumatore tutelato dalla direttiva 85/577, relativa alla tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali. Risulta, infatti, dall' art. 2 di detta direttiva che il criterio per l' applicazione della tutela risiede nel nesso che unisce le operazioni che costituiscono lo scopo della visita a domicilio all' attività professionale del commerciante: questi ha diritto all' applicazione della direttiva solo qualora l' operazione alla quale si riferisce la visita a domicilio esuli dall' ambito delle sue attività professionali. Gli atti preparatori compiuti ai fini della vendita di un' azienda commerciale sono connessi all' attività professionale del commerciante; essi possono, certo, sfociare nella cessazione di tale attività, ma costituiscono cionondimeno atti di gestione compiuti allo scopo di soddisfare esigenze diverse dalle esigenze familiari o personali del commerciante.*».

Si veda anche CG 19.1.1993, c. 89/91, caso Shearson Lehman Hutton, quest'ultima relativamente alla nozione di consumatore di cui alla convenzione di Bruxelles del 1968, ora Regolamento CE n. 44/2001, art.15. In questo caso la Corte ha statuito che «*La particolare disciplina istituita dagli artt. 13 e seguenti della Convenzione del 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l' esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale mira a proteggere il consumatore in quanto parte contraente considerata economicamente più debole e meno esperta sul piano giuridico della controparte, così da evitare che egli, vedendosi costretto a proporre l' azione dinanzi ai giudici dello Stato sul cui territorio è domiciliata la controparte, si senta scoraggiato dall' adire le vie legali. Tali norme contemplano esclusivamente il caso del consumatore finale privato, non impegnato in attività commerciali o professionali, che abbia concluso uno dei contratti enumerati dall' art. 13 e che sia parte processuale nell' azione esperita a norma dell' art. 14. Ne consegue che l' art. 13 della Convenzione dev' essere interpretato nel senso che l' attore, il quale agisca nell' esercizio della sua attività professionale e che, pertanto, non sia, egli stesso, un consumatore che ha concluso uno dei contratti enumerati dal primo comma di questa stessa norma, non può avvalersi della*

che contratti per finalità estranee alla propria attività professionale, quando il credito garantito è contratto dal debitore principale in via strumentale all'esercizio della professione<sup>75</sup>; non è consumatore colui che stipula un contratto inerente all'esercizio di attività professionale anche se questa non sia attuale, ma soltanto progettata per il futuro<sup>76</sup>; non è consumatore chi stipula un contratto per usi in parte privati, in parte professionali<sup>77</sup>. In sede di interpretazione della direttiva 1993/13/CEE sulle clausole abusive, la Corte ha affermato con chiarezza che la nozione di consumatore si riferisce esclusivamente alle persone fisiche, con esclusione di qualunque ente collettivo, con o senza scopo di lucro<sup>78</sup>.

---

*particolare disciplina sulla competenza dettata dalla Convenzione in merito ai contratti conclusi da consumatori.».*

<sup>74</sup> CG, 22.11.2001, c. riunite 541/99 e c. 542/99, caso Cape: «*La nozione di “consumatore”, come definita dall'art. 2, lett. b), della direttiva 93/13, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, dev' essere interpretata nel senso che si riferisce esclusivamente alle persone fisiche.».*

<sup>75</sup> CG, 17.3.1998, c. 45/96, caso Dietzinger: «*L'art. 2, primo trattino, della direttiva 85/577, per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, che definisce la nozione di consumatore ai fini della direttiva, va interpretato nel senso che un contratto di fideiussione stipulato da una persona fisica, la quale non agisca nell'ambito di un'attività professionale, è escluso dalla sfera di applicazione della direttiva quando esso garantisca il rimborso di un debito contratto da un'altra persona la quale agisce, per quanto la concerne, nell'ambito della propria attività professionale.*

*Al riguardo, se non può escludersi che la direttiva si applichi a un contratto di fideiussione, dal tenore del suo art. 1 nonché dalla natura accessoria della fideiussione risulta che può rientrare nella direttiva unicamente la fideiussione accessoria ad un contratto con cui un consumatore si sia impegnato, in occasione di una vendita a domicilio, nei confronti di un commerciante al fine di ottenere da quest'ultimo beni o servizi. Inoltre, dal momento che la direttiva è unicamente destinata a tutelare i consumatori, un fideiussore rientra nella sua sfera di applicazione soltanto se, in conformità all'art. 2, primo trattino, già citato, si sia obbligato per un uso che può considerarsi estraneo alla propria attività professionale.».*

<sup>76</sup> CG, 3.7.1997, c. 269/95, caso Benincasa, relativamente alla nozione di consumatore di cui alla Convenzione di Bruxelles del 1968. Nella sentenza si legge che «*Nell'ambito del particolare regime istituito dagli artt. 13 e seguenti della Convenzione 27 settembre 1968 concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, soltanto i contratti conclusi al fine di soddisfare le esigenze di consumo privato di un individuo rientrano nelle disposizioni di tutela del consumatore in quanto parte considerata economicamente più debole. Invece, la particolare tutela perseguita da tali disposizioni non si giustifica nel caso di contratti il cui scopo sia un'attività professionale, prevista anche soltanto per il futuro, dato che il carattere futuro di un'attività nulla toglie alla sua natura professionale. Ne consegue che il regime controverso riguarda unicamente i contratti conclusi al di fuori ed indipendentemente da qualsiasi attività o finalità professionale, attuale o futura, talché un attore il quale ha stipulato un contratto per l'esercizio di un'attività professionale non attuale, ma futura non può essere considerato un consumatore ai sensi degli artt. 13, primo comma, e 14, primo comma, della Convenzione.».*

<sup>77</sup> CG, 20.1.2005, c. 464/01, caso Gruber, ancora in relazione alla convenzione di Bruxelles del 1968: «*Un soggetto che ha stipulato un contratto relativo ad un bene destinato ad un uso in parte professionale ed in parte estraneo alla sua attività professionale non ha il diritto di avvalersi del beneficio delle regole di competenza specifiche previste dagli artt. 13-15 della detta convenzione, a meno che l'uso professionale sia talmente marginale da avere un ruolo trascurabile nel contesto globale dell'operazione di cui trattasi, essendo irrilevante a tale riguardo il fatto che predomini l'aspetto extraprofessionale.».*

<sup>78</sup> CG, 22.11.2001, c. riunite 451/99 - 542/99, casi Cape e Idealservice. Che per gli organi comunitari anche gli enti non profit non rientrino nella nozione di consumatore, viene confermato dalla circostanza che, nel 29° considerando della direttiva 2002/65/CE relativa ai contratti per la prestazione di servizi finanziari conclusi a distanza da consumatori con professionisti (direttiva nella quale si rinviene una definizione della nozione di consumatore espressamente circoscritta alle sole persone fisiche), viene accordata espressamente agli Stati membri la possibilità di estendere anche alle “organizzazioni senza scopo di lucro” la protezione accordata dalla direttiva medesima ai consumatori, con ciò indirettamente riconoscendosi che un'estensione siffatta postula necessariamente l'inserimento - da parte dei Legislatori nazionali - di una previsione *ad hoc* nelle leggi di recepimento della direttiva, in mancanza della quale è in linea di principio preclusa all'interprete la possibilità di operare in via interpretativa tale estensione.

Bisogna evidenziare, poi, che in alcune pronunce della Corte di Giustizia è stata presa in considerazione la figura del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, quale soggetto che si deve assumere come parametro di riferimento per valutare se, nel caso concreto, si sia realizzata la violazione di normativa a tutela dei consumatori.<sup>79</sup>

Riguardo poi alla connessione della politica di protezione dei consumatori con le altre *policies* comunitarie, particolarmente marcata è quella con la politica inerente al mercato interno, quale «*spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali*» (art. 24, par. 2, TFUE; art. 14, par. 2, TCE).

Secondo la Corte, le barriere legislative derivanti dalle differenze di legislazione fra i vari Stati membri sono equivalenti a «*restrizioni quantitative all' importazione*» e dunque contrastanti con l'art. 28 TCE (ora art. 34 TFUE)<sup>80</sup>; la legittimità di tali barriere può sussistere solo se queste siano giustificate da «*esigenze imperative*», fra le quali la Corte annovera la tutela dei consumatori<sup>81</sup>. Ancora, con la nota decisione del 1979 «*Cassis de Dijon*», la Corte ha introdotto, in relazione al mercato interno, il cd. “principio del mutuo riconoscimento”, in base al quale i prodotti fabbricati conformemente alle prescrizioni nazionali di uno Stato membro dell'UE di norma possono essere venduti anche sul territorio degli altri Stati membri. Le limitazioni alla circolazione delle merci sono concesse soltanto in casi eccezionali, se dettate da interessi pubblici preponderanti, quali la salute, la *protezione dei consumatori* o dell'ambiente.

Limitati, tuttavia, sono i casi in cui il Giudice europeo ha ritenuto che tali esigenze imperative di protezione del consumatore fossero effettivamente sussistenti: la normativa nazionale, infatti, deve ritenersi illegittima qualora l'obiettivo di tutela del consumatore possa essere conseguito con misure meno restrittive (principio di proporzionalità<sup>82</sup>) e ciò si verifica, in concreto, ogniqualevolta il consumatore possa essere tutelato adeguatamente

<sup>79</sup> Cfr., ad esempio, CG, 16.7.1998, c. 210/96, caso Gut Springenheide; CG, 1.9.2009, c. 446/07

<sup>80</sup> V. CG, 11.7.1974, c. 8/74, caso Dassonville: «*Ogni normativa commerciale degli stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata come una misura d' effetto equivalente a restrizioni quantitative.*».

L'art. 34 TFUE (ex art. 28 TCE) recita: «*Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente.*».

<sup>81</sup> Si veda CG, 20.2.1979, c. 120/78, caso Rewe-Zentral: «*In mancanza di una normativa comune, gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti di cui trattasi vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti, in particolare, all' efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori.*».

<sup>82</sup> Il principio di proporzionalità vieta a uno Stato di imporre agli altri un livello di tutela eccessivo rispetto all'obiettivo perseguito.

mediante l'informazione<sup>83</sup>. Nella prospettiva comunitaria, quale trasparenza sia dalla legislazione sia dalla giurisprudenza, il consumatore è, infatti, un soggetto avveduto, capace di scelte consapevoli, a condizione che sia assistito dalle informazioni necessarie.

---

<sup>83</sup> Quella, per esempio, fornita nell'etichettatura del prodotto: *ex pluribus* CG, 16.12.1980, c. 27/80, caso Fietje; CG, 17.3.1983, c. 94/82, caso De Kikvorsch Groothandel-Import-Export BV, CG 12.3.1987, c. 178/84, caso Commissione c. Germania. Fra i pochi casi in cui la Corte di giustizia ha ritenuto che sussistessero esigenze di protezione del consumatore tali da giustificare le limitazioni alla circolazione poste dalla normativa statale si veda CG, 15.12.1982, c. 286/81, caso Oosthoek; CG, 16.5.1989, c. 382/87, caso Buet.

**CAPITOLO II**  
**IL DIRITTO DEI CONSUMI NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

**§ 1. Introduzione**

Sotto la pressione di una normativa comunitaria sempre più sensibile alla protezione del consumatore e dei suoi interessi, l'ordinamento italiano, purtroppo cronicamente ritardatario nel recepimento, obbligatorio, della disciplina imposta dall'Unione Europea, ha conosciuto, negli ultimi vent'anni, un intenso sviluppo in virtù dell'ingresso, al suo interno, di un imponente complesso legislativo diretto a proteggere il consumatore in quanto contraente “debole” rispetto alla controparte, che sia l'imprenditore, il produttore, il professionista, l'artigiano<sup>84</sup>.

Nelle pagine che seguiranno si cercherà, pertanto, di descrivere il sistema delle fonti del diritto dei consumatori attualmente vigente in Italia, partendo necessariamente dal livello costituzionale. Tuttavia, prima di dare conto della molteplicità delle fonti esistenti, occorre tener presente che in questo settore, come in altri, si è passati da una regolamentazione che prevede un rapporto tra soggetti uguali (regolamentazione propria della disciplina contenuta nel Codice Civile) ad una regolamentazione che tiene conto delle diseguaglianze e delle molte asimmetrie fra le parti contraenti, determinate dall'attuale assetto economico (regolamentazione che caratterizza, fra le altre, la disciplina contenuta nel Codice del Consumo).

Una delle principali conseguenze di questo cambiamento va ravvisata nell'utilizzo, da parte del Legislatore, di molteplici meccanismi di “categorizzazione” allo scopo ultimo di approntare strumenti di regolazione di situazione asimmetriche. Proprio nella disciplina contenuta nel Codice del Consumo è chiaramente rinvenibile un consolidato meccanismo di categorizzazione, quello che si basa della “qualità soggettiva”: la definizione di “consumatore” è, infatti, fondamentale, perché segna l'ambito applicazione di una disciplina che ruota intorno a questa figura soggettiva.

---

<sup>84</sup> La debolezza del consumatore, argomento su cui si tornerà più avanti, va rinvenuta nella situazione di inferiorità di questo soggetto rispetto alla controparte. Come nota giustamente U. VILLANI, nella *Prefazione* all'opera di F. LOGOLUSO, *Tutela collettiva e azioni collettive di classe*, Roma, 2010, XXIII - XXV, «Tale inferiorità può risultare sotto profili di diversa natura. Sul piano della forza economica e contrattuale; riguardo a tecniche di contrattazione, di marketing, di vendita, in possesso del professionista, sovente particolarmente raffinate, rispetto alle quali il consumatore può essere invece del tutto impreparato; o ancora per quanto concerne le dimensioni dell'organizzazione imprenditoriale, la disponibilità di staff di consulenti, la possibilità di accesso a studi legali o commerciali di elevata competenza professionale, non certo alla portata (se non altro per...ragioni economiche) del singolo consumatore.».

Nel procedere ora alla descrizione delle fonti rilevanti nella materia consumeristica, costituite principalmente da normativa di rango primario frutto - essenzialmente - della trasposizione all'interno del nostro sistema giuridico delle numerose direttive di ascendenza comunitaria, si partirà necessariamente dalla fonte suprema del nostro ordinamento, per verificare se il fenomeno "consumo" assuma o meno rilievo costituzionale e ciò sia perché - è banale dirlo - qualsiasi disciplina giuridica, in un sistema a Costituzione rigida come il nostro, deve inevitabilmente muoversi in un orizzonte di compatibilità con la cornice tracciata dalla legge fondamentale, sia perché l'art. 1 del Codice del Consumo<sup>85</sup> vincola *expressis verbis* l'opera di armonizzazione e riassetto delle normative sui processi di acquisto e consumo effettuata con la sua emanazione prima di tutto al rispetto della Carta costituzionale.

## § 2. *La disciplina costituzionale del consumo*

Come è noto, nella Carta costituzionale italiana, a dispetto di Costituzioni più recenti, quale, ad esempio, quella portoghese del 1976 e quella spagnola del 1978<sup>86</sup>, manca un espresso riferimento al fenomeno del consumo ed alla protezione del consumatore.

La dottrina ha ricercato le ragioni di questa assenza nella «*cultura dei costituenti [...] impreparata ad individuare e a sciogliere i nodi del c.d. governo pubblico dell'economia*», nel fatto che «*il tema specifico della tutela dei consumatori [...] era assolutamente sconosciuto alle forze politiche e ai giuristi che parteciparono al dibattito della*

<sup>85</sup> Codice del Consumo (d. lgs. 206/2005), art. 1 «*Finalità ed oggetto*»

«*1. Nel rispetto della Costituzione ed in conformità ai principi contenuti nei trattati istitutivi delle Comunità europee, nel trattato dell'Unione europea, nella normativa comunitaria con particolare riguardo all'articolo 153 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea, nonché nei trattati internazionali, il presente codice armonizza e riordina le normative concernenti i processi di acquisto e consumo, al fine di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti.*».

<sup>86</sup> Articolo 60 della Costituzione della Repubblica del Portogallo (*Diritti dei consumatori*):

«*1. Tutti i consumatori hanno diritto alla qualità dei beni e servizi usati, alla formazione e alla informazione, alla protezione della salute, della sicurezza e dei loro interessi economici, nonché alla riparazione dei danni.*  
*2. La pubblicità è disciplinata dalla legge; sono proibite tutte le forme di pubblicità occulta, indiretta o ingannevole.*

*3. Le associazioni di consumatori e le cooperative di consumo hanno diritto, nei termini stabiliti dalla legge, al sostegno dello Stato per essere udite nelle questioni che riguardano la difesa dei consumatori.*

Articolo 51 della Costituzione del Regno di Spagna:

«*1. I pubblici poteri garantiscono la difesa dei consumatori e degli utenti proteggendo, con misure efficaci, la sicurezza, la salute e i legittimi interessi economici dei medesimi.*

*2. I pubblici poteri promuovono l'informazione e l'educazione dei consumatori e degli utenti, ne favoriscono le associazioni e le consultano su tutte le questioni che le riguardano, nei termini stabiliti dalla legge.*

*3. Nell'ambito di quanto disposto ai punti precedenti la legge regola il commercio interno ed il regime dell'autorizzazione dei prodotti commerciali.*».

Entrambe le carte costituzionali affiancano ai tradizionali diritti dell'uomo una specifica tutela dell'individuo-consumatore, quale soggetto economico debole del mercato, riconoscendo altresì il ruolo delle associazioni.

*Costituente*», nell'essere, probabilmente, la società italiana dell'epoca, «*di cui la Costituzione [...] rappresentava uno specchio abbastanza fedele*», poco evoluta in termini di sviluppo economico sociale, o, ancora, nella delicatezza del momento storico-politico, per cui «*la folla di problemi sul tappeto era tale e tanta (si trattava di “rifondare” lo Stato) che la tematica del consumerism apparve secondaria e residuale.*»<sup>87</sup>.

Comunque sia, «*il non aver voluto normare espressamente un fenomeno socio-economico come il consumo non implica l'assenza di norme e principi di (indiretto, ma non per questo meno pregnante) riferimento per esso (fenomeno)*»<sup>88</sup>, nel senso che combinando opportunamente norme e principi espressi Costituzione è possibile ricavare una disciplina del consumo, anche sotto il profilo della tutela del consumatore. Ed infatti, la dottrina, sia costituzionalistica che privatistica, ha offerto più di un contributo sulla possibilità di ricostruire, attraverso l'interpretazione sistematica, i fondamenti costituzionali del consumo.

Non è questa la sede per riportare compiutamente tutte le molteplici e variegate riflessioni con le quali numerosi Autori, partendo anche da differenti punti di osservazione dell'ordinamento - quali il diritto pubblico o il diritto privato - hanno tentato, nel corso del tempo, di trovare sul piano costituzionale adeguate risposte del diritto positivo ad esigenze sempre più pressanti manifestatesi nel mondo economico-sociale, vista la colpevole e perdurante inerzia del Legislatore ordinario.

---

<sup>87</sup> Sono queste le considerazioni svolte da R. FERRARA, *Contributo allo studio della tutela del consumatore*, Milano, 1983, 506-507. Recentemente, con riferimento alla riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale la “tutela della concorrenza” (di cui si parlerà nel corso della presente lavoro, per il suo inevitabile intreccio, come meglio si spiegherà, con le politiche di tutela del consumatore) ha avuto ingresso esplicito del nostro testo costituzionale all'art. 117, lett. e) Cost., E. BONELLI, *Libera concorrenza e tutela del consumatore*, cit., 41, scrive: «*Anche in una Costituzione fortemente orientata verso lo Stato sociale, un valore forte e fondante come quello della protezione del consumatore non è “irrigidito”, per evidenti ragioni storiche, in alcuna disposizione costituzionale; mentre, recentemente, sotto l'influsso del diritto comunitario, ha trovato albergo nel nostro ordinamento istituzionale il principio della “tutela della concorrenza”, elencato fra le materie dell'art. 117, lett. e) Cost., devolute alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Risulta, dunque, evidente che con la revisione del Titolo V si è persa l'occasione di introdurre nel sistema il valore (equivalente e contrapposto) della “tutela dei consumatori” (da riservarsi anch'esso alla competenza legislativa statale), producendo uno squilibrio testuale a favore del principio della concorrenza di non facile composizione ermeneutica.*

*Peraltro, come si è visto sopra, nell'attuale fase storica, il mercato (sia interno che internazionale) non può più essere considerato un semplice luogo d'incontro della domanda e dell'offerta, essendo divenuto terreno di scontro in cui si fronteggiano (anche attraverso attività di lobbying) forze contrapposte, di natura economica e sociale.*

*Da questa angolazione prospettica va allora affrontata la questione se il nostro ordinamento costituzionale sia idoneo a fornire i necessari mezzi di tutela del consumatore, tenuto conto che esso venne varato in un contesto socio-economico lontano da quello attuale (fortemente condizionato da un aggressivo sistema economico globalizzato), o se invece esso debba affidarsi unicamente alla disciplina “calata” nell'ordinamento interno dal diritto comunitario, senza “sussidiare” quest'ultimo con una tutela più rigorosa ed efficace.».*

<sup>88</sup> F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo...*, cit., 51.

Al riguardo non mancano puntuali ed approfonditi interventi ai quali dunque si rimanda per una disamina, anche critica, delle eterogenee opzioni ricostruttive proposte sul tema *de quo*<sup>89</sup>, a proposito della quali ci si limita a ricordare come (dette opzioni) siano riconducibili a due macro-categorie<sup>90</sup>, una che accoglie quelle prospettazioni dirette a trovare nella Costituzione una tutela del consumatore attraverso la ricostruzione della sua fattispecie soggettiva<sup>91</sup>, l'altra che invece contiene quelle volte a individuare - nell'ambito

<sup>89</sup> Per un' accurata esposizione delle (e connessi rilievi critici alle) diverse sistemazioni scientifiche dell'argomento ed ampia bibliografia, si veda recentemente F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo...*, ult. cit., *passim*.

<sup>89</sup>Cfr. L. VESPIGNANI, *Produzione e consumo fra diritti e tutele...*, cit., 411 ss.; L. VIGNUDELLI, *Contrattazione telematica e intermediazione finanziaria*, Torino, 2009, 211- 267; più risalente nel tempo il contributo di A. VIGNUDELLI, *Il rapporto di consumo*, cit.; questo A. è certamente fra i primi studiosi a proporre un'indagine sulla disciplina consumeristica costituzionale ricostruendola in chiave oggettiva, come si evince già dal titolo della monografia, dedicata, appunto al "rapporto di consumo" e non alla tutela del consumatore *tout court*. Concezione oggettiva del consumo, dunque, che è stata poi accolta dallo stesso Codice del Consumo, su cui meglio si dirà più avanti.

<sup>90</sup> Così F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo...*, op cit., 51-52.

<sup>91</sup> In estrema sintesi - e molto a grandi linee - può dirsi che sono principalmente le sistemazioni di matrice privatistica a costruire la figura del consumatore riconnettendola direttamente ad espresse fattispecie soggettive della Costituzione, ad esempio a quelle contenute nelle disposizioni a tutela dei lavoratori subordinati (così hanno fatto, anche se con differenti sfumature, G. GHIDINI, *Per i consumatori*, Bologna, 1977; F. GALGANO, *La democrazia dei consumatori*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, 38-48; K. TONNER, *Zum Stellenwert des Verbrauchererschutzes*, in *Demokratie und Recht*, 1975, 128 ss.). Critiche alla tesi che identifica i consumatori con i lavoratori subordinati sono state in principio mosse da V. ROPPO, *Protezione del consumatore e teoria delle classi*, in *Pol. dir.*, 1975, 714 ss.; A. VIGNUDELLI, *Il rapporto di consumo*, cit., 25 ss.; M. BESSONE, *Interesse collettivo dei consumatori e regolazione giuridica del mercato. i lineamenti di una politica del diritto*, in *Giur. it.*, 1986, 297, nt. 20, osservava come «Consumo e lavoro sono funzioni a identità separata, che talvolta registrano una convergenza di interessi, e altra volta invece, visibili elementi di contrapposizione.». C. M. MAZZONI, *Contro una falsa categoria: i consumatori*, in *Giur. comm.*, 1976, 624 ss., rigetta la corrispondenza concettuale fra la fattispecie soggettiva del "consumatore" e quella del "lavoratore subordinato", ma finisce egualmente per negare alla prima l'idoneità a fondare un'autonoma pretesa di tutela. A questa impostazione è stato obiettato che se è vero, come sostiene Mazzoni, che la nozione di consumatore ormai attestata è costruita su interessi non riconducibili ad una specifica classe sociale, è anche vero che non è sufficiente questo e solo questo dato per poter desumere l'esclusione della possibilità giuridica di tutelare il consumatore in quanto tale e non in quanto appartenete ad una specifica classe sociale. Sul tali ricostruzioni si veda *amplius* F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo...*, cit., 53-68; L. VIGNUDELLI, *Contrattazione telematica...*, cit., 220-224, in particolare nt. 16; L. VESPIGNANI, *Produzione e consumo fra diritti e tutele...*, cit., 412 ss, il quale osserva come gli approcci al tema del consumo incentrati sull'idea di classe (dei consumatori) pretendono - da un punto di vista sociologico - «di ridurre ad una categoria uniforme un complesso di interessi estremamente diversificato, anche a costo di ignorarne alcune componenti assai significative perché non riconducibili alla tipologia dei lavoratori subordinati, dimenticando così che consumo e lavoro sono entità separate e talora contrapposte (si pensi alla relazione di proporzionalità inversa potenzialmente sussistente tra prezzo dei prodotti e costo del lavoro).[...] Ma soprattutto, da un punto di vista giuridico, le teorie in parola sembrano riguardare non tanto la ricostruzione della fattispecie (consumo) a partire dai dati normativi (nella specie, di livello costituzionale), bensì le opzioni di politica economica da perseguire una volta compiuta tale ricostruzione, (opzioni) relativamente alle quali l'inquadramento costituzionale viene in causa sotto il profilo della valutazione della legittimità delle scelte (legislative) effettuate. A cominciare da quella sulla compatibilità di una tutela del consumo riferita ai soli lavoratori subordinati col principio di uguaglianza formale ex art. 3, comma 1, Cost., pure nell'ipotesi in cui lo si interpreti - nella logica del giudizio di ragionevolezza - come obbligo per il legislatore di trattare in modo uguale situazioni uguali ed in modo diverso situazioni diverse, visto che, almeno prima facie, alla medesima condizione di consumatori corrisponderebbero trattamenti radicalmente diversi in dipendenza della classe sociale di appartenenza.».

Altra e differente opinione espressa sul tema è egualmente sostenuta da eminenti privatisti (principalmente Mario Bessone e Guido Alpa), in base alla quale la base costituzionale della tutela del consumatore andrebbe individuata nell'art. 2 Cost., includendo i diritti dei consumatori tra i cd. «diritti inviolabili» dell'uomo da

costituzionale - una fattispecie oggettiva del consumo, al cui interno è inclusa, ovviamente, anche l'aspetto della tutela del consumatore.

Per brevità di esposizione, dunque, pare opportuno esplicitare da subito che la ricostruzione del fondamento costituzionale del consumo cui di seguito si accennerà è quella propria dell'impostazione tradizionale, che riconnette la tutela del consumatore alle possibilità limitative della libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost.

---

esso riconosciuti (cfr. M. BESSONE, *Il consumatore come persona, l'impresa e i rapporti di mercato, la ratio legis dell'art. 2 Cost.*, in *Dir.fam.*, 1981, spec. 839 ss. e *La tutela dei consumatori oggi. Dalla consumer protection alla garanzia costituzionale dei diritti inviolabili*, in *Giur. it.*, 1986, 289 ss.; G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, cit., 11). Premettendo che tale opinione non è stata quasi mai espressa in modo autonomo ma è sempre stata collegata ad altri, più stringenti argomenti, la critica ad essa rivolta ha fatto leva sulla eccessiva genericità della disposizione di cui all'art. 2 Cost. («*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*») per poter - detta previsione costituzionale - rappresentare un efficace parametro degli interventi legislativi necessari a specificarla in riferimento alla materia del consumo, a prescindere da come si legga la norma in essa contenuta, se cioè essa costituisca una clausola aperta, volta a supportare la creazione di nuove situazioni giuridiche di natura "personalista" o - piuttosto - un mero rinvio alla fattispecie contemplate espressamente nella nostra Carta costituzionale, tematica - quest'ultima - su cui esiste, come noto, un amplissimo dibattito in seno alla dottrina costituzionalistica. Per una prima esposizione critica di tale orientamento si rimanda a F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo...*, op cit., 97 - 122.

Nell'ambito dei tentativi di rintracciare nel dettato costituzionale un diretto fondamento soggettivo della posizione del consumatore va infine annoverata anche una ricostruzione di matrice prevalentemente amministrativistica, che, ricorrendo ad una interpretazione "evolutiva" dell'art. 41, I comma Cost. arriva a ritenere che detta posizione risulterebbe appunto protetta dalla predetta disposizione costituzionale e dunque dallo stesso oggetto del diritto alla libera iniziativa economica privata. La *ratio* dell'art. 41, infatti, non si esaurirebbe nel garantire una sfera di libertà di azione al privato che volesse intraprendere un'iniziativa economica, pur sottoponendo questa libertà a limiti e vincoli necessari a tutelare contrapposte e meritevoli esigenze collettive, ma, molto più ampiamente, nell'introduzione di un generale principio di libertà dell'agire economico - secondo un principio di razionalità intesa come massimizzazione dell'utilità personale col minimo sforzo - all'interno dell'ordinamento giuridico, afferendo, così, questa libertà, a tutti i soggetti del sistema economico, i quali entrano nel processo economico con una loro sfera di diritti e con precise pretese di tutela da parte dell'ordinamento, e fra questi soggetti vi sarebbe, dunque, lo stesso consumatore. Gli antecedenti di questa tesi sono da rinvenire in M. MAZZIOTTI, *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956 e ancor prima in C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 172, compiutamente sviluppata poi, con specifico riferimento al consumatore, da G. MARONGIU, *Interesse pubblico e attività economica*, in *Jus*, 1991, 91 ss.; A. FERRARI, *Le forme di tutela dei consumatori: le esperienze più recenti*, in *Jus*, 1995, 177 ss.; A. ZITO, *Tutela amministrativa e tutela civile nei confronti della pubblicità ingannevole e parità di trattamento tra imprenditori e consumatori*, in *Jus*, 1995, 367 ss., in cui l'A. ritiene che se «*nell'art. 41 comma 1 Cost. si legge il riconoscimento della libertà economica di tutti gli attori, intesa come capacità di autodeterminarsi liberamente in relazione al raggiungimento di un'utilità economica senza subire interferenze di altri nell'ambito di tale attività, non è più possibile sostenere che l'unica situazione soggettiva avente nel mercato rilievo giuridico sia quella dell'imprenditore e dunque che siano solo gli interessi di questa categoria a venire in considerazione.*»; del medesimo A., *Attività amministrativa e rilevanza dell'interesse del consumatore nella disciplina antitrust*, Torino, 1998 e *Il difficile rapporto tra l'interesse del consumatore e la disciplina antitrust: storia di un paradosso in via di risoluzione*, su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006, II, 5.

Recentemente si rifanno a questa orientamento dottrinario G. COLETTA, *Il consumatore come titolare del diritto fondamentale al benessere economico*, in S. PRISCO, *Unione Europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2002; S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 163 ss. Fortemente critici nei confronti di questa impostazione F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo...*, cit., 68 - 97; L. VESPIGNANI, *Produzione e consumo fra diritti e tutele...*, cit., 412 - 414.; L. VIGNUDELLI, *Contrattazione telematica...*, cit., 224 - 226, nota 17, a cui ancora una volta si rimanda per una completa esposizione di questa ricostruzione e per un' altrettanto puntuale esposizione delle riserve formulate, oltre ad un' ampia bibliografia ivi citata.

Come noto, lo schema fatto proprio dall'art. 41 Cost.<sup>92</sup> è quello consueto della relazione-contrapposizione tra libertà e autorità: mentre garantisce una posizione giuridica individuale (al comma 1), ammette che ad essa possano venire apportate limitazioni (ai commi 2 e 3)<sup>93</sup>. La sfera di autonomia privata non riceve dall'ordinamento una protezione assoluta e la sua compressione è costituzionalmente legittima se è preordinata a consentire il soddisfacimento di interessi costituzionalmente rilevanti. La libertà esiste solo nel quadro stabilito dai pubblici poteri, stante il carattere unitario ed inscindibile dell'articolo in esame, le cui disposizioni *«vanno considerate insieme, coordinate tra loro in modo tale che la libertà dell'iniziativa economica privata, dichiarata nel primo comma, si svolga in armonia con le altre fondamentali esigenze espresse nei commi successivi»*<sup>94</sup>.

<sup>92</sup> L'art. 41 Cost. recita testualmente:

*«L'iniziativa economica privata è libera.*

*Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana.*

*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali.»*

Scrivono A. MAGLIULO in *La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, in *Studi e note di economia*, 1999, 3, 178: *«Il set di obiettivi distingue la Costituzione italiana dalle tradizionali carte di matrice liberale e socialista. Nelle prime sono tutelati i diritti individuali civili e politici, e solo in minima parte i diritti sociali e delle comunità intermedie. Nelle costituzioni socialiste sono tutelati i diritti sociali ma non quelli civili e politici e neppure quelli delle comunità intermedie.*

*All'indicazione del fine segue l'elencazione di una serie di strumenti messi a disposizione dello Stato. Il quadro di riferimento o l'"ossatura giuridica", come qualcuno l'ha definita, è quello tradizionale.*

*La Costituzione accetta e legittima le istituzioni del capitalismo: la proprietà privata, il mercato, il contratto salariale. L'intento è però quello di "orientare" l'iniziativa privata verso "fini sociali", di renderla cioè funzionale ai fondamentali diritti della persona e delle comunità.*

*La Costituzione indica alcuni strumenti. Il primo riguarda le limitazioni al diritto di proprietà e di iniziativa economica. Lo Stato può e anzi deve predisporre "i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali", ovvero perché l'iniziativa privata possa svolgersi in modo da non essere «in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (articolo 41).»*

<sup>93</sup> Sulla libertà di iniziativa economica e sui limiti opponibili alla stessa la letteratura giuridica esistente è estremamente vasta. *Ex multis*, cfr. V. SPAGNUOLO VIGORITA, *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959; A. BALDASSARRE, voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, 1971; P. CAVALIERI, *Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente"*, Padova, 1978; F. GALGANO, *Commento all'art. 41 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna - Roma, 1982; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; nonché, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1990 e *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana* Torino, 28 ottobre 2011, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); G. MORBIDELLI, voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. giur.*, 1989; A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992, 457 ss.; G. GRISI, *L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia*, Milano, 1999. A detta di M. S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977, 126, tutte le norme costituzionali che disciplinano i rapporti economici (dall'art. 41 all'art. 47) sono strutturate con l'affermazione di una regola garantistica del privato e di una regola di disciplina pubblica della materia.

<sup>94</sup> Corte cost., 26 gennaio 1957, n. 29, in *Giur. cost.*, 1957, 404 ss.; più di recente Corte cost., 7 luglio 2006, n. 279. In dottrina, sulla necessità di considerare unitariamente i tre commi dell'art. 41 Cost. cfr. C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, 37; F. BASSI, G. CUGURRA, *Relazione*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. OCCHIOCUPO, Bologna, 1978, 277 ss.

Orbene, l'attenzione della dottrina si è concentrata prevalentemente sul concetto di sicurezza (contenuto al comma 2) la cui indeterminatezza, tuttavia, ha costretto gli studiosi a ricostruirne il significato, precisandolo con riferimento ad un oggetto specifico. Sorvolando sulla ricognizione delle differenti sedi in cui la Costituzione utilizza il termine "sicurezza"<sup>95</sup> ed i significati che esso assume, è evidente che nell'ambito dell'art. 41, comma 2, esso viene utilizzato in un'accezione oggettiva, ossia concernente l'esistenza di condizioni obiettivamente riscontrabili e - soprattutto - viene qualificato dall'aggettivo "umana", nel senso di riferirsi all'uomo in generale<sup>96</sup>. Si è però rilevato che, «*anche così delimitato, lo spettro semantico del vocabolo sicurezza all'interno della disposizione in esame rimane molto ampio ed è suscettibile di una serie assai articolata di collegamenti volti a precisarlo in una prospettiva sistematica, tra i quali assume un rilievo preminente quello con la tutela della salute, pure in ragione del suo carattere propedeutico al pieno godimento di altre situazioni soggettive (di livello costituzionale e non) impossibile o difficoltoso qualora venga meno il benessere psico-fisico del loro titolare. Collegamento di notevole importanza per quanto concerne il fenomeno del consumo, del quale consente di individuare il nucleo fondamentale sulla scorta del paradigma salute-sicurezza-consumo.[...] Leggendo il limite della sicurezza nell'ottica del diritto alla salute concepito - primariamente - quale libertà<sup>97</sup>, si ottiene dunque un'ampia copertura costituzionale per gli interventi posti in essere dai soggetti pubblici a tutela del consumo quando essi si rivolgano alla sfera dell'art. 32 Cost.*»<sup>98</sup>.

<sup>95</sup> Cfr., per tutti, L. VESPIGNANI, *Produzione e consumo fra diritti e tutele...*, cit., 414 - 415 e relativa nota bibliografica. Il termine "sicurezza" ricorre negli artt. 16, 17 e 117 comma 2, lett h, Cost..

<sup>96</sup> Come scrive M. LUCIANI, *La produzione...*, cit., 194 ss., nell'art. 41 Cost. «*La sicurezza è sicurezza dell'uomo, ed è quindi protetta in quanto interesse soggettivo e non obiettivo, come dimostra anche il fatto che essa viene legata ad interessi (libertà, dignità) propri certamente dei singoli, non già [...] di realtà superindividuali.*»..

<sup>97</sup> Ossia quale diritto di libertà a godere della (ed a decidere sulla) propria salute senza interferenze esterne, riconosciuto dal comma 1 dell'art. 32 Cost. E' ormai da tempo opinione largamente condivisa che l'art. 32 Cost. contempli una situazione giuridica soggettiva complessa, comprendente sia l'appena menzionato diritto di libertà, sia un diritto sociale a ricevere dallo Stato le prestazioni necessarie per la conservazione ed il ripristino del proprio benessere psico-fisico. Sulla lettura dell'art. 32 Cost. come fonte di una posizione giuridica soggettiva complessa, si veda B. PEZZINI, *Il diritto alla salute: profili costituzionali*, in *Dir. soc.*, 1983, 21ss. Più recentemente, M. OLIVETTI, *Appunti per una mappa concettuale sul diritto alla salute nel sistema costituzionale italiano*, in *Metodologia Didattica e Innovazione Clinica*, 2004, 3, 60 - 67.

<sup>98</sup> Così L. VESPIGNANI, cit., 414. Si vedano, nello stesso senso, L. VIGNUDELLI, *Contrattazione telematica...*, cit., 228 ss. ed in particolare F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo...*, cit., 154 ss., nella cui monografia trova largo spazio una disamina analitica di tutti i limiti posti dallo stesso art. 41 Cost. alla libertà d'iniziativa economica, limiti espressi con formule linguistiche riconducibili al concetto, molto discusso in dottrina, di "clausole generali". Per una disamina dei concetti di "principio valvola", "clausola generale", "concetto giuridico indeterminato", nelle loro relazioni e reciproche differenze si rinvia a M. LUCIANI, *La produzione...*, cit., 79 ss.

Il collegamento tra il limite della sicurezza nell'ambito dell'art. 41, comma 2 Cost. ed il diritto alla salute ex art. 32 Cost. è stato sottolineato e debitamente approfondito da parte di A. VIGNUDELLI, *Il rapporto di consumo...*, cit., che, in particolare sul punto si è così espresso: «*...il valore oggetto di tutela pubblica relativamente al rapporto di consumo è principalmente quello della salute il quale, da un punto di vista*

Di questo interesse soggettivo alla sicurezza sono dunque titolari tutti gli individui suscettibili di entrare in contatto con l'attività produttiva, dovendo detta sicurezza riguardare nella fattispecie dell'art. 41, «*non solamente la salute del lavoratore, bensì anche quella del cittadino e, perché no, anche quella del consumatore quale particolare soggetto di un rapporto di consumo*»<sup>99</sup>. Si vuole, cioè, dire che la tutela di cui all'art. 32 Cost. non riguarda solo il consumatore, né solo il consumatore nel rapporto fra bene-salute e iniziativa economica, ma *anche* il consumatore, per l'ovvio motivo che il consumatore è una persona e la protezione costituzionale della salute vale per qualsiasi situazione in cui la persona venga a trovarsi<sup>100</sup>.

Se dunque nel bene “salute” pare possibile riscontare il collegamento più appropriato ed intellegibile fra la clausola della “sicurezza” di cui al comma 2 dell'art. 41 Cost. e la previsione dell'art. 32 Cost., meno fruttuosi si sono invece rivelati gli analoghi tentativi posti in essere con le altre due clausole elastiche contenute nella seconda parte dell'art. 41, comma 2, e cioè la “libertà” e la “dignità” (umana), dal momento che non è parso possibile un loro collegamento con differenti norme costituzionali da cui poter ricavare una specifica tutela per il consumatore<sup>101</sup>.

Maggiormente plausibile è parso il collegamento tra la formula dell' “utilità sociale” di cui alla prima parte dell'art. 41, comma 2, e l'art. 47 Cost.<sup>102 103</sup>, connettendo la previsione secondo cui «*la Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme*», con i vincoli apponibili all'iniziativa economica. Come si è rilevato, «*si ricava, così, una copertura costituzionale per il consumatore in quanto utente di servizi bancari ed acquirente di prodotti finanziari, a sua volta costruita a partire (dai limiti stabiliti) dall'art. 41 Cost. attraverso la tecnica del combinato disposto (con l'art. 47 Cost.), nonostante qui manchi, rispetto alla costruzione incentrata sul limite della sicurezza, una*

---

*costituzionale, viene garantito dall'art. 32 Cost.*» (pagg. 49 - 50) ed ancora «*...tra i principi limite posti dalla Costituzione alla libertà d'impresa, quello relativo alla sicurezza [...] sembra direttamente e non genericamente riconducibile al concetto di salute.*» (pag. 84). Sul collegamento fra le due citate disposizioni costituzionali si veda anche R. FERRARA, voce *Salute (diritto alla)*, in *Dig. disc. pubbl.*, 1997, 525 ss.

<sup>99</sup> A. VIGNUDELLI, *Il rapporto di consumo...*, cit., 75.

<sup>100</sup> Nell'ambito del Codice del Consumo il nesso fra sicurezza e salute sembrerebbe trovare una diretta specificazione a livello legislativo nella Parte IV «*Sicurezza e Qualità*», Titolo I, dedicato alla «*Sicurezza dei prodotti*» (art. 102 - 113).

<sup>101</sup> Le necessarie spiegazioni al riguardo, da cui qui ci si esime per economia di esposizione, sono rinvenibili in L. VESPIGNANI, cit., 415 ss.; L. VIGNUDELLI, *Contrattazione telematica...*, cit., 242 ss. F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo...*, cit., 182 ss., con relative indicazioni bibliografiche.

<sup>102</sup> Il testo dell'art. 47 Cost. è il seguente:

«*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito.*

*Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.*».

<sup>103</sup> E' superfluo rimarcare come attualmente il cd. “consumo finanziario” rappresenti certamente uno dei profili più complessi e delicati del fenomeno consumo complessivamente considerato.

*netta demarcazione del punto di incrocio tra le due norme poiché il concetto di utilità sociale risulta evidentemente assai più indeterminato, con un correlativo aumento del margine di valutazione discrezionale in capo all'interprete. [...]. Le conclusioni raggiunte in ordine alla determinazione della formula dell'utilità sociale sono suscettibili di essere estese anche per quanto concerne i fini sociali ai quali può essere indirizzata l'attività economica (pubblica e privata) attraverso i programmi ed i controlli dell'art. 41, comma 3, Cost., a sua volta indicato come uno dei possibili fondamenti della tutela da riconoscere al consumatore sulla base della considerazione che “consumer protection” oggi significa controllo complessivo del modo di operare del mercato capitalista»<sup>104 105</sup>.*

Resta, infine, da segnalare al riguardo, il recente ed interessante tentativo di connettere la tutela del risparmio (e dunque del consumatore quale risparmiatore ed utente di servizi finanziari) alla clausola della “sicurezza”<sup>106</sup>.

Partendo dall'osservazione per cui l'integrità della persona sembra «suscettibile di essere pregiudicata (e lesa) non solo da fatti fisico-naturalistici, che (direttamente o indirettamente) si ripercuotono sul profilo psico-fisico dell'individuo, ma anche da eventi diversamente idonei ad incidere sulla dimensione esistenziale della persona, menomandone le prospettive di un percorso di vita se non sereno, quanto meno non strutturalmente esposto ad elementi di aleatorietà, rischio ed insicurezza tali da inficiare qualsiasi possibilità di credibile programmazione e pianificazione» e dalla constatazione della quasi impossibilità per l'Uomo moderno «di scegliere an e quomodo del suo “essere consumatore”», per cui «sempre più “persona” e “consumatore” divengono una sorta di endiadi concettuale della contemporaneità»<sup>107</sup>, si giunge a riconoscere una decisiva valenza personalistica anche a quel diritto fondamentale del consumatore sancito dal Codice del Consumo (art. 2, comma 1, lett. b) «alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi», nel senso che tale diritto verrebbe a configurarsi quale necessario strumento per la tutela della sicurezza umana.

---

<sup>104</sup> M. BESSONE, *Il consumatore come persona*,...cit., 836. Come rileva F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo*..., cit., 132, nota 180, in questa prospettiva i “fini sociali” verrebbero «a costituire un supplemento delle possibilità di protezione rispetto a quelle garantite dall' “utilità sociale” », senza però avere una portata innovativa del contenuto del bene tutelato. La strettissima analogia fra i concetti di *fini sociali* e di *utilità sociale* è stata argomentata da S. FOIS, *Ancora sulla riserva di legge e la libertà economica*, in *Giur. cost.*, 1958, 1236.

<sup>105</sup> L. VESPIGNANI, cit., 421 ss.

Le varie teorie sulla clausola dell' *utilità sociale* così come le discussioni della dottrina sulla presenza o meno di una riserva di legge nel comma 2 dell'art. 41 Cost. sono scrupolosamente riportate ed analizzate nei più volte citati contributi di L. VESPIGNANI, F. PEDRINI e L. VIGNUDELLI.

<sup>106</sup> Come proposto da L. VIGNUDELLI, *Contrattazione telematica*..., cit., 228 - 233.

<sup>107</sup> L. VIGNUDELLI, ult. cit., 230.

In tal modo, si osserva ancora, «con l'intervento legislativo del 2005 [...] sembrerebbe così di trovarsi innanzi non solo ad una scelta giuridicamente compatibile col quadro normativo di cui al comma 2 dell'art. 41 Cost., bensì ad una sua autorevole interpretazione autentica»<sup>108</sup>, precisandosi, però, che (ovviamente) la tutela della sicurezza umana non si risolve integralmente nella tutela della sicurezza dei prodotti e dei servizi, né tutti i prodotti e i servizi destinati alla persona-consumatore sono egualmente dotati di rilevanza costituzionale.

Orbene, se la *salute* tutelata dall'art. 32 Cost. ha consentito di individuare una serie di prodotti e servizi, la cui sicurezza era costituzionalmente imprescindibile, ci si è allora chiesti se anche dall'art. 47 Cost., laddove prevede che «la Repubblica [...] tutela il risparmio in tutte le sue forme», sia possibile ricavare ulteriori elementi utili nella direzione così tracciata. Sulla scorta di tali premesse e della riflessione secondo cui «ognun vede come sempre più lontana e sfocata appaia l'idea del risparmio come mera conservazione, mentre progressivamente parrebbe attestarsi [...] una visione del risparmio[...] come investimento» allora «anche tanta parte dei servizi finanziari - almeno quella parte relativa al vasto pubblico dei piccoli investitori-risparmiatori - [...] sarebbero da considerare una forma non solo (e non tanto) di investimento, ma un prodotto prolettico alla realizzazione del valore (anche costituzionale) del risparmio.»<sup>109</sup>.

Coniugando le riflessioni svolte in punto di *sicurezza* ex art. 41, comma 2, Cost. con quelle in tema di *risparmio* ex art. 47, comma 1, Cost., la conclusione cui si perviene porta allora ad intravedere nella *sicurezza* un concetto addirittura tricefalo: «*estesa dalla sicurezza del solo lavoratore a contatto col mondo fisico della produzione (la sicurezza sul posto di lavoro), alla salute del cittadino, ora verrebbe a offrire copertura costituzionale alle nuove dimensioni del consumatore: il risparmiatore come utente di servizi finanziari.*».

Dunque «*tutela del risparmio [...] è necessariamente tutela (anche) del consumatore-investitore[...]. La protezione dell'utente di servizi finanziari...può dirsi voluta e imposta fin dal livello costituzionale in termini di diritto soggettivo, ma certo il quantum e il quomodo del contenuto della disciplina abbisognerà pur sempre dell'apporto (variamente discrezionale) del Legislatore ordinario.*»<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> Idem, 230.

<sup>109</sup> Visto che nella situazione attuale, prosegue L. VIGNUDELLI, cit., 231- 232 - causa una forte inflazione ed una scarsissima resa dei (piccoli) capitali lasciati in deposito - «*l'investimento diviene una componente pressoché necessaria anche per chi abbia interessi meramente conservativi, atteso che non solo l'incremento, ma neppure lo stesso mantenimento del potere di acquisto del proprio patrimonio può ormai sperare di essere garantito da un atteggiamento tendenzialmente inerte sul piano finanziario. In altre parole, anche chi è nato risparmiatore parrebbe ormai teleologicamente destinato, nel nostro sistema di mercato, a divenire investitore [...] per banali questioni di razionalità economica.*».

<sup>110</sup> Idem, 232 - 233.

### § 3. Il Codice del consumo

#### § 3.1. Premessa

Il fulcro della disciplina italiana in tema di consumo si rinviene, come noto, in quella di derivazione comunitaria che, assumendo principalmente la veste normativa di “direttiva”, viene recepita nel diritto interno, trovando espressione nella legge ordinaria. Autorevole dottrina ha in proposito osservato che «*il vero e proprio diritto dei consumatori [...] nasce in Italia di riflesso rispetto al suo radicamento nel diritto comunitario e, dato il rapporto delle fonti comunitarie e interne, per effetto del diritto comunitario.*»<sup>111</sup>.

Come tra breve si illustrerà, la maggior parte delle leggi che hanno recepito le direttive comunitarie sono poi confluite nel Codice del Consumo, ma è opportuno tener presene che numerose altre leggi concorrono a determinare il quadro d'insieme della materia, provvedimenti, questi ultimi che, data la trasversalità dell'obiettivo di costruire il “mercato dei consumatori”, hanno un rilievo orizzontale. E' il caso, ad esempio, della disciplina della concorrenza, organicamente introdotta con la l. n. 287 del 10.10.1990, di quella sul riordino delle Camere di Commercio (l. n. 580 del 29.12.1993, recentemente modificata dal d.lgs. n. 23/2010), del Testo Unico Bancario (d.lgs. n. 385 dell'1.09.1993) contenente nuovamente la disciplina del credito al consumo, del d.lgs. n. 70 del 2.4.2003, sul commercio elettronico, del Testo Unico in materia di intermediazione finanziaria (d.lgs. n. 58 del 1998). Questa articolata disciplina, cui va peraltro aggiunta anche la normativa di provenienza regionale - tanto è vero che ormai la quasi totalità delle Regioni italiane ha emanato una sorta di “statuto dei diritti dei consumatori”<sup>112</sup> - si arricchisce di un ulteriore

<sup>111</sup> G. ALPA, *I diritti dei consumatori e il “Codice del Consumo” nell'esperienza italiana*, in *Contr. Impresa/Eur.*, 2006, 11, 1.

<sup>112</sup> Queste le normative regionali in materia di tutela dei consumatori:

- l. reg. Abruzzo n. 3/1984, poi abrogata e sostituita dalla l. reg. n. 30/2001, a sua volta abrogata e sostituita dalla l. reg. n. 53/2010;
- l. reg. Basilicata n. 40/2000;
- l. prov. di Bolzano n. 15/1992;
- art. 14-bis, l. reg. Calabria n.8/2003, *Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario* (collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2003 - art. 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002) e reg. reg. 41/2005;
- l. reg. Campania n. 19/2002;
- l. reg. Emilia n. 45/1992;
- l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 16/2004;
- l. reg. Lazio n. 44/1992 (modificata dalla l. reg. n. 3/2012);
- l. reg. Liguria n. 24/1988, poi abrogata e sostituita dalla l. reg. n. 26/2002, a sua volta abrogata e sostituita dalla l. reg. n. 6/2012;
- l. reg. Lombardia n. 11/1985, poi abrogata e sostituita dalla l. reg. n. 6/2003;
- l. reg. Marche n. 24/1986, poi abrogata e sostituita dalla l. n. 15/1998, sua volta abrogata e sostituita dalla l. reg. n. 14/2009;
- l. reg. Molise n. 43/2005;
- ll. reg. Piemonte n. 21/1985 e n. 23/1994, poi abrogate e sostituite dalla l. reg. n. 24/2009;

tassello: si tratta dei provvedimenti delle Autorità amministrative indipendenti (l'AGCM, la CONSOB, l'ISVAP, l'AGCOM, l'Autorità dei servizi di pubblica utilità etc...), organismi che essendo titolari di potere normativo sub-primario, possono appunto adottare provvedimenti a tutela dei diritti dei consumatori nei settori di loro competenza.

Infine, non va sottaciuto il rilievo, crescente, che la stessa legislazione ha attribuito al potere di autoregolamentazione, testimoniando così l'intenzione del Legislatore di incrementare un collegamento fra ordinamento giuridico generale e norme di autoregolamentazione: proprio il Codice del Consumo (artt. 18, lett. *f* e *27-bis*) menziona e disciplina il cd. "codice di condotta", definito come «*un accordo o una normativa che non è imposta dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici.*»<sup>113</sup>. Questa impostazione si radica nel nostro sistema, tenendo a mente quanto prevede il comma 4 dell'art. 118 Cost. che, sulla scorta del principio di sussidiarietà, incentiva «*l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale.*».

Si è voluto elencare l'insieme delle fonti *in subiecta materia* per una ragione che sembra doveroso esplicitare da subito: il Codice del Consumo, sebbene sia stato emanato al fine di armonizzare e riordinare le normative concernenti i processi di acquisto e consumo, non ha dato una risposta esaustiva a tutto l'arco delle problematiche che il fenomeno "consumo" - ed in specie il profilo della tutela del consumatore - pongono sul tappeto.

Ne discende, ed è inevitabile, che l'interprete - ricercando, di volta in volta, concrete risposte di tutela da rinvenire nel panorama normativo sopra descritto - deve operare, nel tener sempre conto dei rapporti tra i diversi sistemi di norme, non soltanto un coordinamento tra discipline di rango diverso, ma anche tra discipline le cui fonti di

- 
- l. reg. Puglia n. 12/2006;
  - l. reg. Sicilia n. 7/1994;
  - l. reg. Toscana n. 48/1985 (abrogata e sostituita dalla l. reg. n. 1/2000), l. reg. n. 1/2000, l. reg. n. 74/2000, l. reg. 4/2006, abrogate e sostituite dalla l. reg. n. 9/2008;
  - l. prov. Trento n. 3/1983, abrogata dall'art. 3, l. prov. 4/2009, l. prov. n. 8/1997;
  - l. reg. Umbria n. 34/1987;
  - l. reg. Valle d'Aosta n. 6/2004;
  - ll. reg. Veneto n. 3/1985 e n. 19/1987, sostituite e abrogate dalla l. reg. n. 27/2009.

<sup>113</sup> In questa direzione, già nel 2001 il Libro verde sulla tutela dei consumatori [COM (2001) 531 def.] precisava al punto 4.4. «*In alcuni casi è possibile che la regolamentazione non costituisca la migliore soluzione a determinati problemi. In questi casi l'autoregolamentazione può conseguire certi obiettivi di tutela dei consumatori, in particolare nei settori che riconoscono di avere un forte interesse a preservare la fiducia dei consumatori ed in cui gli operatori commerciali disonesti possono minare tale fiducia. Un'autoregolamentazione efficace che comporti chiari impegni volontari vincolanti nei confronti dei consumatori e che sia applicata in modo appropriato può ridurre la necessità di una regolamentazione o coregolamentazione.*».

provenienza si collocano su di un piano di equiordinazione. E proprio qui si annidano non poche difficoltà.

*«Invero, - è stato scritto al riguardo<sup>114</sup> - mentre il coordinamento tra discipline di fonti diverse,[...] pur nella sua complessità, non può prescindere da un criterio di fondo, da sempre presente in ogni sistema, che presuppone la prevalenza della fonte sovraordinata, più difficile è operare un coordinamento fra fonti di uguale ordine, quali, ad esempio, il codice del consumo e il testo unico in materia bancaria e creditizia o la disciplina del commercio o, ancor più, il codice del consumo e il codice civile. Difatti, a tale riguardo è assai ampio il dibattito al fine di ricercare i criteri di collegamento, in quanto non sempre appare risolutivo il ricorso al criterio tradizionale, cioè quello della specialità, secondo il quale, ricorrendo ad una estrema e discutibile semplificazione, dovremmo dire che il codice civile è legge generale rispetto al codice del consumo, il quale a sua volta si considera generale rispetto a discipline più specifiche, quale, sempre a titolo di esempio, quella contenuta nel testo unico bancario.».*

Sul punto, si riscontra una sensibile divergenza di vedute soprattutto sulla possibile configurazione dei rapporti tra Codice Civile e Codice del Consumo e l'approdo ad una risposta univoca pare ancora lontano. Particolarmente discussa è la cd. “forza espansiva”, ossia la possibilità di generalizzare, ricorrendo all'applicazione analogica, disposizioni contenute nel codice di settore, utilizzandole, così, oltre l'area di azione di una disciplina ritenuta, anche se non concordemente, speciale.

Le ricadute pratiche di queste discettazioni teoriche non sono di poco momento, dato che i diversi orientamenti conducono a scelte concrete molto diverse, basti solo porre mente, ad esempio, alla possibilità di estendere in via analogica alcune norme di protezione a soggetti in posizione di debolezza e che però non rientrino nella definizione di “consumatore” propria dell'art. 3 Cod. Cons.

---

<sup>114</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 16.

### § 3.2. *Il Codice del Consumo nelle nuove fonti del diritto privato. Codice del Consumo e Codice civile.*

Il Codice del Consumo<sup>115</sup>, emanato con il d.lgs. n. 206 del 6.9.2005 in attuazione della legge delega n. 229 del 29.7.2003<sup>116</sup>, è intervenuto, come detto, ad armonizzare e riordinare entro il territorio nazionale il coacervo di disposizioni che nel corso degli anni hanno progressivamente attuato le direttive comunitarie in materia di consumo, andandosi

<sup>115</sup> La letteratura sul Codice del Consumo è vastissima. Nell'impossibilità di citare tutti i contributi si veda, *ex multis*, AA.VV., *Il diritto dei consumi. Aspetti e problemi*, a cura di G. ALPA, G. CONTE, V. DI GREGORIO, A. FUSARO, U. PERFETTI, Napoli, 2010; G. ALPA, L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Codice del consumo...*, cit.; G. ALPA, *Nuove prospettive della protezione dei consumatori*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2005, 2; Idem, *Il codice del consumo. Il commento*, in *I Contratti*, 2005; *I diritti dei consumatori e il "Codice del consum"* nell'esperienza italiana, cit.; *I contratti dei consumatori e la disciplina generale dei contratti e del rapporto obbligatorio*, in *Il diritto delle obbligazioni e dei contratti: verso una riforma? Le prospettive di una novellazione del Libro IV del Codice Civile nel momento storico attuale*, Atti del Convegno per il cinquantenario della Rivista, Treviso, 23-24-25.3.2006, in *Riv. dir. civ.*, 2006, 6; *Introduzione al diritto dei consumatori*, Bari, 2006; *Il diritto dei consumatori: un laboratorio per i giuristi*, in [www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it), 2007; D. BORSELLINO, *Codice del consumo*, Milano, 2010; R. CALVO, *I contratti del consumatore*, in *Tratt. dir. comm. e dir. pubb. econ.* diretto da F. GALGANO, XXXIV, Padova, 2005 e *Il Codice del consumo tra «consolidazione» di leggi e autonomia privata*, in *Contr. impr./Eur.*, 2006; E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit.; G. CASSANO, M. E. DI GIANDOMENICO (a cura di) *Il diritto dei consumatori...*, cit.; G. CAVAZZONI, L. DI NELLA, L. MEZZASOMA, V. RIZZO (a cura di), *Il diritto dei consumi: realtà e prospettive*, Napoli, 2008; E. CESARO, *I contratti del consumatore. Commentario al Codice del consumo (D.lgs. 6 settembre 2005 n. 206)*, Padova, 2007; G. CHINE', *La nozione di consumatore nel diritto vivente*, in G. ALPA E G. CAPILLI, (a cura di), *Lezioni di diritto privato*, Padova, 2007; V. CUFFARO (a cura di), *Codice del consumo e norme collegate*, Milano, 2008 e *Un codice "consumato" (Codice del Consumo, credito ai consumatori e Codice del Turismo)*, in *Corr. giur.*, 9, 2011, 1189 ss.; G. DE CRISTOFARO, *Il "Codice del consumo". Un'occasione perduta?*, in *Studium iuris*, 2005. Idem, *Il Codice del consumo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2006, 4-5; *Le disposizioni "generali" e "finali" del Codice del consumo: profili problematici*, in *Contr. Impr./Eur.*, 2006; *La difficile attuazione della direttiva 2005/29/CE concernente le pratiche commerciali sleali nei rapporti fra imprese e consumatori: proposte e prospettive*, *Contr. Impr./Eur.*, 2007; *Il "cantier aperto" codice del consumo: modificazioni e innovazioni apportate dal d. legisl. 23 ottobre 2007, n. 221*, in *Studium iuris*, 2008; G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit.; M. DONA, *Il Codice del Consumo, regole e significati*, Torino, 2005 e *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel Codice del Consumo*, Torino, 2008; F. GALGANO, *Un codice per il consumo*, in *Vita not.*, 2007; A. GENTILI, *Il codice del consumo e i rapporti on line*, in *Dir. internet*, 2005 e *Codice del Consumo ed esprit de geometrie*, in *I Contratti*, 2006; M. FRANZONI (a cura di), *Codice ipertestuale del Consumo...*, cit.; C. GRANELLI, *Le "pratiche commerciali scorrette" tra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il Codice del Consumo*, in *Obbl. e Contr.* (consultabile su [www.lerivisteipertestuali.it](http://www.lerivisteipertestuali.it)), 2007, 8 e *Il Codice del Consumo a cinque anni dall'entrata in vigore*, in *Obbl. e Contr.*, 2010, 11, 731 ss.; E. GUERINONI, *I contratti del consumatore. principi e regole*, Torino, 2011; V. MARICONDA, *Il Codice del Consumo*, in *Corr. merito*, 2006, 1, 15 ss.; L. MEZZASOMA, *Codice del Consumo e prodotti difettosi*, in A. PALAZZO, A. SASSI (a cura di), in *Diritto privato del mercato*, Perugia, 2007; E. MINERVINI, *Codice del consumo*, in *Dig. disc. priv.*, Sez. civ., Aggiornamento, III, 1, Torino, 2007; P. MUSIO, M. STANZIONE (a cura di), *La tutela del consumatore*, in *Tratt. dir. priv.* a cura di M. BESSONE, Torino, 2009; C. NECCHI, *Una prima lettura del Codice del Consumo*, in *I Contratti*, 2006, 2, 206 ss.; A. PALMIERI, *Arriva il codice del consumo: riorganizzazione (tendenzialmente) completa tra addii e innovazioni*, in *Foro it.*, 2006; R. ROLLI, (a cura di) *Il Codice del Consumo*, cit.; L. ROSSI CARLEO, *La codificazione di settore: il codice del consumo*, in *Rass. dir. civ.*, 2005, 3, 879 ss.; *Il Codice del consumo: prime impressioni fra critiche e consensi*, in *Contr. Impr./Eur.*, 2006, 1, 33 ss.; *Diritto dei consumi*, cit.; E. M. TRIPODI, C. BELLÌ (a cura di), *Codice del Consumo...*, cit.; G. VETTORI, (a cura di), *Codice del consumo*, Padova, 2009; G. VILLANACCI (a cura di), *Manuale del diritto dei consumi*, Napoli, 2007.

<sup>116</sup> La legge delega 229/2003, *Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - legge di semplificazione 2001*, è stata a propria volta emanata sulla base dei principi e criteri direttivi enunciati in via generale dall'art. 20 della legge 59/1997, cd. legge Bassanini.

ad affiancare agli altri codici di settore introdotti nell'ordinamento<sup>117</sup>. L'esigenza di dare alla luce una raccolta omogenea di disposizioni poste a presidio del cd. *consumerism* era stata segnalata, già da diversi anni, da una dottrina cospicua, sia per dovizia di contributi che per vastità di aree indagate<sup>118</sup>, ma, prima dell'entrata in vigore del Codice del Consumo, non era mai stata soddisfatta in via ufficiale<sup>119</sup>.

Il diritto comunitario ha indubbiamente dato parziale impulso al generale processo di “decodificazione”, di cui i codici di settore, incluso quello sul consumo, costituiscono, a dispetto del nome, un ulteriore sviluppo. Infatti la nozione di “codice” assume qui contenuti diversi da quelli tradizionali: nell'esperienza comune degli Stati europei i processi di codificazione avevano avuto il compito di raccogliere in modo sistematico il diritto vigente in un unico testo normativo, il codice appunto<sup>120</sup>.

Proprio questa connotazione è chiaramente assente nel Codice del Consumo, che nasce, come gli altri codici di settore, dalla necessità di riorganizzare il materiale legislativo non più in un corpo unitario e onnicomprensivo (un codice che racchiuda tutto il diritto civile), ma in distinte *sedes materiae*<sup>121</sup>; soltanto partendo da questa necessaria precisazione è allora possibile parlare, se si vuole, di “ricodificazione” nell'attuale fase storica.

<sup>117</sup> Come viene spiegato in V. CUFFARO, *Codice del Consumo*, cit., 5, a cui si rimanda per le indicazioni bibliografiche sul punto, i cd. *codici di settore* (emanati, essenzialmente, nella prima decade degli anni 2000) presentano taluni caratteri dei testi unici misti (il cui modello è stato peraltro abbandonato con la legge di semplificazione per il 2001, la n. 229/2003, in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, giacché il potere regolamentare dello Stato è ormai ristretto alle sole materie di legislazione esclusiva), ma per altri versi si colorano di innovatività. Essi, al di là del profilo terminologico, si allontanano recisamente dalle codificazioni ottocentesche, mirando al riordino di specifici settori organici, non di macro sistemi normativi. Dei testi unici conservano le finalità di riordino normativo, ma da questi si discostano - in virtù degli ampi criteri di delega - per la più marcata capacità riformatrice, sul piano sostanziale, della disciplina di settore. Due sono, dunque, i caratteri distintivi dei nuovi codici: 1) la creazione di una raccolta organica di tutte le norme di livello primario in una data materia; 2) la riforma sostanziale della disciplina ascrivibile alla materia, sotto le linee direttrici della semplificazione e della *deregolazione*, intesa quale alleggerimento, sotto il profilo economico-sostanziale, degli oneri da regolazione nei confronti di cittadini ed imprese. Sul piano della gerarchia delle fonti, i codici contengono norme di esclusivo livello primario, e ciò a differenza dei testi unici misti, che assurgono a contenitori di norme legislative e regolamentari.

<sup>118</sup> Si veda, per tutti, G. ALPA, *Codice del consumo e del risparmio*, Milano, 1999.

<sup>119</sup> «Pertanto, (così in E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit., 1 - 2) non potendosi modificare il contesto normativo di riferimento, l'operatore giuridico più accorto non poteva che limitarsi ad un'interpretazione coordinata delle vigenti disposizioni. Sotto altro profilo, dall'analisi comparatistica, emergeva di fatto la rilevante lacuna dell'ordinamento italiano rispetto alle altre esperienze europee, lacuna tanto più grave ove rapportata alla generale politica di protezione dei consumatori affermata in sede comunitaria.»

<sup>120</sup> Come si legge in R. ROLLI, cit., 74, «Un tempo il codice era l'intero diritto civile, non esisteva diritto (civile) al di fuori di esso: “je ne connais pas le Droit civil, je n'enseigne que le Code Napoléon” (J. BONNECASE, *Science du droit et Romantisme*, Parigi, 1928, 8, attribuisce la frase a Bugnet).»

<sup>121</sup> Come è stato osservato al riguardo, «Cambia [...] l'idea di codificazione: essa si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori [...] Le codificazioni incentrate sull'unità del soggetto giuridico e sulla centralità e sistematicità del diritto civile stanno lasciando spazi a microsistemi ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica.» Così si legge nel Parere del Consiglio di Stato n. 11602 - sezione consultiva - reso nell'Adunanza del 20.12.2004, sullo schema di decreto recante il Codice del Consumo. Cfr. CAPPELLINI P., SORDI B., (a cura di), *Codici. una riflessione di fine millennio*, Milano, 2002.

Fra l'altro, è opportuno ricordarlo, il Codice del Consumo è moderna fonte di produzione del diritto<sup>122</sup>, a dispetto del Codice Civile che ne è solo fonte di cognizione e - come tutti i codici di settore - è improntato ad una logica molto diversa da quella sottesa al Codice Civile: se quest'ultimo, nato in un momento storico caratterizzato da un forte e comune indirizzo politico, «*si pone come una riconduzione ad unità, tesa a costruire un sistema rivolto al futuro, un sistema che, potremmo dire, è “consegnato” all'interprete che deve solo utilizzarlo*»<sup>123</sup>, il primo nasce in un contesto storico molto differente e, conseguentemente, risponde ad esigenze differenti, venendo a svolgere un'attività che è stata efficacemente definita dal Consiglio di Stato come “di manutenzione”, più che di creazione del diritto<sup>124</sup>.

---

La scelta di ordinare tutte le disposizioni legislative, siano esse di matrice interna o comunitaria, ascrivibili al diritto dei consumatori in una codificazione autonoma, distinta dal Codice Civile, ed anzi “ai danni” di quest'ultimo in virtù dell'estrapolazione di gruppi di norme dedicate alle stipulazioni del consumatore (art. 1469-bis ss., art. 1519-bis ss.), ha inizialmente suscitato le critiche di una parte della dottrina, sostenendosi che «*tale filone normativo non si fonda su modelli alternativi a quelli scolpiti nel codice civile[...] In senso contrario, è stato acutamente osservato che l'obiettivo avuto di mira può essere ragionevolmente colto mettendo a fuoco non il contenitore normativo prescelto, bensì l'opera preliminare di coordinamento sistematico delle norme: anche una legge speciale può porsi in piena sintonia con il codice civile, purché il legislatore abbia tenuto conto dei principi, delle regole e della terminologia che caratterizzano la codificazione unitaria, evitando contraddizioni e situazioni di concorso apparente tra norme di non facile comprensione...Tale opera di raccordo è stata correttamente compiuta dal legislatore delegato prima del varo del Codice del consumo, quanto meno con riferimento alla traslazione di norme previgenti del codice civile.*». Così in V. CUFFARO (a cura di), *Codice del Consumo*, cit., 4 - 5. In M. FRANZONI (a cura di), *Codice ipertestuale del Consumo*, ...cit., ove viene fatto un breve parallelismo con la scelta di segno opposto fatta in Germania nel 2002 (che ha condotto alla radicale riforma del BGB, in cui è stata inserita la normativa consumeristica), l'opzione della codificazione speciale viene così commentata: «*L'espunzione di tutti i riferimenti ai contratti del consumatore e l'emanazione di un codice “speciale” del consumo hanno determinato una sorta di purificazione del codice civile, a salvaguardia del quale sono stati allontanati gli echi della realtà sociale ed economica in evoluzione. Per lo strano cammino della storia, proprio da quel codice che per primo in Europa ha preso in considerazione e disciplinato il fenomeno delle condizioni generali di contratto, volgendo lo sguardo nel 1942 al nuovo mercato della produzione e della distribuzione di massa, e che nella logica della concretezza aveva rifiutato teoriche astrazioni come quella del negozio giuridico, si è ora allontanato il contatto con la realtà per una più o meno consapevole istanza di sopravvivenza.*». Nonostante l'intenso dibattito interno sull'opportunità di inserire la disciplina del consumo nel Codice Civile oppure al di fuori di esso, il Legislatore ha preferito la seconda strada, istituendo un'apposita commissione, presieduta dal prof. Guido Alpa per la redazione del codice poi adottato con d. lgs. n. 206 del 2005. Sui rapporti fra Codice del Consumo e codice Civile si veda, *amplius*, anche R. ROLLI, cit., 74 ss. L. ROSSI CARLEO, in *Diritto dei consumi...*, cit. 18, nel ricordare le difficoltà di coordinamento con il Codice Civile che l'introduzione del Codice del Consumo ha sollevato e le molte discussioni su questa necessaria opera di raccordo, prende atto del fatto che le diverse discipline non si riferiscono ad ambiti coincidenti e vanno a cumularsi, piuttosto che a porsi in un rapporto di generalità e specialità.

<sup>122</sup> La forma del *codice di settore* ha inaugurato una stagione di “neo codificazioni settoriali”, introducendo nell'ordinamento giuridico una nuova fonte di produzione legislativa. Cfr. R. SENIGAGLIA, *Decentramento legislativo, moltiplicazione dei codici e differenziazione sistemica*, in *Eur. dir. priv.*, 2006, 1, 175 ss.; L. ROSSI CARLEO, *La codificazione di settore: il codice del consumo*, cit., 879 ss. Come rileva G. ALPA, *Codice del Consumo. Principi e rapporto con normative di settore e codice civile*, Relazione svolta al Convegno di Bari il 6 maggio 2006, conseguenza importante derivante dall'adozione della forma del codice è il dato per cui «*non ci si può più accostare a questi testi come se fossero leggi speciali in senso proprio e quindi per questi testi non dovrebbe valere il principio dell'interpretazione restrittiva o il divieto dell'interpretazione analogica*».

<sup>123</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi...*, cit. 17.

<sup>124</sup> Si veda il parere del Consiglio di Stato sullo schema di decreto recante il Codice del Consumo.

La ricodificazione di settore ha infatti origine da un'esigenza pratica, ponendosi come strumento per agevolare la semplificazione interpretativa di un quadro normativo complesso, determinato dallo stratificarsi, in maniera quasi alluvionale, di atti legislativi successivi al Codice Civile, che certamente ne avevano minato l'iniziale unitarietà.

In questa ottica è allora corretto affermare che il Codice del Consumo non crea un sistema, ma mira a consolidare l'esistente, raggiungendo l'obiettivo di offrire un quadro più chiaro<sup>125</sup>.

Del resto, *«al di là di come si guardi alla ricodificazione,[...] bisogna riconoscere che le molte determinazioni della realtà socio-economica hanno minato, con il tempo, la realizzazione del processo riduttivo operato dal codice civile, in quanto la riduzione ad unità mette capo a una astrazione e a una generalizzazione che mal si conciliano con la crescente multidimensionalità dell'agire umano, il che si è manifestato con una serie di leggi definite speciali.»*. Se quindi *«il Codice civile presta attenzione al profilo statico e alla struttura portante del sistema che ha inteso costruire e, di conseguenza, alla generalizzazione e all'astrazione, che lasciano all'interprete la sola possibilità di individuare la fattispecie astratta di riferimento al fine di regolare rapporti tra soggetti astrattamente posti su di un piano di eguaglianza formale»*, il Codice del Consumo, invece, *«rispondendo ad esigenze pragmatiche, sposta l'attenzione su di un profilo funzionale e, di conseguenza, dinamico, attento all'attività e, quindi, agli aspetti concreti e relazionali che si determinano in una realtà di per sé complessa, tenendo conto delle diseguaglianze, strutturali e non economiche, predisponendo, quindi, possibili interventi di carattere sostanziale al fine di riequilibrare le situazioni.»*<sup>126</sup>.

Nella filosofia del d.lgs. 206/2005 tramonta, insomma, la caratteristica del Codice Civile di disciplinare un diritto tra eguali, trattandosi però di una eguaglianza formale: come afferma la stessa Relazione di accompagnamento, il Codice del Consumo si basa sull' *«approccio specifico, ignoto al codice civile del 1942, fondato invece su un concetto formale di eguaglianza, diretto a garantire una tutela sostanziale, attento all'equilibrio effettivo -*

<sup>125</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi...*, cit. 18.

<sup>126</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi...*, cit., 18- 20. Ciò del resto è una conseguenza dell'essere il Codice del Consumo un "precipitato", se così si vuol dire, della normativa comunitaria a tutela del consumatore che, come è risaputo, ruota attorno ad un'esigenza di protezione speciale di questo soggetto, qualificato come "parte debole" del rapporto con l'interlocutore professionale, rispetto al quale si trova in una posizione di "asimmetria contrattuale". Analoghe riflessioni si trovano in R. ROLLI, *Codice del Consumo...*, cit., 74 - 80, ove fra l'altro si legge :*«Non è...tramontato il codice, che ha soppiantato, nella forma di codice di settore, innovandone le funzioni, la legislazione speciale, e rilanciato negli stretti rapporti con il Codice civile una rinnovata unitarietà del sistema civile. E' tramontata l'idea di unità delle fonti del diritto privato, tutte ricondotte all'idea di codice, e del primato della legislazione, in una progressiva crisi del giuspositivismo.»*.

*normativo ed economico - del contratto»*; esso impone di prendere atto del superamento della visione totalizzante propria del Codice Civile.

Considerando poi che nuovi valori sono immessi nell'ordinamento dalla legislazione attuativa di direttive comunitarie, può dirsi che il codice di settore in generale, e nella fattispecie il Codice di Consumo, *«come propaggine del Codice Civile, benché inappropriato rispetto ai monumenti della cultura giuridica ottocentesca, ne permette indirettamente un rinnovamento, volto all'accoglimento di nuovi valori, che rispondono alla sopravvenute esigenze di disciplina. Non vi è così né la dissoluzione del codice, né il ritorno dei codici ottocenteschi, cd. di prima generazione.»*<sup>127</sup>.

Il codice come monumento storico, è dunque oggi costretto ad accettare le sfide del diritto comunitario, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, della globalizzazione: di qui la convinzione, ormai diffusa, che l'idea di codice non debba più essere universalizzata, ma semmai relativizzata, sia storicamente che ideologicamente. Dall' *idea di codice* si passa così all' *idea dei codici*, che testimonia l'attuale complessità sociale ed economica. E di fronte ad una realtà sempre più complessa diviene, di conseguenza, ed ovviamente, più complessa anche l'attività dell'interprete che è costretto alla ricerca di connessioni sistematiche più salde e di nuovi equilibri nell'assetto giuridico degli interessi emergenti nel contesto sociale<sup>128</sup>.

### **§ 3.3. Finalità e caratteristiche del Codice del Consumo.**

Al momento della sua entrata in vigore, il Codice del Consumo ha suscitato reazioni contrastanti, che ora si illustreranno; probabilmente, però, il giudizio più equilibrato (perché maggiormente attinente alla realtà) è stato espresso proprio da uno dei “padri” indiscussi del testo consumeristico, secondo cui sebbene *«questo corpus di regole sostituisc[a] le raccolte che, a livello dottrinale, si erano promosse con la finalità di*

<sup>127</sup> Così in R. ROLLI, ult. cit., 79.

<sup>128</sup> L. ROSSI CARLEO, *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali di settore*, in *Eur. e dir. priv.*, 2010, 3, 685 ss., osserva: *«L'attuale contesto storico vede, dunque, un legislatore molto pragmatico e attento a problemi contingenti ai quali intende dare una risposta immediata; pertanto, emana di continuo nuove discipline che, seppure riaggregate sistematicamente, rappresentano una codificazione del provvisorio e non intendono soddisfare esigenze sistematiche, preoccupandosi essenzialmente di rispondere alle esigenze economiche e sociali di una realtà complessa e che cambia di continuo. I nuovi codici, quindi, si limitano a ricomporre l'esistente, offrendone una più nitida fotografia e, senza assumersi il compito dei precedenti codici, addossano sull'interprete un onere gravoso: individuare come e quanto i mutamenti incessanti incidono sul sistema e ne modificano il disegno complessivo. Ne discende che il sistema, secondo un rilievo diffusamente condiviso, non rappresenta più un prius, ma è un posterius affidato alla fatica dell'interprete che, dinanzi alle norme, deve incessantemente porsi alla ricerca dell'ineludibile imperativo di razionalità.»*

raccogliere in un unico testo le sparse norme concernenti i consumatori»<sup>129</sup>, rappresenta comunque «una delle innovazioni più significative dell'attività parlamentare e di governo della legislatura in corso»<sup>130</sup> (la XIV legislatura).

Certamente la pluralità di provvedimenti normativi a tutela dei consumatori introdotti, senza alcuna preoccupazione di un loro coordinamento, nei tre lustri precedenti l'emanazione del Codice, la loro formulazione testuale, spesso pedissequamente ed acriticamente mutuata da quella delle direttive comunitarie, di cui costituivano quasi sempre attuazione, la mancanza di un loro adeguato coordinamento con le correlative norme del Codice Civile rendevano quanto mai disagiata, per gli operatori, non solo il reperimento e l'analisi della disciplina consumeristica, ma anche e soprattutto una sua interpretazione sistematica<sup>131</sup>, e, pertanto, l'opportunità pratica di un accorpamento in un unico documento di una normativa disorganicamente sparpagliata in una pluralità di fonti diverse non è mai stata posta in dubbio.

Le critiche, che pure sono state mosse, sono state indirizzate al modo in cui questo accorpamento è stato realizzato - a partire dal fatto che nel Codice del Consumo sono state fatte confluire non tutte, ma una parte soltanto delle norme allora vigenti in materia di tutela del consumatore<sup>132</sup>, continuando così a costringere l'interprete ad una difficile opera

<sup>129</sup> Così G. ALPA, in G. ALPA, L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Codice del consumo...*, cit., 17.

<sup>130</sup> G. ALPA, ult. cit.

<sup>131</sup> «È sempre meglio – afferma, ad es., F. ADDIS, *Il “codice” del consumo, il codice civile e la parte generale del contratto*, in *Obbl. e contr.*, 2007, 3, 874 – avere compattato in un corpo unitario quello che prima si era costretti a cercare con fatica nel multiforme universo delle leggi complementari, sicché sotto questo profilo la consolidazione che stiamo esaminando ha senza dubbio aspetti di bontà ed efficienza.»

<sup>132</sup> Cfr., per tutti, G. DE CRISTOFARO, *Il Codice del consumo*, cit., 751ss e *Un codice “consumato”...*, cit., 1189 ss.; M. G. FALZONE CALVISI, *Il “taglia e incolla” non si addice al legislatore*, in *Contr. impresa/ Eur.*, 2006, 1, 107 ss.; C. GRANELLI, *Il Codice del Consumo a cinque anni dall'entrata in vigore*, cit., 731 ss.; E. SQUARCIA, *Vendita piramidale e tutela dei consumatori: un intervento settoriale da inserire nella più globale e completa riforma del Codice del Consumo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2006, 3, 601 ss.; G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 92 -93.

Il riferimento era alla disciplina del credito al consumo (rimasta consegnata agli artt. 121-125 t.u.b.), pur se oggetto di esplicito rinvio con gli art. 43, 46 e 68 cod. cons., quella dei contratti negoziati nei locali commerciali (rimasta consegnata al d.lgs. n. 114/1998) e quella del commercio elettronico (rimasta consegnata agli artt. 12 e 13, d.lgs. n. 70/2003); oltre che, senza neppure il beneficio di un rinvio esplicito, quella dei contratti per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica (rimasta consegnata agli artt. 70 e 71, d.lgs. n. 259/2003); quella della tutela delle persone fisiche che stipulano contratti per l'acquisto di edifici in costruzione (rimasta consegnata al d.lgs. n. 122/2005); quella dei contratti per la prestazione di servizi finanziari stipulati a distanza fra consumatore e professionista (rimasta consegnata al d.lgs. n. 190/2005); quella a tutela del consumatore dalle forme di vendita piramidale (rimasta consegnata alla l. n. 173/2005). Quest'ultima normativa fa riferimento a due precedenti normative, il d.lgs. n. 50/92 ed il d.lgs. n. 114/98, le quali già si erano occupate, seppure in modo settoriale e proprio per ciò incompleto, delle cc.dd. vendite al dettaglio e/o porta a porta.

La l. 173/2005, inoltre, ha *ex novo* regolamentato un settore particolarmente tormentato per il consumatore: quello delle vendite piramidali, in cui il prodotto costituisce il mero pretesto per il reclutamento dei venditori. In altri termini, nelle vendite piramidali od a catena il venditore che voglia entrare nel circuito deve in primo luogo sostenere determinati oneri per l'accesso stesso; questi, dopo essere così entrato a far parte del meccanismo, potrà a sua volta far subentrare nuovi venditori che ad esso pagheranno il loro accesso (dipendente), e così di seguito. Appare evidente che tale sistema è, nella generalità delle ipotesi, del tutto

di coordinamento con altri testi normativi - e al fatto che la redazione del Codice avrebbe potuto costituire (ma così non è stato) l'occasione per rimeditare – anche alla luce della non brevissima esperienza applicativa maturata con riferimento alle singole discipline fatte confluire nel codice stesso – la bontà di queste ultime<sup>133</sup>.

---

svincolato dal quantitativo di merce poi effettivamente venduta e/o dai servizi resi. Il venditore che abbia a ricoprire una posizione, nella piramide, troppo vicina alla base in realtà non riuscirà ad ottenere dal sistema guadagni remunerativi, se non a mezzo dell'acquisto di grosse e/o sproporzionate forniture, che però successivamente presenteranno l'enorme problema del loro effettivo piazzamento sul mercato. Di qui poi il danno per il consumatore finale, che spesso si trova a sottoscrivere negozi di acquisto di merce tramite contratti di finanziamento invalidi, con saggi di interesse assai elevati, ed in relazione a beni di scarso o nullo contenuto economico.

Come detto, la l. n. 173/05 si è occupata altresì di completare la disciplina della vendita diretta a domicilio, per la verità più che altro specificando i rapporti fra il produttore ed il venditore, e, facendo propri strumenti che la prassi del settore aveva già consolidato, oltre ad impedire, anche nel reclutamento dei venditori, fenomeni occulti di cd. "catena di S. Antonio". Due norme (gli artt. 5 e 6) hanno dunque posto l'una il divieto delle forme di vendita piramidali e di giochi o catene, e l'altra gli elementi in base ai quali presumere la sussistenza di tale tipo di vendita proibita.

L'art. 5, comma 1°, cit. vieta sia la promozione che la realizzazione delle attività e delle strutture di vendita in cui ciò che viene chiesto agli aderenti è semplicemente di reclutare altri soggetti da inserire nella struttura stessa, senza che tale inserimento si basi sulle effettive possibilità e/o capacità dell'interessato di vendere o promuovere la vendita di certi beni o servizi sia direttamente che a mezzo di altri soggetti componenti la struttura.

In altre parole, questa previsione normativa ha l'obiettivo di impedire ogni attività in cui l'incentivo economico che godrà il singolo sia svincolato dalla vendita di beni o servizi, ma sia collegato esclusivamente al reclutamento, all'inserimento di altri soggetti nell'attività medesima.

Il comma 2°, più ampiamente, vieta l'attività di vendita di una certa allocazione ad un soggetto, all'interno di una struttura, con la prospettiva di guadagni legati al numero di altri soggetti cui egli, a sua volta, sarà in grado di vendere una posizione analoga, e da esso ovviamente dipendente e subordinata.

Si parla comunemente, per tali fattispecie, di "catene di S. Antonio", con riferimento al vecchio e sgradevole metodo di molestia, poi trasferito nel linguaggio commerciale ed ora altresì nel linguaggio legislativo.

L'art. 6 successivo, a sua volta, stabilisce i criteri in base ai quali è legittimo desumere che si è in presenza di una delle fattispecie vietate di cui si è appena detto.

Tre le fattispecie, ricorrendo una delle quali è corretto presumere che quella attività è vietata perché rientrante in quelle individuate dal precedente art. 5.

In primo luogo, l'art. 6, lett. a), l. n. 173/05, individua quale elemento presuntivo la previsione negoziale dell'obbligo per il soggetto reclutato di acquistare in proprio un rilevante quantitativo di prodotti, direttamente dall'impresa organizzatrice, ovvero da altro soggetto che, a tutta evidenza, sia allocato in posizione più vicina al vertice della "piramide", senza il contestuale diritto di restituire i beni invenduti e tuttavia ancora vendibili.

La previsione successiva (lett. b), individua quale elemento presuntivo la corresponsione (*recte*, l'obbligo di corrispondere), da parte del soggetto reclutato, in qualunque momento (sia al reclutamento, come condizione per entrare a far parte dell'organizzazione, che successivamente per non venirne estromesso) all'organizzazione, od a soggetto verticalmente meglio posizionato, di somme, titoli, valori mobiliari e «*benefici finanziari in genere di rilevante entità e in assenza di una reale controprestazione*».

Infine, la lett. c) per cui si presume vietata l'attività quando sia previsto l'obbligo per il soggetto reclutato di acquistare dall'organizzazione, o (al solito) da altro soggetto meglio piazzato all'interno dell'organigramma, beni o servizi che non risultino «*strettamente inerenti e necessari alla attività commerciale*» o non proporzionati al volume di attività svolta (dall'interessato e non dalla società)

<sup>133</sup> Il Codice del Consumo ha invece – per ammissione della sua stessa relazione di accompagnamento – «*puntualmente ripresa la disciplina vigente, ripetendo (nella maggior parte dei casi) le norme nella loro originaria formulazione*»; sicché «*le modifiche introdotte sono state rigorosamente limitate a quelle rese necessarie da effettive esigenze di coordinamento, ovvero di aggiornamento rispetto a normative o problematiche sopravvenute*», così la Relazione, par. 5.

Se dunque non sono mancati giudizi critici<sup>134</sup>, qualcuno, in verità, anche eccessivo, - e li riassume tutti quello secondo cui, «*se per codice si intende un testo che disciplina in modo innovativo, completo e sistematico un settore dell'ordinamento, il codice del consumo non è un codice, perché non è innovativo, non è completo, non è sistematico*»<sup>135</sup> - va comunque apprezzato il fatto in sé della introduzione di un codice dedicato ai consumatori, dato questo indubbiamente significativo, da un punto di vista storico, sistematico e di politica del diritto<sup>136</sup>.

Se anche il Codice del Consumo non è originale rispetto allo *status quo ante*, essendo state molto poche, e di modesto rilievo, le disposizioni introdotte *ex novo*, le innovazioni al sistema possono scaturire dal fatto in sé della codificazione, perché, seppur trasposte con delle incongruenze, «*le norme preesistenti, riprodotte, anche invariate, sotto un aulico nome, legittimano operazioni ermeneutiche ed integrative che fanno progredire il diritto europeo dei contratti. Per il solo fatto di cambiarne la geometria, il Codice ha innovato.*»<sup>137</sup>.

---

<sup>134</sup> Cfr., ad esempio, G. DE CRISTOFARO, *Il Codice del consumo*, cit., 747 ss.: «*A ben guardare, tuttavia, ben poco di quanto viene solennemente preannunciato e descritto nella Relazione è stato in concreto realizzato dal legislatore, che si è in realtà sostanzialmente limitato ad accorpate nel "codice del consumo" un insieme variegato di discipline normative fino ad oggi inserite in una pluralità di provvedimenti legislativi (elencati analiticamente nell'art. 146 cod. consumo, che ne sancisce l'abrogazione) fra loro separati ed autonomi, distribuendole secondo criteri e con modalità non sempre condivisibili, astenendosi quasi sempre (con l'eccezione delle disposizioni concernenti i contratti stipulati fuori dai locali commerciali e a distanza) dal mutarne la struttura ed i contenuti ed introducendo un numero assai ridotto di disposizioni innovative. Il testo del d.lgs. n. 206 del 2005 si risolve in sostanza in una pura e semplice compilazione, piana ed acritica, del diritto previgente, realizzata per lo più senza apportare modifiche alla formulazione che le disposizioni in esso confluite presentavano nei provvedimenti in cui erano state originariamente inserite e senza introdurre novità normative significative, e come tale appare assai poco meritevole della denominazione di "Codice"!*.

*Ciononostante, al Codice del consumo dev'essere riconosciuto un indiscutibile merito: invero, oltre a costituire uno strumento di indubbia utilità pratica, nella misura in cui consente di reperire all'interno di un unitario testo normativo buona parte delle disposizioni di tutela dei consumatori vigenti nel nostro ordinamento, esso conferisce al diritto dei consumatori una più precisa fisionomia ed una più definita identità, offrendo agli interpreti una base normativa più solida ed organica sulla quale (provare a) ricostruire il (sotto)sistema del diritto dei consumi.»*

<sup>135</sup> Così G. DE NOVA, *La disciplina della vendita dei beni di consumo nel "Codice" del consumo*, in *I Contr.*, 2006, 4, 392.

<sup>136</sup> In tale senso G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 51.

<sup>137</sup> A. GENTILI, *Codice del Consumo ed esprit de geometrie*, cit., 159. Nello stesso senso, cfr. L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi...*, cit. 18, che fra l'altro scrive: «*...il codice del consumo, riaccorpando e ricomponendo regole sparse nel sistema, consente di vedere con chiarezza quanto già esisteva e permette, in tal modo, di rintracciare ed enucleare principi che non sempre l'operatore era in grado di far emergere in una disciplina disorganica e frammentata.*».

Una sintetica ricognizione sull'attività svolta dalla dottrina a seguito dell'emanazione del Codice del Consumo si trova in C. GRANELLI, *Il codice del consumo a cinque anni dall'entrata in vigore*, cit., 735, che scrive: «*la dottrina si è innanzitutto cimentata con tematiche di carattere generale: da quella della riconducibilità del codice del consumo al fenomeno della c.d. "decodificazione" (avendo esso dato veste formale ad un "micro-sistema", destinato a contrapporsi a quello delineato dal codice civile) ovvero all'opposto fenomeno della c.d. "ricodificazione" (costituendo esso nulla più che "una propaggine del codice civile"); a quelle (correlate) relative, da un lato, alla legittimità o meno di una rilettura delle norme del codice civile alla luce anche delle regole dettate dal codice del consumo e, da altro lato, ai limiti di applicabilità (diretta o analogica) delle regole del codice civile anche al rapporto di consumo; da quella*

Venendo alle finalità precipue del testo, se ne possono individuare tre<sup>138</sup>: una prima finalità è consistita nell'aggiornamento e adeguamento della normativa preesistente al diritto comunitario, in specie di quelle disposizioni anteriori all'adozione del Trattato e che quindi non esprimevano lo spirito del diritto comunitario; una seconda finalità è stata - come detto - quella di carattere sistematico di coordinamento delle disposizioni attuative di direttive comunitarie, evitando sovrapposizioni e uniformando anche la terminologia; una terza finalità è stata quella di individuare un contenitore normativo nel quale di volta in volta inserire disposizioni nuove (anche questo profilo è una spia del profilo dinamico di questo *corpus* normativo) trattandosi di un codice “aperto” (si veda l'art. 144 Cod. Cons.) che - come del resto è già avvenuto dal 2005 ad oggi - è suscettibile appunto di continue integrazioni e modificazioni, mutando, così l'essenza stessa delle codificazioni tradizionali. In proposito si impongono alcune osservazioni di fatto: nel Codice del Consumo sono stati fatti successivamente ed opportunamente confluire due significativi “blocchi” di norme, destinati a dettare una regolamentazione organica, l'uno, delle c.d. *pratiche commerciali scorrette* (d.lgs. n. 146/2007: artt. 18-27 *quater* Cod. Cons.), l'altro, della *commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori* (d.lgs. n. 221/2007: artt. 67 *bis*-67 *vicies bis* Cod. Cons.)<sup>139</sup>; soprattutto la disciplina delle pratiche commerciali

---

*della ricostruzione – in contrapposizione (ovvero accanto) a quello delineato dal codice civile, espressione di un diritto fra eguali – del sistema consumeristico, che invece “crea un diritto diseguale”; a quella (correlata) dell'individuazione di regole e principi che concretamente informano tale ultimo sistema; da quella di un'ipotizzata dimensione costituzionale dei diritti dei consumatori, conseguente non solo all'affermazione secondo cui “la Costituzione italiana (artt. 2, 3, 32, 41, 2° co., e 47 Cost.) rappresenta, in definitiva, il fondamento di legittimità delle situazioni giuridiche concernenti i consumatori”, ma anche a quella che vede nell'art. 169 TFUE e nell'art. 38 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha ormai acquisto lo stesso valore giuridico dei Trattati) la definitiva consacrazione, al massimo livello della normativa europea, dei diritti dei consumatori; a quella (correlata) di un prospettato passaggio da una dimensione meramente patrimonialistica ad una dimensione personalistica del diritto del consumo, conseguente all'affermazione della progressiva trasformazione del diritto dei consumatori da insieme di norme volte a tutelare istanze di natura prettamente economica e mercantile ad un diritto dei cittadini; ecc. A questa prima fase, tutta incentrata su problematiche di portata generale, ne è – per fortuna – rapidamente seguita un'altra, che ha visto (e vede tuttora) la dottrina (specie, le sue più giovani leve) impegnata ad affrontare singoli profili della disciplina consumerista che appaiano caratterizzati da “devianze” rispetto alle regole generali ed ai canoni tipici degli istituti privatistici. E l'indagine – al fine di offrire collocazione sistematica alle nuove realtà (o attraverso una loro riconduzione alle categorie tradizionali, pur assoggettate ad una rilettura in chiave evolutiva, ovvero attraverso un loro inquadramento autonomo); così come al fine di offrire soluzione concreta ai non pochi e non semplici problemi applicativi che dette nuove realtà propongono – è stata condotta non già attraverso una lettura delle singole norme considerate separatamente in ragione di una loro supposta eccezionalità, bensì attraverso la valorizzazione dei loro tratti comuni ed omogenei.*

*Ora, se il codice del consumo voleva costituire occasione e stimolo per una rimeditazione, da parte della scienza giuridica, dell'impatto che la disciplina consumerista ha sul sistema giuridico italiano visto nel suo complesso, l'obiettivo pare destinato ad essere pienamente centrato.».*

<sup>138</sup> G. ALPA, *Codice del Consumo. Principi e rapporto con normative di settore e codice civile*, cit.

<sup>139</sup> E ciò ha fatto dunque apparire plausibile che il Codice del Consumo sia effettivamente destinato ad accogliere le modifiche e gli aggiornamenti resi necessari dal processo di adeguamento imposto dall'art. 153 del Trattato istitutivo della CE per realizzare un elevato livello di protezione del consumatore. Si veda, in proposito, V. CUFFARO, *Un codice “consumato”...*, cit., 1190.

scorrette – sia per i suoi contenuti sostanziali di portata generale, sia per le tecniche rimediali adottate – sembra segnare una tappa importante sulla strada di una sempre più incisiva ed efficace tutela del consumatore.

E' però altrettanto vero che finora non si è colta l'occasione per inserire nel Codice del Consumo la residua normativa consumeristica che non vi è stata originariamente inclusa<sup>140</sup>; addirittura, con una brusca quanto irragionevole inversione di tendenza<sup>141</sup>, è stata sottratta (con l'art. 3, d.lgs. 13.8.2010, n. 141) al testo consumeristico tutta la normativa in tema di “credito al consumo”<sup>142</sup>, fin qui incomprensibilmente smembrata fra Codice del Consumo (artt. 40 - 43 Cod. Cons.) e T.U.B. (artt. 121-126, d.lgs. n. 385/1993), normativa che, in sede di attuazione della dir. 2008/48/CE, è stata accorpata all'interno non già del primo, bensì del secondo<sup>143</sup>. Da ultimo, con il d.lgs. n. 79 del 23.05.2011 la

<sup>140</sup> Si pensi, far le più significative, alle norme che nel TUB e nel TUF stabiliscono e determinano i principi di trasparenza e validità delle condizioni contrattuali, regolano il credito al consumo, le offerte fuori sede, i servizi ed i fondi comuni di investimento, norme che tutte hanno quale comune denominatore l'esigenza di tutela del consumatore, quale soggetto debole del rapporto contrattuale.

<sup>141</sup> Così V. CUFFARO, *Un codice “consumato”...*, cit., 1190.

<sup>142</sup> Il *credito al consumo* è il credito concesso al consumatore per l'acquisto di beni e servizi rivolti a soddisfare esigenze di natura personale e familiare; non vi rientra il prestito concesso per necessità di carattere professionale del consumatore (ad esempio: acquisto di un'autovettura da utilizzare per il trasporto dei dipendenti della propria impresa). Le tipologie di operazioni in cui si concreta sono diverse: prestito personale, prestito finalizzato, credito *revolving* o rotativo, cessione del quinto dello stipendio.

Sulla vicenda normativa del credito al consumo e sulla sua disciplina, da ultimo trasfusa nel T.U.B., in occasione dell'attuazione della direttiva 2008/48/CE, cfr., *ex multis*, E. CARGNIEL, G. DE VELLIS, *Disciplina del credito ai consumatori: nuovi “strumenti di trasparenza” e forma dei contratti bancari*, in *Resp. civ. e prev.*, 2012, 1, 312 ss.; V. CUFFARO, *Un codice “consumato”...*, cit., 1189 ss.; A. A. ANTONUCCI, *Credito al consumo e zone limitrofe. Una scheda di lettura del d.legis. n. 141 del 2010*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2011, 6, 297 ss.; R. BATTILORO, *Collegamento negoziale e inadempimento del fornitore: la nuova disciplina del credito al consumo alla luce di una recente giurisprudenza comunitaria*, in *Eur. e dir. priv.*, 2011, 3, 779 ss.; G. BERTI DE MARINIS, *Il credito al consumo tra problematiche e innovazioni*, in *Rass. dir. civ.*, 2010, 2, 626 ss.; GORGONI M., *Spigolature su luci (poche) e ombre (molte) della nuova disciplina dei contratti di credito ai consumatori*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, 4, 755 ss.; A. LIGUORI, *La disciplina del credito al consumo e le novità apportate dal d. lgs. 141/2010*, su [www.altalex.com](http://www.altalex.com); S. PELLEGRINO, *Le disposizioni attuative in materia di credito al consumo*, in *Obbl. e Contr.*, 2011, 4, 296 ss.; G. DE CRISTOFARO, *La nuova disciplina dei contratti di credito ai consumatori e la riforma del t.u. bancario*, in *I Contr.*, 2010, 11, 1041 ss..

Il d.lgs. n. 141/2010 (attuazione della Direttiva 2008/48/CE in materia di contratti di credito ai consumatori) ha abrogato gli artt. da 40 a 42 del Codice del Consumo dedicati al credito al consumo ed ha contestualmente modificato il Capo II, Titolo VI, del Testo Unico Bancario; esso reca, unitamente alle disposizioni attuative di Banca d'Italia del 9 febbraio 2011, l'importante peculiarità di correlare la disciplina della “trasparenza”, intesa come informazione chiara e completa circa il contenuto dei diritti e degli obblighi previsti dal contratto, quale correttivo diretto a evitare o mitigare le conseguenze negative cui potenzialmente conducono tali situazioni di disparità sostanziale, agli aspetti contrattuali di natura sostanziale, in un'ottica garantista nei confronti del contraente consumatore.

<sup>143</sup> Parimenti, non è meno vero che l'attività di novellazione, di cui in questi anni è stato fatto reiteratamente oggetto il Codice del Consumo, non sempre è stata accompagnata da quella necessaria opera di verifica di compatibilità delle sue disposizioni (previgenti o successive) di matrice interna con quelle di origine comunitaria; con la conseguenza che nel corpo dello stesso codice sono addirittura venute aumentando le previsioni riconducibili a scelte autonome del nostro Legislatore di dubbia coerenza con quelle nel medesimo codice inserite in attuazione di direttive europee. Cfr., ad es., G. DE CRISTOFARO, *La direttiva n. 2005/29/CE e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali sleali*, in *La nuova giur. civ. comm.*, 2009, 1, 1066 s., il quale segnala come – specie alla luce della pronuncia della C. Giust. CE 23.4.2009, cause C-261/07 e C-299/07 – sembrerebbe apparire a dir poco dubbia la compatibilità

disciplina dei contratti di vendita di pacchetti turistici (contenuta negli articoli da 82 a 100 del Codice del Consumo) è stata trasfusa nel Codice del Turismo<sup>144</sup> (art. da 32 a 51) con la denominazione di «*contratti del turismo organizzato*».

Considerato che il Codice del Consumo era stato salutato come testo organico «*pensato come raccolta di tutte, o quasi tutte, le disposizioni riguardanti i consumatori*»<sup>145</sup> questi “spostamenti” destano inevitabili e legittime perplessità, che inducono l'osservatore degli accadimenti normativi a chiedersi quali ragioni possano aver determinato tali fratture.

Ancora, altra peculiarità del Codice da segnalare è l'essere costituito quasi esclusivamente da disposizioni attuative di direttive CE (sono piuttosto poche quelle spontaneamente ed autonomamente elaborate dal Legislatore italiano, quali, ad esempio, gli artt. 4-12, l'art. 63, l'art. 101), la cui interpretazione deve essere condotta con le modalità e i parametri specificamente propri delle disposizioni di derivazione comunitaria, che necessariamente si differenziano rispetto a quelli adottati con riferimento al Codice Civile: basti pensare alla rilevanza che assumono il testo ed i lavoratori preparatori delle direttive o alla vincolatività delle soluzioni ermeneutiche accolte dalla Corte di Giustizia.

---

con la direttiva in tema di pratiche commerciali sleali delle disposizioni contemplate negli artt. 11 e 22 *bis* Cod. Cons.

<sup>144</sup> Sul nuovo provvedimento, emanato in occasione dell'attuazione della direttiva 2008/122/CE sulla multiproprietà, cfr. E. M. TRIPODI, *Il Codice del Turismo dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2012*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2012, 3, 59 ss.; G. BERTI DE MARINIS, *Il “codice del turismo” e la tutela del consumatore*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, 4, 1278 ss.; P. QUARTICELLI, *Il contratto di vendita di pacchetto turistico nel nuovo Codice del turismo*, in *I Contr.*, 2012, 3, 205 ss.; R. SANTAGATA, *La nuova disciplina dei contratti del turismo organizzato nel codice del turismo “dimidiato”*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2012, 6, 1105 ss.; N. SOLDATI, *Brevi note a margine del codice del turismo*, *I Contr.*, 2011, 8-9, 815 ss.; E. M. TRIPODI, *Il codice del turismo. Un primo commento*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2011, 3, 19 ss.; V. CUFFARO, *Un codice “consumato”...*, cit., 1189 ss., è molto critico su quest'ennesima operazione di taglio ai danni del Codice del Consumo. Critico, sotto il profilo del riparto di competenze fra Stato e Regioni, sull'approvazione del Codice del Turismo, P. SABBIONI, *Il codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a che cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni*, 2011, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), mentre altri Autori hanno ritenuto il Codice sostanzialmente in linea con la giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni. In tal senso cfr.: D. PONTE, *Il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni*, in S. COGLIANI, M. GOLA, M. A. SANDULLI, R. SANTAGATA, (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012, 1 ss., nonché, *eodem loco*, F. S. MARINI, *La ripartizione delle competenze sul turismo tra giurisprudenza costituzionale e Codice*, 11 ss.

Con il d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, in attuazione della delega prevista dall'articolo 14 della l. n. 246/2005, è stato approvato il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, con il quale è stata riordinata la normativa statale di cui alla precedente l. n. 135/2001. Il codice presenta alcune significative novità, a cominciare dalla definizione di impresa turistica nella quale vi rientrano ora anche le agenzie di viaggio. Le imprese turistiche sono poi equiparate a quelle industriali ai fini del riconoscimento di contributi, sovvenzioni e agevolazioni di qualsiasi genere. Viene inoltre rafforzata la tutela del turista (considerato quale consumatore di tipo speciale), prevedendo l'adozione di standard qualitativi delle strutture ricettive e prevedendo espressamente il riconoscimento della risarcibilità del danno da “vacanza rovinata” sul quale si è sviluppato un altalenante percorso giurisprudenziale. Il Codice del Turismo, infine, espunta la materia «*Servizi turistici*» (ossia la regolamentazione dei pacchetti “tutto compreso”) dal Codice del Consumo.

<sup>145</sup> G. ALPA, *I contratti dei consumatori e la disciplina generale dei contratti...*, cit., 352.

Anche per questo è stato opportunamente osservato che il Codice del Consumo rappresenterebbe una sorta di «*ponte tra il diritto nazionale e il diritto comunitario*»<sup>146</sup>, venendo il *corpus* in materia consumeristica a spezzare in qualche modo il nesso tradizionalmente intercorso tra geografia e codici<sup>147</sup>: infatti, oggi, la tecnica del codice di settore, laddove è coordinamento di discipline comunitarie, amplia, sotto il profilo sostanziale, la geografia del codice al di là dei confini nazionali.

Va da ultimo evidenziato che il Codice del Consumo non ha una connotazione strettamente civilistica, contenendo altresì disposizioni che, nella classificazione tradizionale, possono riferirsi anche al diritto pubblico o al diritto amministrativo<sup>148</sup>.

Si è detto, infatti, che si tratta di un provvedimento “misto”<sup>149</sup> appunto perché in esso convivono accanto a norme di natura squisitamente civilistica, disposizioni di diritto processuale e diritto pubblico/amministrativo: tale natura mista si spiega in ragione della peculiare funzione del diritto dei consumi, che appresta forme speciali di protezione non soltanto nell'interesse dei soggetti cui esse sono riservate, ma anche allo scopo di regolamentare il mercato e tutelare la concorrenza, garantendo che gli imprenditori ed i liberi professionisti che offrono a consumatori beni o servizi siano assoggettati tutti alle stesse regole - e si trovino quindi tutti ad operare nelle medesime condizioni - nella competizione per la conquista ed il mantenimento della clientela.

Esso, quindi, si caratterizza rispetto al passato anche per la interdisciplinarietà e, attraverso la tutela del consumatore, in sintonia con l'evolversi della disciplina europea, tende ad assumere il compito di superare le disfunzioni operate dalla cd. economia di mercato.

### **§ 3.4. La struttura del Codice del Consumo.**

Posto che il Codice del Consumo è privo di innovazioni sostanziali in quanto, per delega, poteva solo riprendere la disciplina vigente al momento della sua emanazione, apportando, tutt' al più le modifiche imposte dall'appartenenza all'Unione Europea, è inevitabile ritenere che una sua eventuale significatività, se vi è, va necessariamente ricercata sul “come”

<sup>146</sup> R. ROLLI, *Codice del Consumo...*, cit., 66.

<sup>147</sup> P. RESCIGNO, in *Codici. Una riflessione di fine millennio*, a cura di P. CAPPELLINI, B. SORDI, cit., 177.

<sup>148</sup> Ad esempio, si pensi alle norme contenute nelle disposizioni del Titolo I «*Sicurezza dei prodotti*» della Parte IV Cod. Cons. , che presentano un evidente carattere pubblicistico, confermato, fra l'altro, dalla previsione di sanzioni amministrative e/o penali per il produttore che disattenda ai propri obblighi.

<sup>149</sup> G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 90.

della riaggregazione normativa da esso operata e, pertanto, i riflettori di questa ricerca si sono appuntati allora sulla struttura di questo *corpus* normativo<sup>150</sup>.

Fra le molteplici, possibili scelte riaggregative il nostro Legislatore ha favorito l'opzione di sistemare ed organizzare la disciplina in materia consumerista attorno al procedimento che accompagna l'atto di consumo. Il criterio che sembrerebbe aver infatti ispirato il Legislatore nel distribuire le diverse normative fra le sei Parti di cui si compone il Codice e nell'articolare le varie discipline all'interno di Titoli, Capi e Sezioni, sarebbe da rinvenire nell'ordine logico-cronologico in cui si svolgono le diverse fasi del rapporto che il consumatore instaura con il produttore ed i suoi intermediari *«secondo una sequenza logica e temporale lineare, che ordina la disciplina intorno al procedimento economico e giuridico compiuto nella sua interezza dall'atto di consumo»*<sup>151</sup>.

Si legge ancora nella Relazione illustrativa del provvedimento che *«il Codice del Consumo, peraltro, non comprende solo le regole di disciplina del contratto, ma racchiude anche le norme riguardanti ogni fase in cui il consumatore è coinvolto in relazioni giuridiche con i soggetti della catena di produzione e di distribuzione di prodotti e servizi.»*. Si può dunque dire che il Codice disciplina il rapporto di consumo in generale, costituendo così il modello applicabile poi nell'ambito dei più disparati settori, dato, questo, posto in evidenza anche dal parere del Consiglio di Stato - sez. consultiva per gli atti normativi, del 20.12.2004 n. 11602, in cui si sottolinea che *«la disciplina organica del procedimento che accompagna l'atto di consumo contenuta nello schema in oggetto deve considerarsi come paradigma per qualsiasi forma di consumo, anche disciplinata in sub-settori specifici (ad esempio: bancario, assicurativo, finanziario, ecc.), con la conseguenza che ogni deroga a tale paradigma, oltre ad essere espressa e di stretta interpretazione, deve corrispondere ad un'esigenza generale.»*.

E' allora importante porre l'accento su questo dato che contraddistingue il Codice, e, cioè, la natura oggettiva posta a base dell'intera disciplina: il Codice, in altre parole, non ha come finalità quella di rivendicare i diritti soltanto di una categoria di soggetti, che creano rapporti di consumo<sup>152</sup>, ma ha inteso disciplinare tutti i fenomeni che si snodano attorno ai rapporti di consumo<sup>153</sup>. La stessa formulazione *«Codice del Consumo»* - che deriva dalla

<sup>150</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi...*, cit., 20, scrive che *«...solo la modalità di riaggregazione consente di "formare" un disegno compiuto, con tutte le conseguenze che ne derivano per quanto riguarda la possibilità di una più ampia applicazione della disciplina.»*

<sup>151</sup> Così si legge nella Relazione illustrativa del Codice.

<sup>152</sup> G. ALPA, *Codice del Consumo. Principi e rapporto con normative di settore e codice civile*, cit., 7.

<sup>153</sup> Sul punto cfr. BILOTTA F., *Un riassetto della normativa esistente centrato sull'atto e non sul soggetto*, in *Guida al dir.*, 2005, 48, 63. Questa scelta d'impostazione è la conseguenza di un dato ormai incontrovertibile, icasticamente riassunto con queste parole da L. ROSSI CARLEO, a chiusura della *Introduzione in Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale*, 2011, 9 ss., a cura di CONSUMERS FORUM, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI

denominazione francese *Code de la consommation* - è differente dall'altra denominazione che si sarebbe potuta adottare per una raccolta normativa siffatta, ossia "Codice dei diritti dei consumatori", sebbene una simile scelta non abbia impedito che il provvedimento in parola riportasse tra le prime disposizioni l'elenco dei diritti fondamentali dei consumatori<sup>154</sup>.

Si è detto in dottrina che «*in realtà questo testo [...] è un Codice pensato come raccolta di tutte, o quasi tutte, le disposizioni riguardanti i consumatori, anche al di là dello specifico ambito dei contratti che li riguardano, ma che fossero norme orientate precipuamente a contemperare gli interessi dei consumatori con quelli della loro controparte, cioè dei professionisti.*»<sup>155</sup>. In questo senso si coglie un'ulteriore importante funzione di questo corpo normativo: la disciplina da esso posta - per quanto concerne la trasversalità delle tecniche di protezione - è suscettibile di trovare applicazione, mercé un'interpretazione sistematica e analogica, anche nei confronti dei contratti di assicurazione o di vendita di prodotti finanziari<sup>156</sup>, ed anzi, si è affermato che le norme del Codice sarebbero applicabili direttamente a tali rapporti di consumo, in quanto questi altro non sono che una specificazione del rapporto di consumo in generale<sup>157</sup>.

Venendo ora ad una rapidissima descrizione della struttura del Codice, l'articolazione della normativa è la seguente: collocate le *Disposizioni generali* e le *Disposizioni finali*, rispettivamente, nella I<sup>158</sup> e nella VI Parte, e inserite nella parte V le norme sulle

---

ROMA TRE, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it): «*il diritto dei consumi non è più solo il diritto dell'atto di consumo, delle sue clausole, della sua trasparenza, ma è di più: è il diritto che trasversalmente interessa l'intera attività del mercato.*».

<sup>154</sup> G. ALPA, *I contratti dei consumatori e la disciplina generale dei contratti e del rapporto obbligatorio*, cit., 352.

<sup>155</sup> G. ALPA, *supra cit.*

<sup>156</sup> L. ROSSI CARLEO, *Il Codice del consumo: prime impressioni fra critiche e consensi*, in *Contr. e Impr./Eur.*, 2006, 1, 39.

<sup>157</sup> R. ROLLI, *Codice del Consumo...*, cit., 88.

<sup>158</sup> La Parte I, che si compone di un unico Titolo, «*Disposizioni generali e finalità*», consta in tutto di tre articoli che delineano la cornice, l'ambito di applicazione e le finalità della disciplina: l'art. 1, che è ritenuta disposizione generica e priva di contenuto precettivo, si preoccupa di inquadrare il Codice alla luce delle fonti sovraordinate nazionali (la Costituzione) e sopranazionali (comunitarie e non), le quali comunque opererebbero a prescindere dal richiamo (per cui lo si è ritenuto pleonastico), per enunciare poi la finalità «*di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti*»; nell'art. 2, salvo qualche integrazione, è riprodotto l'art. 1 della legge 30.7.1998, n. 281 (legge contenente la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti poi abrogata dal Codice del Consumo), dunque contiene l'elenco dei diritti riconosciuti ai consumatori e agli utenti, mentre l'art. 3 introduce, secondo una modalità comune alle leggi di matrice comunitaria, le principali definizioni in materia.

A proposito del richiamo alla Costituzione, G. DE CRISTOFARO, *Il "Codice del consumo"*, cit., 747 ss. scrive: «*L'affermazione, contenuta nella prima parte delle disposizione, secondo cui l'armonizzazione ed il riordino delle normative previgenti verrebbero realizzate dal codice del consumo nel rispetto della Costituzione e in conformità ai principi contenuti nei Trattati istitutivi della CE e dell'UE nonché nei trattati internazionali, appare per un verso pleonastica e superflua, per altro verso potenzialmente fuorviante. Con particolare riguardo alla nostra Carta costituzionale, è noto infatti che essa (diversamente da quelle di altri Paesi europei, quali ad es. la Spagna ed il Portogallo) non contempla in nessuna delle sue disposizioni la necessità di garantire ai consumatori speciali forme di tutela, sicché non si capisce quale significato*

associazioni dei consumatori e sulle diverse forme speciali di tutela degli interessi individuali e collettivi dei consumatori (azioni inibitorie, conciliazione stragiudiziale ed azioni cd. di classe), la disciplina sostanziale è stata distribuita nella parte II (regolamentazione degli obblighi informativi, assistiti da sanzioni pubblicistiche gravanti sui professionisti che commercializzano prodotti destinati a consumatori, regime normativo sulle pratiche commerciali scorrette<sup>159</sup> e regole speciali sulle televendite), nella parte III (norme in materia di rapporti contrattuali)<sup>160</sup> e nella parte IV (sicurezza dei prodotti, responsabilità per danno da prodotto difettoso, vendite di beni di consumo).

---

*debba attribuirsi alla statuizione secondo cui il riassetto normativo operato dal codice del consumo sarebbe avvenuto “nel rispetto della Costituzione”. Nella Relazione illustrativa del d.lgs. si afferma in proposito che “il richiamo alla Costituzione (...) permette di sottolineare come la normativa consumerista, pur avendo solide basi solo in ambito comunitario, si riannodi alla disciplina costituzionale in tema di diritti della persona”. Di questa affermazione appare interessante non tanto la pretesa di reperire nella Costituzione un fondamento, ancorché non espresso, per la normativa di tutela del consumatore (una pretesa basata su di una rilettura del testo costituzionale alla luce del Trattato CE palesemente forzata), quanto piuttosto la circostanza che siffatto fondamento viene cercato ed individuato non nelle disposizioni costituzionali concernenti i “rapporti economici”, bensì piuttosto in quelle riguardanti i “diritti della persona”. Una circostanza dalla quale sembrerebbe potersi desumere che, agli occhi del legislatore, le norme confluite nel codice del consumo debbano essere viste e considerate non tanto come regole puramente e semplicemente destinate a governare rapporti economici e contrattuali, bensì piuttosto ed in primo luogo come regole di tutela della persona (fisica) contro i rischi e i pregiudizi (di natura eminentemente, ma non esclusivamente, patrimoniale) cui si trova esposta quando viene coinvolta nei “processi di acquisto e consumo”: il che potrebbe contribuire a spiegare e giustificare la scelta di riservare alle sole persone fisiche la qualifica di “consumatori” e conseguentemente la possibilità di invocare a proprio favore l'applicazione delle disposizioni del codice del consumo.».*

<sup>159</sup> Rispetto alla struttura originaria, la Parte II ha visto inserita al suo interno la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette, confermando, si è osservato (L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi...*, cit., 21), la valenza che in questo codice viene attribuita alle regole del mercato. Si tratterebbe della scelta più innovativa in quanto «volta ad adottare, fra i riferimenti fondamentali per orientare l'azione di tutela, quelli sul processo di acquisto e di consumo elaborati anche in ambiti disciplinari diversi, quali il marketing management ed il consumer behaviour. Il rilievo delle regole di mercato, che rappresentano, appunto, l'ordine giuridico del mercato, si pone in via preventiva e generale, al fine di consentire che, al di là di una disciplina attenta ai rimedi, venga anche la configurazione di un ambiente idoneo entro il quale operare. Appare quindi evidente che un mercato “corretto” rappresenta una condizione ineludibile e un presupposto indispensabile al quale fare riferimento per consentire il “corretto” incontro tra domanda ed offerta».

<sup>160</sup> La Parte III essendo dedicata al «rapporto di consumo» contiene il nucleo “centrale” e più tradizionale della tutela e riguarda il contratto dei consumatori, che è, nella maggior parte dei casi, un contratto non negoziato fra le parti ma predisposto in via unilaterale dal cd. contraente forte. Rispetto all'impianto originario, questa parte del Codice ha subito notevoli mutilazioni, come si è già accennato precedentemente. Infatti, a seguito del recepimento della direttiva 2008/48/CE, con il d.lgs. 13.08.2010, n. 141, sono stati estrapolati gli articoli da 40 a 42, relativi al contratto di credito ai consumatori, riaccorpando l'intera disciplina del credito al consumo nel TUB; l'art. 43 cod. cons. rinvia espressamente ai capi II e III del Titolo IV del d. lgs. 385/1993, nonché agli art. 144 e 145 del medesimo provvedimento per l'applicazione delle relative sanzioni.

Più recentemente, poi, con l'emanazione del *Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo* (d. lgs. 23 maggio 2011, n. 79) la vendita dei pacchetti turistici, uno dei contratti dei consumatori a cui il Legislatore europeo ha dedicato particolare attenzione, ha trovato una nuova collocazione in quest'ultimo corpus normativo. Al di là delle perplessità su quest'ulteriore operazione legislativa - che, ancora una volta, sottrae alla sua sede elettiva la regolamentazione di un importante contratto dei consumatori - e sui cui si è detto *retro* (vedi nota 144) - in positivo va detto che - data proprio la collocazione sistematica del contratto di vendita di pacchetti turistici nell'ambito dei contratti dei consumatori - ne deriva, incontrovertibilmente l'estensione (anche a questo tipo di contratto) della disciplina generale racchiusa nel Codice del Consumo al di fuori della rigida collocazione di riferimento.

Sono dunque state incluse in questo nuovo testo normativo non soltanto le disposizioni specificamente riguardanti i contratti conclusi da consumatori con professionisti, ma anche le norme concernenti le diverse fasi (anteriori e posteriori al perfezionamento di un contratto) in cui il consumatore si trova ad instaurare relazioni giuridiche con soggetti operanti nel quadro di un'attività professionale o imprenditoriale: non soltanto norme di natura privatistica, ma, come si è già anticipato, anche norme di natura pubblicistica.

La chiave di lettura di questa articolazione potrebbe essere la seguente: alla parte dedicata alla fase precontrattuale fa seguito il *corpus* normativo specificamente riguardante il contratto, la sua formazione ed i suoi contenuti, a sua volta seguito dalle regole che governano i rapporti giuridici destinati a sorgere, posteriormente alla stipulazione di un contratto, fra consumatore e produttore (nell'ipotesi in cui il prodotto acquistato dal consumatore cagioni un danno imputabile ad un difetto di produzione) ovvero fra consumatore e venditore finale (nell'ipotesi in cui il bene manifesti un difetto di conformità al contratto di vendita).

Secondo certa dottrina si tratterebbe, però, «*di un filo conduttore assai esile, privo di un sicuro e coerente fondamento dogmatico e spesso contraddetto dai contenuti specifici delle diverse discipline*»<sup>161</sup>; in realtà l'impianto e la struttura del Codice del Consumo, lungi dall'esser caratterizzati da una sistematica razionale, lineare, solida e coerente<sup>162</sup>, apparirebbero risentire fortemente (nonostante nella Relazione si affermi il contrario) della suggestione esercitata dall'elenco (eterogeneo e disorganico) dei “diritti fondamentali del consumatore” contenuto nell'art. 2, comma 2, a sua volta largamente ispirato alla statuizione dell'art. 153 del Trattato CE<sup>163</sup>. Sarebbe fin troppo evidente, infatti, il legame che intercorre fra i contenuti e l'intitolazione della parte II e i “diritti” di cui alle lett. c), c-bis) e d) della citata disposizione; fra i contenuti della parte III e i “diritti” di cui alle lett. e) e g); fra i contenuti e l'intitolazione della parte IV e i “diritti” di cui alle lett. a) e b); infine, fra i contenuti della parte V e il “diritto” di cui alla lett. f).

---

<sup>161</sup> G. DE CRISTOFARO, *Il «Codice del consumo»*, cit., 747 ss.; G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 91.

<sup>162</sup> Nel medesimo senso anche A. GENTILI, *Codice del consumo...*, cit., 162 ss.

<sup>163</sup> Secondo A. GENTILI, op. *supra* cit., 160, il “piano dell'opera” è stato fornito proprio dall'art. 153 CE, dal quale sarebbe stata ripresa la «*geografia*» secondo la quale la materia è stata ordinata dal nostro Legislatore.

**§ 3.5. Rapporti tra Codice del Consumo e legislazione regionale: il riparto delle competenze tra Stato e Regioni alla luce dei principi costituzionali.**

Restando ancora nell'ambito del rapporto tra le fonti, un ulteriore profilo da esaminare riguarda il rapporto del Codice del Consumo con la legislazione regionale, aspetto che, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, si presenta molto delicato. Trattasi, d'altro canto, di un punto non trascurabile, atteso l'interesse mostrato dalle Regioni per la tutela del consumatore e dell'utente, ancor prima che l'ordinamento italiano si arricchisse di una relativa normativa nazionale<sup>164</sup>.

L'origine della competenza regionale nella materia del consumo è rintracciabile nella delega legislativa dell'art. 77 del D.P.R. n. 616 del 24.7.1977 sul decentramento amministrativo, con cui si attribuivano alle Regioni a statuto ordinario compiti legislativi di programmazione - fra gli altri - nel settore delle "fiere e mercati", dicitura questa, che venendo interpretata estensivamente ha permesso ai Consigli regionali e delle Province autonome di disciplinare i rapporti di consumo<sup>165</sup>.

Successivamente, la legge 281/1998 ha costituito l'*input* per un rilancio delle politiche territoriali, per un verso con l'aggiornamento delle leggi regionali esistenti e l'adozione di atti legislativi volti ad apprestare una tutela per i consumatori in quelle Regioni che non vi avevano ancora provveduto, per altro verso con l'avvio di un'attività di coordinamento delle politiche nazionali e regionali in tutti i campi afferenti il consumo nonché il rafforzamento della cooperazione delle Regioni sia a livello regionale che europeo<sup>166</sup>.

Da un esame di tali atti legislativi emergono elementi comuni: il riconoscimento del ruolo economico/sociale svolto da consumatori sia *uti singuli* che in forma associativa, la previsione dell'istituzione di un organismo consultivo nelle materie d'interesse dei consumatori, che agisca al fine di promuovere ed agevolare le iniziative a favore del consumerismo e che, al suo interno, preveda la partecipazione di rappresentanti delle

---

<sup>164</sup> Cfr. G. ALPA, *Tutela del consumatore e compiti delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 1983, 358 ss.; V. ONIDA, *Regioni ed Enti locali per la tutela dei consumatori*, in *Le Regioni*, 1983, 3, 358 ss.; C. BAKER, *La legislazione regionale di tutela dei consumatori e degli utenti: coordinamento e raccordo con le politiche nazionali ed europee*, in G. ALPA, V. LEVI (a cura di), *Diritti dei consumatori e degli utenti. Un commento alle leggi 30.7.1998 n. 281 e 24.11.200 n. 340 e al decreto legislativo 23.4.2001 n. 224*, Milano, 2001, 91 ss.

<sup>165</sup> A tal proposito G. ALPA, in *Il diritto dei consumatori...*, cit., 14, definisce le leggi regionali «atti ottativi o enunciazioni di diritti che non riceverebbero poi concreta tutela a livello regionale e non sarebbero quindi azionabili».

Il primo intervento normativo in materia di assistenza e tutela dei consumatori è stato posto in essere dalla regione Abruzzo nel 1984 con la legge reg. n. 3, cui, in non molti anni, hanno fatto seguito diverse leggi regionali, i cui riferimenti sono rinvenibili in S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 93, nt. 199 - 200.

<sup>166</sup> Cfr. C. BAKER, *La legislazione regionale di tutela dei consumatori...*, cit., 91.

associazioni con comprovati requisiti, la disciplina dell'erogazione di contributi volti al finanziamento dei programmi presentati dalle associazioni.

Ancora, l'analisi dei suddetti testi regionali<sup>167</sup> mostra che questi atti si rivolgono in termini ben più ampi e generali alla tutela del consumatore di quanto previsto dal Codice in ordine ad una loro competenza adesso strettamente limitata alla materia dell'educazione e dell'informazione del consumatore e, nell'ambito delle proprie competenze, all'erogazione dei servizi pubblici<sup>168</sup>.

Se certamente l'attuale nuova formulazione dell'art. 117 Cost. (introdotta dalla l. cost. n. 3 del 18.10.2001), non è incompatibile con iniziative legislative regionali volte a promuovere l'educazione e l'informazione dei consumatori, a pubblicare testi e materiali volti a crearne una maggiore consapevolezza dei propri diritti o ad effettuare migliori scelte, al tempo stesso, però, è evidente che la vigente formulazione della norma costituzionale dettata in tema di riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni riconosce il ruolo essenziale della legislazione statale in materia di disciplina del processo unitario del consumo.

Nella enumerazione delle materie di competenza normativa dello Stato compare, al comma 2, lett. 1) del predetto articolo l'espressione «*ordinamento civile*». Orbene, per concorde interpretazione, questa locuzione comprende tutte le materie disciplinate dal codice civile e

<sup>167</sup> I testi in questione sono quelli citati alla nota 112.

<sup>168</sup> Art. 145 Cod. Cons. *Competenze delle regioni e delle province autonome*

«1. Sono fatte salve le disposizioni adottate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio delle proprie competenze legislative in materia di educazione e informazione del consumatore.».

Art. 101 Norma di rinvio «1. Lo Stato e le regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, garantiscono i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti dalla normativa vigente in materia.».

Sulla formulazione della previsione contenuta nell'art. 145 Cod. Cons., si è espresso criticamente G. DE CRISTOFARO, *Il Codice del consumo*, cit., 747 ss.: «La formulazione di siffatta disposizione appare peraltro irragionevolmente restrittiva, nella misura in cui si limita a far salve le (sole) “disposizioni adottate dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano nell'esercizio delle proprie competenze legislative in materia di educazione e informazione del consumatore”, senza considerare che le regioni – seppur prive della competenza ad adottare con propri atti normativi una disciplina privatistica dei rapporti (contrattuali, precontrattuali ed extracontrattuali) fra consumatori e professionisti – per un verso dispongono di ampie competenze legislative (pubblicistiche) in settori (quali ad es. quelli del commercio e del turismo) che presentano forti connessioni con alcune delle discipline inserite nel codice del consumo, e per altro verso, nel contesto della tutela del consumatore, sono competenti a legiferare non soltanto in materia di “educazione e informazione del consumatore”, ma anche in altre “materie”: si pensi soltanto alle disposizioni contenute in numerose leggi regionali che individuano i criteri e i presupposti per la determinazione e l'assegnazione dei contributi finanziari alle associazioni dei consumatori, e più in generale le modalità di programmazione ed attuazione di iniziative volte a favorire i consumatori, persino sul piano della risoluzione stragiudiziale delle controversie.».

In R. ROLLI, *Codice del Consumo*, cit., 815, invece, si fa salva l'utilità della norma, ravvisata non nell'aver introdotto una modifica nella ripartizione delle competenze tra Stato ed Enti territoriali ma nell'aver espressamente escluso dall'opera di riordino sostitutivo e abrogativo del Codice le disposizioni di Regioni e province autonome in materia di informazione ed educazione. In questo modo, si afferma, il Legislatore avrebbe ribadito sia pur indirettamente ed implicitamente, «il ruolo fondamentale del momento prodromico alla scelta di consumo, vera colonna portante della tutela dei consumatori, da garantire in maniera robusta, tanto a livello nazionale che locale.».

tutti i settori riguardanti il diritto civile e il diritto commerciale, i diritti della persona, gli *status*. Dal punto di vista giuridico, le relazioni tra i “professionisti” ed i consumatori sono riconducibili ai rapporti precontrattuali, contrattuali ed extracontrattuali e la loro disciplina investe lo *status* dei consumatori ed i loro diritti fondamentali: in sintesi, la posizione giuridica della persona nell'ambito dell'ordinamento. Ne consegue, pertanto, la riconduzione integrale di questa disciplina alla materia dell'ordinamento civile e, dunque, il suo essere soggetta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Fra l'altro, è stato sottolineato<sup>169</sup>, la materia “ordinamento civile” presenta marcati elementi di collegamento con altre materie di competenza legislativa statale esclusiva, quella della *«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»* (art. 117, comma 2, lett. m)), tra cui rientrano certamente i diritti dei consumatori, e quella della *«tutela del risparmio»* e della *«tutela della concorrenza»*<sup>170</sup> (art. 117, comma 2, lett. e)), nella quali è forte l'esigenza di regole uniformi sull'intero territorio nazionale per affermare la condizione di eguaglianza giuridica dei consumatori, in quanto si tratta di materie che confinano o s'intrecciano con i diversi settori in cui si svolgono i rapporti dei consumatori con le imprese.

Una frammentazione della disciplina in tema di tutela dei consumatori sarebbe del resto in contrasto non solo con l'art. 3 della Costituzione, ma anche con le stesse finalità istituzionali dell'Unione Europea. Pertanto, come si legge nella Relazione introduttiva al Codice<sup>171</sup>, *«le competenze regionali nel settore dei rapporti dei consumatori ... non possono che avere riguardo a iniziative a favore delle associazioni, a programmi di intervento per l'informazione e l'educazione, eventualmente anche per la soluzione stragiudiziale delle controversie, ma certamente non possono incidere né sui diritti dei consumatori, né sulla disciplina dei loro rapporti precontrattuali, contrattuali o extracontrattuali con le imprese.»*

<sup>169</sup> V. CUFFARO, *Codice del Consumo*, cit., 4; R. ROLLI, *Codice del Consumo*, cit., 92.

<sup>170</sup> Sulla *tutela della concorrenza* come materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato si veda L. BUFFONI, *La “tutela della concorrenza” dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 2, 345 ss.; B. CARAVITA, *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2010, 20 e in *20 Anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, a cura di P. BARUCCI, C. RABITTI BEDOGNI, Torino, 2010.

<sup>171</sup> Relazione al d. lgs. 206 del 2005, pag. 9. Nello stesso senso, cfr. il già citato parere del Consiglio di Stato reso il 20.12.2004, al punto 4.

Tuttavia in senso critico, si è obiettato<sup>172</sup> che appare in ogni caso riduttivo ritenere che il ruolo delle Regioni possa essere circoscritto a modalità di finanziamento per le attività volte alla formazione di un consumatore - utente “educato ed informato”, ma, anzi, proprio in virtù di quanto prevede l'art. 117 Cost., le competenze regionali toccano aspetti comunque ricollegabili al consumo, quali il settore del turismo o quello del commercio, rientranti nella competenza legislativa residuale delle Regioni.

Allora, forse, non è un caso se il Codice del Consumo, fra i compiti che assegna al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, indica anche quello di «*favorire ogni forma di raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali in materia di tutela dei consumatori e degli utenti.*»<sup>173</sup>.

Il panorama, insomma, si presenta abbastanza incerto e la ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni viene ad essere in concreto riservata all'opera della giurisprudenza costituzionale.

Cosa, questa, che si è recentemente verificata con riferimento al Codice del Turismo: con la sentenza 5 aprile 2012, n. 80, la Corte Costituzionale ha accolto alcune questioni di legittimità costituzionale sollevate da alcune Regioni con riferimento al provvedimento *de quo*. Diciannove articoli - e, quindi, molte disposizioni - sono state espunte da detto Codice, con gli inevitabili effetti che si produrranno rispetto ad un'operazione legislativa che, tra i difetti riscontrati, ha, secondo alcuni osservatori, l'indiscutibile pregio di “risistemare” la materia, anche al fine di offrire un impulso al settore.

Ancora una volta sono in discussione i confini del rapporto tra il Legislatore nazionale ed il Legislatore regionale, a seguito di quanto contenuto nell'art. 117 Cost., articolo che ha generato un notevole contenzioso ed un altrettanto ampio fluire di orientamenti *in fieri* del Giudice delle leggi. Confini resi ancora più incerti quando si tratta dell'esercizio di una delega legislativa e, soprattutto, quando il principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di competenza risulta essere, come è stato detto, più una formulazione “tecnica”, che un baluardo etico ad una attività di normazione “responsabile” delle conseguenze<sup>174</sup>.

---

<sup>172</sup> I rilievi di cui si dà conto dappresso sono stati mossi da S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 95 - 96.

<sup>173</sup> Si veda l' art. 136, comma 4, lett. f) Cod. Cons.

<sup>174</sup> Cfr. in tal senso E. M. TRIPODI, *Il Codice del Turismo dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2012*, cit.; Si veda anche O. FORLENZA, *Cade parte della normativa sul codice del turismo: l'eccesso di delega lede le competenze regionali. Se lo Stato incide su materie di potestà concorrente necessario indicare “adequate forme collaborative”*, in *Guida al dir.*, 2012, 20, 94 ss; C. GIUNTA, *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il Codice del Turismo in cerca di delega*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, 16, 16 ss.. Quest'ultimo A., nell'esaminare la citata sentenza della Corte costituzionale, si concentra sulle censure sollevate in merito al parametro costituito dall'art. 76 Cost., affrontando, in particolare, il problema dell'ammissibilità di norme costituzionali “extracompetenziali” come parametro nei giudizi in via principale nonché il controverso tema dell'ampiezza delle deleghe contenute nell'art. 14, commi 14, 15 e 18 della l. n. 246 del 2005. La sentenza

---

afferma che le Regioni possono invocare parametri diversi da quelli specificamente dedicati alla distribuzione delle competenze, purché la violazione denunciata risulti potenzialmente idonea a determinare una lesione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni (parametro della “ridondanza”). Accertata tale idoneità potenziale alla lesione delle competenze regionali, l’art. 76, a parere dell’A., sarebbe dovuto essere utilizzato come parametro autonomo, indipendentemente da ogni riflessione circa la conformità delle singole disposizioni rispetto agli artt. 117 e 118 Cost. La decisione in commento, invece, fonda le censure accolte sulla violazione degli articoli 117 e 118 Cost. L’A. passa poi ad esaminare le deleghe contenute nell’art. 14 del d.lg. n. 246 del 2005 ed in particolare il comma 18, la cui interpretazione è determinante per verificare la competenza della fonte. Secondo l’A., la Corte costituzionale sembra con questa sentenza aver contribuito a determinare un’eterogenesi dei fini delle deleghe in questione ed aver avallato un meccanismo di produzione normativa di origine governativa molto lontano dal sistema delle fonti delineato in Costituzione. L’A. critica tale ricostruzione, poiché un’interpretazione disinvolta delle norme costituzionali che consentono deroghe all’attribuzione parlamentare della funzione legislativa non può che minare alle fondamenta il riparto di poteri tra organi costituzionali.

### CAPITOLO III

## IL CONSUMATORE ED I SUOI DIRITTI. IL RUOLO DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI

### § 1. *Tecnica normativa e profili definitivi.*

Come è facile intuire, la definizione di consumatore<sup>175</sup> è di importanza basilare al fine di perimetrare l'area di applicazione della disciplina contenuta nel Codice del Consumo, che ruota infatti attorno a questa figura soggettiva.

Va anzi detto, su di un piano più generale, che il significato da attribuire alla nozione di consumatore rappresenta, di per sé, una vera e propria problematica, da tempo oggetto di ampio dibattito tanto in dottrina, quanto in giurisprudenza, costituendo una questione di rilevanza centrale, visto che si tratta di individuare e definire le caratteristiche fondamentali del soggetto destinatario di molteplici interventi legislativi, essenzialmente di matrice comunitaria, volti ad introdurre, in differenti settori, una specifica disciplina di protezione in suo favore, in quanto soggetto “debole” del rapporto di consumo.

Tralasciando di accennare alle nozioni sociologiche ed economiche di “consumatore”, che hanno anticipato quella giuridica, e ricordando che prima dell'emanazione del Codice del

---

<sup>175</sup> La letteratura sull'argomento, come è facilmente immaginabile, si rivela molto ampia; fra i tanti apporti scientifici, cfr. G. ALPA, *Ancora sulla definizione di consumatore*, in *I contratti*, 2001, 2, 205 ss.; F. BARTOLINI, *Il consumatore: chi era costui?*, in *Danno e Resp.*, 2009, 4, 385 ss.; C. BELLISARIO, *Art. 3, in Codice del Consumo...*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 46 ss.; F. CARINGELLA, *La nozione di consumatore*, in *I contratti dei consumatori*, a cura di F. CARINGELLA, G. DE MARZO, Torino, 2007, 53 ss.; E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit. 16 ss.; G. CHINE', *Uso e abuso della nozione di consumatore nel codice del consumo*, in *Il Corr. mer.*, 2006, 4, 433 ss. e *Art. 3, in Codice del consumo e norme collegate*, cit., a cura di V. CUFFARO, 15 ss.; R. COLAGRANDE, in *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1998, 726 ss.; C. DALIA, *Le nozioni di consumatore e il valore della dichiarazione di agire per finalità di consumo*, in *Giur. mer.*, 2009, 6, 1733; G. DE CRISTO FARO, *Il “Codice del consumo”...*, cit., 752; G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 67 ss.; S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 25 ss.; M. FRANZONI (a cura di), *Codice ipertestuale del Consumo*, ...cit., 85 ss. ; E. GABRIELLI, *Sulla nozione di consumatore*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003, 4, 1163 ss.; F. GARATTI, *Alla ricerca di una nozione unitaria di consumatore*, in *Danno e Resp.*, 2009, 10, 944 ss.; F. LOGOLUSO, *Tutela collettiva e azioni collettive di classe*, cit., 1 ss.; F. LUCCHESI, *Art. 3, in Codice del Consumo*, a cura di G. VETTORI, cit., 44ss.; A. MONTELEONE, *Art. 3, in Codice del Consumo*, a cura di V. ITALIA, Milano, 2006, 24 ss.; P. MORESCHINI, *Art. 3, in Codice del Consumo...*, a cura di E. M. TRIPODI, C. BELLI, cit., 63 ss.; D. MULA, A. STAZI, *Il consumatore, la pubblicità e le pratiche commerciali scorrette*, in *Il diritto dei consumatori...*, a cura di G. CASSANO, M. E. DI GIANDOMENICO, cit., 117 ss.; A. MUSIO, P. STANZIONE (a cura di), *La tutela del consumatore*, cit., 62; A. PALMIERI, *La sfuggente nozione di consumatore e le istanze di tutela del professionista vessato*, in *Danno e Resp.*, 2000, 8/9, 867 ss.; F. RINALDI, *L'allargamento della nozione di consumatore: una questione di eguaglianza*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2009, 1, 39 ss.; R. ROLLI, (a cura di) *Il Codice del Consumo*, cit. 107 ss.; L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 27 ss. e *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, cit., 685; O. TROMBETTI, *L'ulteriore elaborazione della nozione di consumatore*, in *Obbl. e Contr.*, 2011, 4, 271 ss.; E. VILENO, *Il Codice del Consumo e la tutela del consumatore*, cit., 41 ss.

Consumo, la definizione di consumatore era disseminata in una pluralità di discipline che rendevano maggiormente difficoltosa e frammentaria una sua ricostruzione - soprattutto per l'estraneità del concetto al nostro ordinamento giuridico ed il recepimento a singhiozzo delle normative d'ispirazione comunitaria<sup>176</sup> - si proseguirà ricostruendo innanzitutto la definizione di consumatore presente nel Codice del Consumo, dando conto degli orientamenti giurisprudenziali che si sono venuti a formare al riguardo, con una notazione preliminare concernente la tecnica normativa utilizzata nel provvedimento *de quo*. Seguendo, infatti, una tradizione piuttosto radicata presso il Legislatore comunitario, il Codice, nel Titolo di apertura «*Disposizioni generali e finalità*», contiene una disposizione (l'art. 3) espressamente dedicata alle definizioni soggettive ed oggettive, necessarie a delimitare l'ambito operativo dell'atto legislativo in cui sono inserite: si tratta di un elenco recante la puntuale individuazione dell'accezione in cui una parola, un'espressione o una locuzione deve essere intesa ed interpretata in sede ed ai fini dell'esatta determinazione dei confini operativi della normativa e della portata precettiva delle disposizioni in cui essa si articola.

Come si è accennato, si tratta di una tecnica tipica del Legislatore comunitario, solitamente utilizzata allo scopo d'impedire che i diversi significati che un medesimo termine è suscettibile di assumere nelle varie lingue ufficiali dei paesi membri dell'UE possano condurre, nei singoli Stati nazionali, ad un'interpretazione ed applicazione differenziata e non uniforme dell'atto normativo comunitario<sup>177</sup>.

E' bene chiarire che per quanto specificamente concerne il settore del diritto comunitario dei consumi, nel Tr. CE e nel TFUE non vi sono disposizioni recanti definizioni normative valedoli per l'intero diritto comunitario dei consumi; è soltanto all'interno del diritto

<sup>176</sup> Ad esempio, nell'art. 1469 *bis*, co. 2, c.c.; art. 1519 *bis*, co. 2, lett. a) c.c.; art. 1, lett. b), d. lgs. 185/1999; art. 1, l. 281/1998; art. 5, d. lgs. 111/1995; art. 121, co. 1, d. lgs. 385/1993; art. 2, lett. a), d. lgs. 50/1992. Cfr. D. MULA, A. STAZI, *Il consumatore, la pubblicità e le pratiche commerciali scorrette*, in *Il diritto dei consumatori...*, a cura di G. CASSANO, M. E. DI GIANDOMENICO, cit., 117 ss. Per essere esatti la definizione di consumatore viene inserita per la prima volta nel nostro ordinamento in seguito al recepimento della direttiva comunitaria 93/13/CE attuata con la legge 6 febbraio 1996 n. 52, la quale, aggiungendo il Capo XIV-*bis* al Titolo II del Libro IV del Codice civile, ha introdotto la disciplina sulle clausole vessatorie nei contratti tra professionista e consumatore. L'art. 1469*bis* c.c., quindi, definiva il consumatore come «*la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta*». In seguito, sempre su impulso del Legislatore comunitario, si sono avuti numerosi interventi del Legislatore nazionale che, pur prendendo avvio dalla definizione di cui all'art. 1469*bis* c.c., presentavano lievi modifiche lessicali che hanno fatto insorgere in dottrina e giurisprudenza accesi dibattiti. L'art. 3, lett. a), Cod. cons., riprende la definizione di cui al 1469*bis* c.c.,

<sup>177</sup> Cfr. in tale senso G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 65; V. CUFFARO (a cura di), *Codice del consumo e norme collegate*, cit., 15, ritiene che tali definizioni, nell'orientare i giudicanti nazionali e tutti gli altri operatori pratici all'atto dell'applicazione della fonte nei rapporti interindividuali, garantiscano effettività al riparto di competenze tra Istituzioni comunitarie e Stati membri scoltito nel trattato e, nel contempo, prevenzano effetti distorsivi nel percorso programmato di uniformazione del diritto privato europeo.

comunitario derivato (regolamenti e direttive) che si ritrovano disposizioni recanti elenchi di definizioni normative, la cui validità, però, viene sempre circoscritta al provvedimento in cui si trovano inserite: si tratta, cioè, di definizioni pur sempre “settoriali”, utilizzabili, pertanto, solo con riferimento al provvedimento in cui sono inserite.

Può tuttavia accadere che:

1) un certo termine o una certa espressione venga impiegata in una pluralità di direttive (e/o regolamenti) e solo uno di questi atti ne contiene la definizione normativa (è il caso, ad esempio, della locuzione «*supporto durevole*», della quale soltanto l'art. 2, lett. f), dir. 2002/65/CE fornisce una definizione);

2) termini differenti vengano fatti oggetto di definizioni dal contenuto sostanzialmente (se non anche testualmente) omogeneo (è il caso della nozione di «*professionista*» di cui all'art. 2, lett. c). dir. 1993/13/CEE e all'art. 2, lett. b), dir. 2005/29/CE e della nozione di «*commerciante*» di cui all'art. 2, dir. 1985/577/CE) ;

3) uno stesso termine venga fatto oggetto di una pluralità di definizioni normative, ciascuna inserita nei singoli atti in cui il termine viene impiegato, e che le formulazioni di tali definizioni presentino differenze più o meno marcate; è il caso, questo, delle definizioni di «*consumatore*», contenute nelle varie direttive relative ai contratti dei consumatori.

Casi del genere, sempre più frequenti con l'accrescersi del diritto dei consumi, data la disorganicità e l'asistematicità della legislazione comunitaria, sono ovviamente fonte di difficoltà interpretative e di ostacolo ad ogni tentativo di costruire ed elaborare un nucleo minimo di nozioni generali e comuni su cui gettare le fondamenta del diritto europeo dei consumi.

Nel cercare di rimediare, almeno in parte, a questo profilo problematico, e di uniformare alcune nozioni fondamentali, il Legislatore del Codice del Consumo ha preferito abbandonare l'impostazione che - prendendo evidentemente a modello gli atti comunitari - era stata adottata in sede di trasposizione all'interno del nostro ordinamento delle direttive europee succedutesi sino alla metà degli anni 2000, ed ha optato, in occasione del “riassetto” della normativa consumeristica, per una soluzione differente: accanto a definizioni di natura “settoriale”, e, cioè, grosso modo valevoli solo per le discipline inserite nei Capi o Titoli che le contengono ( si v., ad esempio, le definizioni contenute negli artt. 18, 50, 67-ter, 69, 83 Cod. cons.), vengono dettate nell'art. 3 Cod. Cons. delle definizioni normative a carattere generale perché, in linea di principio, valgono per l'intero Codice del Consumo.

Questa scelta, in sé sicuramente apprezzabile e condivisibile per l'intento sistematico e di razionalità concettuale che la sottende, è stata, però, criticata da larga parte della dottrina per le relative modalità di attuazione. L'aspetto più discutibile della disposizione di cui all'art. 3 è dato dal fatto che almeno quattro definizioni sulle sei contenute - quelle di cui alle lettere a) “consumatore/utente”, c) “professionista”, d) “produttore”, e) “prodotto” - non possono considerarsi vevoli per l'intero Codice soprattutto perché, in apertura di singole discipline settoriali, i medesimi termini di cui il citato articolo fornisce una definizione generale vengono fatti oggetto di una definizione speciale, di tenore più o meno profondamente diverso<sup>178</sup>.

C'è chi ha giustificato, per dir così, la circostanza che alcune definizioni vengano talvolta doppiate nell'articolato normativo da altre non esattamente coincidenti con le prime, con la preoccupazione del nostro Legislatore di non discostarsi, in una fase di armonizzazione massima quale è quella che stiamo vivendo, dalle definizioni comunitarie da cui discendono<sup>179</sup>, non mancando però di evidenziare che tale varietà e diversità di definizioni riferite al medesimo *nomen iuris* ne impongono una lettura congiunta e circolare che, tenendo ben presente la *ratio* (storica e teleologica) e la collocazione sistematica, consenta sia di evitare contraddizioni e sovrapposizioni, sia di determinare con certezza l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle discipline in cui esse rilevano.

## § 2. La definizione di consumatore. Consumatore e/o utente?

Prima di procedere ad un esame della definizione codicistica di “consumatore/utente”, è necessaria un'ulteriore precisazione: tale definizione è destinata ad essere ampliata o modificata a seconda dell'ambito di attività, poichè il Legislatore non si è precluso la possibilità di prevedere per talune tipologie contrattuali una definizione in parte diversa, in grado di tener conto delle peculiarità della singola materia<sup>180</sup>.

Così, ad esempio, nello stesso Codice del Consumo, all'art. 83, comma 1, lett. c), era precedentemente contenuta, con riferimento al consumatore-turista, una diversa e più

<sup>178</sup> Ad esempio, due ulteriori definizioni di «*produttore*» si rinvengono, rispettivamente nell'art. 103, comma 1, lett. b) (dettato nell'ambito della disciplina sulla sicurezza generale dei prodotti) e nell'art. 115, comma 2-bis (dettato nell'ambito della disciplina sulla responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso), mentre altre due definizioni di «*prodotto*» si rinvengono rispettivamente nell'art. 18, comma 1, lett. c) (dettato nell'ambito della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette) e nell'art. 115, comma 1 (dettato nell'ambito della disciplina sulla responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso).

<sup>179</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 26.

<sup>180</sup> Idem, 28.

specifica definizione di “consumatore”, rimasta poi tale nell'art. 33, lett. c) del d.lgs. 79/2011, con riferimento semplicemente al “turista”<sup>181</sup>. In realtà, la figura del “consumatore-turista”, pur trasferita dal Codice del Consumo a quello del Turismo, non sembrerebbe porre particolare problemi, essendo evidente l'applicabilità della disciplina a tutela del consumatore anche al turista<sup>182</sup>, che, anzi, si è sottolineato<sup>183</sup>, dovrebbe estendersi anche ai passeggeri, utenti dei diversi servizi di trasporto.

Resta piuttosto ancora aperta la questione sulla applicabilità o meno dei principi generali a tutela del consumatore a categorie diverse di soggetti, quali, ad esempio, i clienti nei rapporti bancari, i piccoli risparmiatori, gli assicurati. L'estrema complessità del contesto attuale, porta allora, la dottrina a sottolineare come occorra procedere *«a ricomporre per gradi e per aggregazioni successive un sistema di tutela della parte debole che, tuttavia, appare ancora in via di costruzione e rispetto al quale il diritto del consumatore rappresenta un nucleo fondante. Si pone, pertanto, la necessità di inquadrare la figura del consumatore nella complessità del sistema, che continuamente si compone e si scompone, come in un caleidoscopio.»*<sup>184</sup>.

Premessa questa doverosa puntualizzazione e venendo alla definizione codicistica, l'art. 3, comma 1, lett. a) stabilisce che *«ai fini del presente codice, ove non diversamente previsto, si intende per consumatore o utente la persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta»*, riproducendo la definizione precedentemente contenuta nell'art. 1469-bis c.c.

<sup>181</sup> Decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 «Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo», art. 33 «Definizioni»:

«1. Ai fini del presente capo si intende per:

[...]

c) *turista*: l'acquirente, il cessionario di un pacchetto turistico o qualunque persona anche da nominare, purché soddisfi tutte le condizioni richieste per la fruizione del servizio, per conto della quale il contraente principale si impegna ad acquistare senza remunerazione un pacchetto turistico.»

<sup>182</sup> In merito, M. DONA, *I principali contratti del consumo*, in *Diritto dei consumi*, a cura di L. ROSSI CARLEO cit., 161 ss., scrive che *«Il legislatore del codice del turismo sembra quasi aver voluto cancellare (anche da un punto di vista lessicale) la figura del “consumatore”, alla quale ha sostituito quella del “turista”. Se è vero, in effetti, che in questo contesto le vicende legate alla vacanza riguardano un soggetto (l'acquirente di pacchetti turistici) la cui individuazione non è perfettamente allineata alla definizione di consumatore descritta nell'art. 3, lett a), cod. cons., resta il fatto che si tratta comunque del soggetto “privato” che paga, nei confronti della controparte professionale, quella asimmetria economico-informativa che giustifica la tutela di consumo. Ora, la scelta di dare a questo soggetto un nomen suo proprio e di trasferire le relative norme di protezione in un diverso contesto, seppur possa sembrare una discutibile operazione di restyling normativo, non avrà l'effetto di privare l'acquirente di servizi turistici della tutela riconosciuta al consumatore, anche perché lo stesso codice del turismo richiama espressamente, seppur come residuale, l'applicabilità della tutela di consumo: “per quanto non previsto dal presente capo, si applicano le disposizioni del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.” (art. 32, comma 3, cod. tur.)».*

<sup>183</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 28.

<sup>184</sup> *Idem*, 28 - 29.

Tale definizione è stata qualificata come definizione negativa<sup>185</sup>, neutra - in quanto non dà conto del tipo di contratto o dell'attività coinvolta dall'atto di consumo<sup>186</sup> - e piuttosto ampia, non essendo idonea a identificare una esatta categoria di soggetti giacché la qualità di consumatore è temporanea, provvisoria, reversibile, legata al concreto atto di consumo posto in essere da un soggetto<sup>187</sup>.

Detto questo, l'unica novità da registrare nella definizione in commento va vista nella figura dell' *utente*<sup>188</sup> che il Legislatore ha affiancato a quella del *consumatore*.

Al riguardo è da notare che il Legislatore ha usato la disgiuntiva “o” nella sola definizione - su richiamata - dell'art. 3 Cod. Cons. (*consumatore o utente*), mentre il termine *utente*, in tutte le altre disposizioni del Codice del Consumo nelle quali viene utilizzato - ad eccezione dell'art. 101 in cui viene impiegato da solo - compare sempre accanto al termine *consumatore* ma unito a questo dalla congiunzione “e” (*consumatore e utente*)<sup>189</sup>, generando così incertezze e conseguenti discussioni in dottrina.

L'uso delle due differenti congiunzioni ha indotto alcuni Autori<sup>190</sup> a ritenere che il Legislatore abbia attribuito ai due termini una portata diversa, unico presupposto che può giustificare la scelta di utilizzarli entrambi congiuntamente, in quanto, se davvero avessero avuto lo stesso significato, sarebbe bastato far uso di uno soltanto di essi. Secondo quest'orientamento dottrinale, allora, le incertezze dovute alle incoerenti scelte semantiche del Legislatore dovrebbero essere superate riconoscendo che il termine “utente” è stato

<sup>185</sup> *Ex multis*, cfr. R. PARDOLESI, *Clause abusive (nei contratti dei consumatori): una direttiva abusata?*, in *Foro it.*, 1994, IV, 137; L. ROSSI CARLEO, *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente...*, cit., 690.

<sup>186</sup> M. ATELLI, in *Consumo individuale e consumo aggregato, insufficienze del modello legale di consumatore*, in *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*, a cura di S. RODOTA', G. M. ARMONE, Napoli, 1998, 21, sottolinea come si tratti «di una nozione trasversale rispetto ad una serie aperta di settori merceologici. Fanno eccezione, però, i contratti inerenti l'attività di intermediazione finanziaria, laddove la dicotomia investitore qualificato - investitore non qualificato è il riflesso dell'alto grado di complessità tecnica che caratterizza il settore.».

<sup>187</sup> In questi termini P. MORESCHINI, *Art. 3*, in *Codice del Consumo...*, cit., 70. G. ALPA, *Ancora sulla definizione di consumatore*, cit., 206, scrive che «lo status di consumatore è uno status occasionale, non permanente, perché l'avvicendamento degli status (di consumatore o professionista) dipende dal tipo di relazioni che i privati istituiscono tra di loro e dal ruolo che nella relazione essi intendono svolgere.».

<sup>188</sup> La figura dell'utente è comparsa nell'ordinamento giuridico italiano per la prima volta accanto a quella del consumatore con la legge 19.7.1998, n. 281, ma era già conosciuta: in merito cfr. R. FERRARA, voce *Consumatore (protezione del) nel diritto amministrativo*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1989, III, 518, che così sottolineava: «Sembra pertanto opportuno, e scientemente plausibile, assimilare la categoria dell'utente a quella del consumatore, e indicare tale realtà con la formula descrittiva del cittadino/consumatore, questi essendo il destinatario della tutela giuridica accordata de iure condito e de iure condendo».

R. COLAGRANDE, in *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, cit. 726, osserva che la scriminante fra le due figure riguarda solo la diversa relazione settoriale di mercato, e, cioè, il settore dei beni per il consumatore e quello dei servizi pubblici e privati per l'utente. Va segnalato che fin da subito la figura dell'utente è stata ricondotta in via principale al settore dell'erogazione dei servizi pubblici, e, come tale, data le peculiarità del settore di riferimento, l'utente di servizi pubblici non è oggetto del presente lavoro, in cui, quando si parla di “utente”, lo si fa con riferimento al soggetto che usufruisce di servizi privati.

<sup>189</sup> Per esempio, negli artt. 136 e 137 Cod. Cons., mentre nell'art. 101 il riferimento è solo all' «utente».

<sup>190</sup> Cfr. in tal senso G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 67 - 68.

impiegato per designare le persone fisiche che usufruiscono di *servizi pubblici*, concludendo i relativi contratti per scopi pur sempre estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta: gli “utenti” sarebbero, allora, una *species* del *genus* “consumatori”, la cui peculiarità è da vedere nella natura “pubblica” del servizio richiesto. A supporto di tale ricostruzione vi sarebbe l'art. 101 Cod. Cons., dedicato proprio all'erogazione dei servizi pubblici, unica disposizione del testo consumeristico in cui si parla soltanto di “utente”.

Si esclude, poi, recisamente, che con il termine “utente” si possano indicare le persone fisiche che per scopi non professionali concludono contratti aventi per oggetto la fornitura di servizi “privati” da parte di professionisti, ciò per evitare che la norma italiana si ponga in contrasto con la normativa europea, in cui il termine “utente” è solitamente usato e inteso in una accezione più ampia, tale per cui la categoria “consumatori” risulta ricompresa, come sottoinsieme, nella categoria “utenti”. Infatti la nozione comunitaria di utente di servizi include (di norma) sia le persone fisiche che gli enti collettivi ed in particolare qualunque fruitore del servizio, a prescindere dalla natura - privata o professionale - degli scopi in vista dei quali la fruizione del servizio abbia luogo<sup>191</sup>.

Secondo un altro orientamento, al di là delle imprecisioni lessicali del Legislatore, sarebbe piuttosto da vedere, nell'utilizzo del termine “utente”, la spia di una progressiva attenzione ai servizi, registrandosi così il «*passaggio dalla cd. Europa dei prodotti, che ha caratterizzato i primi interventi legislativi, all'Europa dei servizi, che stenta a decollare.*»<sup>192</sup>. Il consumatore, dunque, non sarebbe unicamente la persona fisica che consuma un bene, ma anche l'utente che usufruisce di un servizio, pubblico o privato che sia. Del resto, si fa notare, già la legge n. 281/1998, sui diritti dei consumatori e degli utenti (poi confluita nel Codice del Consumo), aveva accostato la figura dell'utente a quella del consumatore - definendole entrambe come le persone fisiche che acquistano o utilizzano beni e servizi per finalità estranee all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente

---

<sup>191</sup> Si vedano, ad esempio, l'art. 2, lett. h) della dir. 2002/21/CE che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro), definisce «*utente*» la persona fisica o giuridica che utilizza o chiede di utilizzare un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico mentre definisce - alla lett. i) - «*consumatore*» la persona fisica che utilizza o chiede di utilizzare un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico per scopi non riferibili all'attività lavorativa, commerciale o professionale svolta; l'art. 2, lett. a) della dir. 2002/58/CE, relativa al trattamento dei dati personali e alla tutela della vita privata nel settore delle comunicazioni elettroniche, che definisce «*utente*» «*qualsiasi persona fisica che utilizzi un servizio di comunicazione elettronica accessibile al pubblico, per motivi privati o commerciali, senza esservi necessariamente abbonata*»; l'art. 4 della dir. 2007/64/CE, relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, che definisce «*utente di servizi di pagamento*» «*una persona fisica o giuridica che si avvale di un servizio di pagamento in qualità di pagatore o di beneficiario o di entrambi*» e «*consumatore*» «*una persona fisica che, nei contratti di servizi di pagamento contemplati dalla presente direttiva, agisce per scopi estranei alla sua attività commerciale o professionale*».

<sup>192</sup> L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 28.

svolta - e semmai ciò che meriterebbe attenzione è la possibilità di estendere la disciplina di tutela all'utente di servizi pubblici<sup>193</sup>.

**§ 2.1. Segue: La limitazione alla persona fisica della sfera di applicazione soggettiva della disciplina di settore.**

Proseguendo nell'analisi della definizione che qui ci occupa, e stando al dato letterale, due sono gli elementi discriminanti, uno positivo e di tipo soggettivo, l'altro negativo e di tipo oggettivo<sup>194</sup>: il consumatore deve essere una persona fisica e lo scopo perseguito deve essere estraneo all'attività esercitata.

Con riferimento al primo elemento, risulta evidente la scelta compiuta dal Legislatore italiano di limitare alla sola persona fisica la sfera di applicazione soggettiva della normativa a tutela del consumatore, con esclusione degli enti collettivi, sia di quelli dotati di personalità giuridica che di quelli che ne siano privi, e dunque ne restano fuori non solo le pubbliche amministrazioni e le società, ma anche associazioni, comitati, fondazioni, cooperative, pure se la loro attività si caratterizzi per l'assenza di lucro (cd. enti *non profit*). Scelta, questa, che si può condividere o meno, ma che, in realtà, era comunque inevitabile in quanto sostanzialmente imposta dalle direttive comunitarie<sup>195</sup>.

<sup>193</sup> Come ricaduta pratica di questa possibilità si segnala, ad opera della giurisprudenza di merito, l'estensione - sia pur sporadica - a favore del paziente fruitore di un servizio erogato dall'ASL, del foro esclusivo della residenza del consumatore (cfr., ad esempio, Trib. Torre Annunziata, 31.05.2006)

<sup>194</sup> Così S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 29.

<sup>195</sup> Cfr. in questo senso L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 30; G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 70 ss.; F. GARATTI, *Alla ricerca di una nozione unitaria di consumatore*, cit., 944, sottolinea: «Intorno ai requisiti individuati dall'art. 3, vero e proprio parametro di riferimento che trascende il dato codicistico, ruotano le due annose questioni che hanno impegnato tanto il formante dottrinale, quanto quello giurisprudenziale.

*Entrambe hanno visto emergere atteggiamenti favorevoli ad un ampliamento della nozione di consumatore, contrapposti a tendenze più rispettose del dato letterale e connotate pertanto da una maggiore severità interpretativa.*

*Con riferimento al primo requisito, l'art. 3 limita la nozione di consumatore alle sole persone fisiche, escludendo che il regime di tutela previsto in materia di consumerism possa trovare applicazione nei confronti degli enti, con o senza personalità giuridica. Questa limitazione ha suscitato perplessità soprattutto in seno alla giurisprudenza di merito in quanto è parsa ingiustamente restrittiva nei casi in cui gli enti si trovino nelle medesime condizioni di deficit informativo in cui versi il consumatore persona fisica. In particolare in relazione agli enti collettivi privi di scopo di lucro, i giudici di merito, dubitando della stessa legittimità costituzionale dell'esclusione degli enti dalla disciplina protettiva alla luce dell'art. 3 della Costituzione, hanno auspicato l'equiparazione di tali soggetti giuridici alla persona fisica.*

*La tendenza favorevole all'estensione della nozione di consumatore tuttavia è sfornita di un'adeguata base normativa: trasformando la condizione di debolezza dell'ente nel fattore determinante ai fini dell'allargamento della politica di tutela del consumatore, si giunge ad una sostanziale mistificazione del dato normativo, nel quale risulta del tutto assente qualsiasi indicatore vagamente riconducibile alla situazione di debolezza contrattuale di una parte contraente.*

*Prevale, dunque, l'impostazione incline a negare la legittimità di qualsiasi assimilazione tra persona fisica e persona giuridica/enti non personificati in sede consumeristica, sul presupposto della ontologica diversità*

Pregevoli di certo le intenzioni di quella parte della dottrina<sup>196</sup> che, già da prima dell'adozione del Codice del Consumo, ha cercato, per ragioni di tutela sostanziale, di

---

*esistente tra le due categorie. Le prime a manifestare una simile intransigenza nel definire il consumatore sono state la Corte di Giustizia e la Corte Costituzionale secondo le quali gli enti collettivi non solo non possono essere parificati al consumatore dal punto di vista economico, ma dovrebbero altresì possedere risorse culturali tali da potersi rapportare con il professionista su un piano paritario. Si sono poi susseguiti numerosi interventi della Corte di Cassazione che hanno confermato l'impossibilità di equiparare la persona giuridica alla persona fisica quanto al trattamento ad essa riservato.*

*A conferma di una simile ricostruzione vi sarebbe l'impossibilità per l'ente di debordare dai limiti dell'agire professionale: solo gli scopi individuati nell'atto costitutivo ne giustificano la presenza come soggetto di diritto, dovendosi pertanto escludere che l'ente possa agire per scopi altri e non professionali.».*

<sup>196</sup> Critica sulla scelta legislativa, F. BARTOLINI, *Il consumatore: chi era costui?*, cit., 386, che osserva: «Certo è che il legislatore nazionale, se avesse inteso fare altrimenti, avrebbe potuto giovare agli spazi lasciati dal meccanismo dell'armonizzazione cd minima. Avrebbe potuto, cioè, estendere anche ad altri soggetti la tutela destinata ai consumatori persone fisiche inderogabile, ma in malam partem. Limitare, invece, l'attuazione a un trasferimento nel codice del testo della direttiva, significa legittimare l'interprete a intendere confermato quanto a monte disposto.

*Ma la presa d'atto della necessaria fisicità del consumatore ha convissuto con forti disapprovazioni.*

*Da un lato, varie e accese insofferenze dottrinali verso un'impostazione irrazionalmente restrittiva hanno stimolato ricostruzioni volte all'aggiramento del limite; dall'altro alcuni "alternativi" - e, in un certo senso, lungimiranti - giudici del merito si sono espressi per l'estensione della tutela alla categoria del "contraente debole" tout court.*

*Sta di fatto che il requisito della fisicità taglia fuori dalla tutela tutti gli enti, anche non profit, che si procurano beni o servizi comunque funzionali al perseguimento alle finalità statutarie, titolari di ditte commerciali, o di imprese edili etc.».*

Non condividono la restrizione alle sole persone fisiche della tutela predisposta per il consumatore anche L. GATT (*sub art. 1469-bis, comma 2*), *Ambito soggettivo di applicazione della disciplina. Il consumatore e il professionista*, in *Commentario al Capo XIV - bis del Codice civile: dei contratti del consumatore*, a cura di C. M. BIANCA, F. D. BUSNELLI, Padova, 1999, 101 ss.; E. GABRIELLI, A. ORESTANO, *Contratti del consumatore*, in *Dig. priv., Sez. civ., agg.*, Torino, 2000, 5; F. ASTONE, *Ambito di applicazione soggettiva. La nozione di "consumatore" e "professionista"*, in *Il Codice civile. Commentario*, a cura di G. ALPA, S. PATTI, Milano, 2003, 159. Si è fra l'altro fatto notare come in altri ordinamenti vi sia spazio per la configurazione del consumatore con enti diversi dalle persone fisiche, come, ad esempio, nel sistema francese ed in quello spagnolo (per la prospettiva comparatistica in materia si veda M. EBERS, *La revisione del diritto europeo del consumatore: l'attuazione nei Paesi membri della direttiva sulle clausole abusive (93/13/CEE) e le prospettive d'ulteriore armonizzazione*, in *Contr. e impr./Europa*, 2007, 2, 706 ss.).

Tuttavia la Corte di Giustizia UE e la Corte Costituzionale sono più volte intervenute sul punto, confermando la soluzione legislativa prescelta. Si veda, al riguardo, CG, 22.11.2001, nn. C-541/99 e C-542/99, in *I Contratti*, 2002, 519 ss., con nota di E. GUERINONI, pronuncia in cui la Corte, in relazione alla definizione di cui all'art. 2, lett. b), della direttiva 93/13/CEE, ha fermamente ribadito che «tale norma deve essere interpretata nel senso che si riferisce esclusivamente alle persone fisiche.»; CG, 17.7.1998, n. C-291/96, in *Foro it.*, 1999, IV, 129 ss.; C. Cost., ord. 30.6.1999, n. 282, in *Foro it.*, I, 321, con nota di A. PALMIERI, *L'ibrida definizione di consumatore e i beneficiari (talora pretermessi) degli strumenti di riequilibrio contrattuale*; C. Cost., 22.11.2002, n. 469, in *I Contratti*, 2003, 653 ss., con nota di G. CAPILLI, la cui massima è la seguente: «Non risulta censurabile la scelta del legislatore di attribuire – in conformità al testo della direttiva 93/13/CEE concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, alla normativa di numerosi paesi membri dell'Unione europea nonché al progetto, in fase di elaborazione, di codice civile europeo – la qualità di consumatore alla persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta, escludendosi con ciò dalla relativa speciale tutela tutti quei soggetti – quali professionisti, piccoli imprenditori e artigiani – che in forma individuale o anche collettiva agiscono per scopi comunque connessi all'attività economica, quantunque senza finalità di lucro. La predisposizione di strumenti di tutela comuni, attuata in base a modelli uniformi nei diversi paesi dell'Unione europea, costituisce di per sé sola una idonea ragione di politica legislativa a sostegno di questa scelta, tanto più in quanto non irragionevolmente diretta a tutelare soggetti che agendo, secondo l' id quod plerumque accidit , in modo occasionale, saltuario e non professionale, sono presumibilmente privi della necessaria competenza per negoziare su un piano di parità. Il principio della precostituzione del giudice, d'altra parte – per come reiteratamente riaffermato – è rispettato qualora l'organo giudicante sia stato istituito dalla legge sulla base di criteri generali fissati in anticipo e non già in vista di singole controversie: né può ritenersi sussistente la lesione di detto principio in riferimento all'impossibilità di applicare, al

avallare un'interpretazione volta ad ampliare la sfera soggettiva di applicazione della disciplina, facendo leva sul presupposto della indubbia meritevolezza di tutela anche in capo a soggetti - quali gli enti non profit - che si sarebbero potuti trovare esposti ad abusi da parte del professionista forte; tuttavia, questi tentativi, per quanto apprezzabili, non hanno trovato spazio in presenza di un dettato legislativo rigido e puntuale.

Attualmente, l'unica, minima, apertura alla non fisicità della persona consumatore si è avuta nei riguardi del condominio con la sentenza della Corte di Cassazione - Sez. III, n. 10086 del 24 luglio 2001<sup>197</sup>, ma nei termini seguenti: *«Quanto alla seconda questione va osservato che il contratto di manutenzione dell'impianto elevatore installato nell'immobile del condominio venne stipulato dall'amministratore del condominio, ma in rappresentanza dei condomini. Infatti il condominio è un ente di gestione sfornito di personalità giuridica distinta da quella dei suoi partecipanti (Cass. n. 826/1997; Cass. n. 12204/1997; Cass. n. 7544/1995). In particolare il rapporto contrattuale oggetto di causa, relativo ad una prestazione di servizi, non vincola l'amministratore in quanto tale, ma i singoli condomini e l'amministratore opera come mandatario con rappresentanza dei singoli condomini. Ne consegue che, poiché i condomini vanno senz'altro considerati consumatori, essendo persone fisiche che agiscono, come nella specie, per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta, anche al contratto concluso dall'amministratore del condominio con il professionista, in presenza degli altri elementi previsti dalla legge, si applicano gli artt. 1469 bis e segg. c.c.»*.

Sul punto, per completezza si segnalano quelle che, fino ad un recente passato, costituivano due palesi eccezioni contenute nello stesso Codice del Consumo alla necessaria "fisicità" del consumatore richiesta dall'art. 3, lett. a) Cod. Cons. .

L'art. 83, comma 1 lett. c) del Codice del Consumo - disposizione poi abrogata dal d.lgs. 79 del 2011 e confluita nell'art. 33, comma 1, lett. c) del Codice del Turismo - conteneva, come già accennato poche pagine addietro, una definizione di «consumatore di pacchetti

---

*giudizio in cui sia convenuta una società di capitali, in conseguenza del difetto della qualità di consumatore, la regola sul foro prevista dall'art. 1469 bis, terzo comma, numero 19), del codice civile. Priva di consistenza, per mancanza di chiara e adeguata motivazione, appare la censura secondo cui la lamentata disparità di trattamento tra privato consumatore e piccolo imprenditore possa determinare una limitazione della concorrenza e un ostacolo al libero mercato. Non è pertanto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1469-bis, secondo comma, del codice civile, sollevata in riferimento agli articoli 3, 25 e 41 della Costituzione.»*. Nello stesso senso, cfr. Cass., 11.10.2002, n. 14561, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003, 174 ss., con nota di P. BONOFILIO, ove si afferma che la disciplina consumeristica «non si applica nel caso in cui la controparte del professionista sia una persona giuridica, non potendo quest'ultima essere qualificata come "consumatore" a norma dello stesso art. 1469-bis.»; più recentemente, Cass. 8.06.2007, n. 13377.

<sup>197</sup> In *Resp. civ. prev.*, 2002, 108, con nota di G. DE CRISTOFARO.

*turistici»* la cui formulazione<sup>198</sup> consentiva senza ombra di dubbio di includere nella nozione di “consumatore-turista” anche le persone giuridiche, disciplinando, infatti, pure quelle ipotesi in cui l'acquirente del pacchetto turistico non fosse il viaggiatore, ma un soggetto diverso, persona fisica o anche giuridica<sup>199</sup>.

La seconda eccezione era poi rappresentata dall'art. 18 del Codice del Consumo, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, che estendeva la tutela apprestata dal Legislatore, prevedendo al comma 2 che: *«fatto salvo quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lett. a), ai fini del presente Titolo, si intende per consumatore o utente anche la persona fisica o giuridica cui sono dirette le comunicazioni commerciali o che ne subisce le conseguenze.»*<sup>200</sup>.

Oggi tale disposizione non è più vigente in questi termini (a seguito delle modifiche apportate dai decreti legislativi 146 e 221 del 2007, che hanno completamente riscritto il Titolo III della Parte II del Codice, non più dedicato alla *«Pubblicità e altre comunicazioni commerciali»* ma, più ampiamente, alle *«Pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali»*), ma in questi altri: *«Ai fini del presente titolo, si intende per: a) consumatore: qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto del presente titolo, agisce per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale.»*. Questa nuova formulazione ha permesso di superare le critiche mosse da una parte della dottrina all'estensione della tutela dell'imprenditore concorrente di fronte alla pubblicità ingannevole/comparativa all'interno

<sup>198</sup> Art. 83, comma 1, d. lgs. 206/2005:

*«1. Ai fini del presente capo si intende per:*

...

*c) consumatore di pacchetti turistici: l'acquirente, il cessionario di un pacchetto turistico o qualunque persona anche da nominare, purché soddisfi tutte le condizioni richieste per la fruizione del servizio, per conto della quale il contraente principale si impegna ad acquistare senza remunerazione un pacchetto turistico.»*

Art. 33, comma 1, d. lgs. 79/2011:

*«1. Ai fini del presente capo si intende per:*

...

*c) turista: l'acquirente, il cessionario di un pacchetto turistico o qualunque persona anche da nominare, purché soddisfi tutte le condizioni richieste per la fruizione del servizio, per conto della quale il contraente principale si impegna ad acquistare senza remunerazione un pacchetto turistico.»*

<sup>199</sup> I casi possono essere i più vari: si pensi, per esempio, ad un'azienda che acquisti dei pacchetti turistici da destinare in omaggio ai propri dipendenti, o come premio ai propri migliori clienti, o all'associazione che organizza il viaggio e lo acquista per i propri associati. Cfr. Trib. Roma, 3.09.2002, in *I Contratti*, 2004, 81.

<sup>200</sup> La vecchia formulazione di consumatore contenuta nell'art. 18 aveva una sua spiegazione nel fatto che la precedente disciplina aveva come finalità quella di garantire non direttamente gli interessi economici dei singoli consumatori, quali parti “deboli” nel rapporto contrattuale, ma l'interesse pubblico all'eliminazione delle comunicazioni pubblicitarie ingannevoli, ed era stata così predisposta accogliendo le osservazioni contenute dall'AGCM in una segnalazione del 4.05.2005 (in [www.agcm.it](http://www.agcm.it)).

D'altro canto il d.lgs. 74 del 1992, all'art. 7, comma 2, ammetteva a presentare richieste d'intervento all'AGCM *«i concorrenti, i consumatori, le loro associazioni e organizzazioni, il Ministero delle Attività produttive nonché ogni altra pubblica amministrazione che ne sia interessata in relazione ai propri compiti istituzionali.»*

del testo normativo dedicato precipuamente ai consumatori ed agli utenti, tutela invece adesso più opportunamente consegnata al d.lgs. n. 145 del 2007.

A chiusura di questo paragrafo un'ultima puntualizzazione: il Codice del Consumo, rispetto alle precedenti disposizioni legislative, ha indirettamente allargato la definizione consumatore e di utente includendovi i semplici destinatari delle informazioni commerciali, attraverso la previsione di cui all'art. 5, comma 1: *«fatto salvo quanto disposto dall'art. 3, comma 1, lett. a), ai fini del presente Titolo si intende per consumatore o utente anche la persona fisica alla quale sono dirette le informazioni commerciali.»*<sup>201</sup>. In proposito si è osservato non solo che si tratterebbe di *«un'anticipazione della tutela a una fase precedente all'acquisto del bene o del servizio che rende evidente come la figura del consumatore (e quella dell'utente) non appartenga più solo al diritto dei contratti e che acquisti rilevanza indipendentemente dal suo essere parte di un accordo contrattuale»*<sup>202</sup> ma anche che *«l'ambito precontrattuale del Codice del consumo si connota di elementi squisitamente pubblicistici. Infatti la nozione di consumatore dell'art. 5, comma 1, è destinata all'attuazione del principio di trasparenza, strumentale al corretto funzionamento del mercato.»*<sup>203</sup>.

## **§ 2.2. Segue: L'estraneità all'attività professionale o imprenditoriale dello scopo per cui si agisce.**

Con riferimento al secondo elemento necessario ad identificare la figura del consumatore (o utente), ossia l'estraneità all'attività professionale o imprenditoriale dello scopo per cui si agisce, occorre individuare quand'è che si possa parlare di “scopi personali” e come distinguerli rispetto allo scopo professionale o imprenditoriale nella complessa realtà dei rapporti economico/sociali, e si tratta - come può immaginarsi - di una operazione non propriamente semplice.

Premettendo che vi è convergenza di vedute solo nel ritenere che lo “scopo” va inteso in senso oggettivo, *«in ragione del contenuto, dell'oggetto, delle circostanze nelle quali il*

<sup>201</sup> Ovviamente l'estensione della definizione si riferisce alla sola applicazione del titolo II, rubricato *«Informazioni ai consumatori»*; cfr. Cons. St., adunanza 20.12.2004, sez. consultiva per gli atti normativi n. 11602, 8.3, in *Foro it.*, 2005, 3, c. 348.

<sup>202</sup> P. MORESCHINI, *Art. 3*, in *Codice del Consumo...*, a cura di E. M. TRIPODI, C. BELLÌ, cit., 69.

<sup>203</sup> C. DALIA, *Le nozioni di consumatore e il valore della dichiarazione di agire per finalità di consumo*, cit., 1733; nello stesso senso G. TADDEI ELMÌ, *Art. 5*, in *Codice del Consumo...*, a cura di G. VETTORI, cit., 68; L. ROSSI CARLEO, *Art. 5*, in *Codice del Consumo...*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 119 ss.;

*contratto è stato concluso»*<sup>204</sup> - e non come finalità perseguita dal soggetto, non potendosi costringere il giudice ad una difficile indagine sulla ricerca dei motivi che hanno spinto una parte a stipulare un contratto - si deve riferire, sia pur in termini molto succinti<sup>205</sup>, l'intenso dibattito che la messa a fuoco di questo secondo elemento ha sollevato sia in dottrina che in giurisprudenza, con inevitabile e conseguente elaborazione di criteri discretivi differenti. Semplificando molto le ricostruzioni proposte, può dirsi che sull'argomento si sono registrati due orientamenti di segno opposto:

1) un primo orientamento fa leva sul criterio della cd. *competenza* rispetto all'atto, nel senso che chi non risulta competente in un determinato settore dell'agire negoziale non può essere considerato professionista, pur se l'atto sia stato posto in essere nel contesto della sua attività professionale o d'impresa

Si viene così a distinguere tra *atti della professione ed atti relativi alla professione*: i primi sono negozi che rientrano nel normale svolgimento dell'attività di un professionista, rispetto ai quali la competenza del soggetto consente allora di prescindere dalla tutela garantita per al consumatore quale soggetto debole (ad esempio, acquisto della creta da parte di uno scultore); i secondi sono negozi conclusi per la professione, ma che non rientrano nell'oggetto tipico dell'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale svolta, ponendosi quest'ultima, in sostanza, come semplice occasione che determina l'utilizzazione del bene o del servizio (ad esempio, sottoscrizione di un contratto di trasporto dell'opera d'arte da parte di uno scultore).

Questo orientamento<sup>206</sup> - sebbene mosso dall'intento di offrire tutela anche a quei soggetti che, seppur non qualificabili come consumatori in senso stretto, si vengono comunque a

<sup>204</sup> Cfr. L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 31. Si è pertanto escluso - per esempio - l'applicabilità della disciplina di tutela consumeristica ai contratti di fornitura di banche dati giuridiche intercorsi tra un consulente legale ed il gestore delle banche dati, poiché l'oggetto del contratto inerisce l'attività professionale dell'acquirente (così Cass., 5.06.2007, n. 13083). Parimenti, non può essere considerato consumatore il soggetto che sottoscrive una polizza assicurativa a copertura dei danni derivanti dall'attività dell'azienda agricola di cui è titolare (Cass., 23.02.2007, n. 4208).

<sup>205</sup> Sull'argomento in questione si può confrontare, per una esposizione approfondita degli orientamenti manifestatisi in dottrina ed in particolare in giurisprudenza, G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 70 ss.; si veda anche F. BARTOLINI, *Il consumatore: chi era costui*, cit., 385 ss.

<sup>206</sup> In dottrina si veda E. GABRIELLI, *Sulla nozione di consumatore*, cit., 1163 ss.; U. COREA, *Sulla nozione di "consumatore": il problema dei contratti stipulati a scopi professionali*, in *Giust. civ.*, 1999, 1, 13 ss. In giurisprudenza, cfr. Pret. Vibo Valentia, 28.10.1998, in *Rass. giur. energia elettr.*, 1998, 433; Pret. Foggia-Orta Nuova, 17.12.1998, in *Giur. it.*, 2000, 312; Trib. Roma, 20.09.1999, in *I Contratti*, 222, 5, 442, con nota di D. MAFFEIS e in *Giust. civ.*, 2000, I, 2117, con nota di U. COREA; Trib. Terni 13 luglio 1999 e Trib. Terni 30 giugno 1999, in *Danno e Resp.*, 2000, 861, con nota di A. PALMIERI, *La sfuggente nozione di consumatore e le istanze di tutela del professionista vessato*; Trib. Ivrea, 5.10.1999, in *Danno e resp.*, 2000, 861. In quest'ultimo caso il Tribunale ha ritenuto applicabile la tutela del consumatore a uno scultore parte di un contratto di trasporto con un vettore per l'invio di una propria statua a un concorso. Si legge in motivazione che «se la legge presume che anche colui che esercita professionalmente un'attività (imprenditoriale o non) si possa trovare in tale situazione di debolezza nel contrattare con chi come lui opera professionalmente, ma

trovare nella situazione di asimmetria informativa ed a soffrire dello squilibrio contrattuale che caratterizza i contratti conclusi dal consumatore in senso proprio<sup>207</sup> - non conta moltissimi sostenitori, né fra la dottrina né in seno alla giurisprudenza. Ragionando in questi termini si complicherebbe (forse) eccessivamente il lavoro del giudice e di chi debba osservare il precetto, dovendosi indagare sulla tipicità o strumentalità dell'atto compiuto dall'agente rispetto all'attività svolta ed al possesso o meno da parte di questi delle competenze necessarie a porlo su di un piano paritario con la controparte professionista, con ricadute pratiche che genererebbero troppa incertezza nell'applicazione della normativa di tutela consumeristica<sup>208</sup>.

L'altro orientamento, decisamente maggioritario, ritiene invece necessario verificare in concreto lo *scopo* dell'atto posto in essere dal soggetto: se questo coincide con il

---

*nell'ambito specifico in cui si inserisce il contratto stesso, sembra evidente che in questo risiede il discrimine tra i due: che per l'uno (il "professionista" definito tale dalla legge) la conclusione di un contratto di quel genere costituisce un atto della sua professione, per l'altro (il "consumatore" appunto) un atto esterno alla sua, a prescindere dall'utilizzazione che egli intenda assegnare al bene acquistato... Sotto questo profilo non si vede come possa essere differente la posizione del rappresentante di commercio che acquista un'automobile per il suo lavoro e quella di altra persona che l'acquista per la famiglia: entrambi sono contraenti occasionali.».*

<sup>207</sup> G. CHINE', *Uso e abuso della nozione di consumatore nel codice del consumo*, cit., 433.

<sup>208</sup> F. GARATTI, *Alla ricerca di una nozione unitaria di consumatore*, cit., 948, osserva che l'interpretazione restrittiva della nozione di consumatore è senza dubbio più fedele alla *voluntas legis* e rispecchia il dato letterale dal quale non è possibile evincere la fondatezza della distinzione atti della professione/atti relativi alla professione. Quanto al criterio della competenza, l'A. sottolinea come non solo non sia stato recepito dal Legislatore, ma possa addirittura dar luogo a numerosi problemi interpretativi, sia per la difficoltà di accertare la competenza del contraente in sede giudiziale, che per il rischio di una sua ricostruzione tendenzialmente manipolativa da parte dell'autorità giudiziaria.

Secondariamente, l'ampliamento della categoria del consumatore non parrebbe auspicabile a fronte degli effetti distorsivi che potrebbero derivare dall'irrazionale assimilazione di soggetti dotati di ruoli estremamente differenti. Il professionista, - si evidenzia - aumentando il prezzo delle proprie prestazioni, può riversare sul mercato il danno eventualmente subito in presenza di clausole abusive inserite nel contratto di cui è parte, circostanza quest'ultima che non può per definizione connotare l'*agere* del consumatore.

Quanto alla giurisprudenza decisamente prevalente, va detto che la Corte di Cassazione ha più di una volta ribadito che «*deve essere considerato "consumatore" la persona fisica che, pur svolgendo attività imprenditoriale o professionale, conclude un contratto per la soddisfazione di esigenze della vita quotidiana estranee all'esercizio di tale attività, mentre deve essere considerato "professionista" tanto la persona fisica, quanto quella giuridica, sia pubblica che privata, che, invece, utilizza il contratto "nel quadro" della sua attività imprenditoriale o professionale. Perché ricorra la figura del "professionista" non è necessario che il contratto sia posto in essere nell'esercizio dell'attività propria dell'impresa o della professione, essendo sufficiente - come si evince dalla parola "quadro" - che esso venga posto in essere per uno scopo connesso all'esercizio dell'attività imprenditoriale o professionale.*». Così Cass., 23.02.2007, n. 4208, in *I Contratti*, 2007, 12, 1071 ss., con nota di N. R. DI TORREPADULA, *Sulla nozione di consumatore*; ugualmente, Cass., 10.07.2008, n. 18863, in *Guida al dir.*, 2008, 40, 40 ss. e in *Danno e Resp.*, 2009, 4, 385, con commento di F. BARTOLINI, *Il consumatore: chi era costui?*, cit., e Cass. 8.06.2007, n. 13377, in *Foro it.*, 2007, c. 398. Alle medesime conclusioni erano giunte Cass., 25.07.2001, n. 10127, in *I Contratti*, 2002, 4, 341 ss., con commento di I. CASERTA, e Cass. 13.06.2006, n. 13643, in *I Contratti*, 2006, 225, con commento di E. GUERINI. L'orientamento così espresso si pone in linea con quanto affermato dalla Corte di Giustizia UE, 20.01.2005, C-464/01, caso *Gruber*, in *Corr. giur.*, 2005, 10, 138 ss., con commento di R. CONTI, *La nozione di consumatore nella convenzione di Bruxelles. Un nuovo intervento della Corte di Giustizia*.

Il valore semantico dell'espressione "nel quadro" è chiarito con maggior precisione da un'altra pronuncia sopra citata, la n. 10127/2001, nella cui motivazione la Cassazione fornisce locuzioni sostitutive quali "al fine dello svolgimento", "per le esigenze di", "nel contesto", con l'effetto di includere nella portata della norma, oltre all'attività principale, anche eventuali attività accessorie o strumentali (nella specie, prestazione di servizi di finanziamento ai clienti per l'attività principale di vendita di motocicli).

soddisfacimento di necessità professionali, si tratterà di un professionista; se lo scopo soddisfa invece un bisogno personale o familiare, l'agente sarà da qualificarsi come consumatore; si tratterà allora di far riferimento alla natura ed alla finalità in senso oggettivo dell'atto posto in essere dal soggetto, tenendo anche conto delle obiettive circostanze concrete in cui esso viene realizzato<sup>209 210</sup>.

### § 3. Il risparmiatore è consumatore?

Una questione che per completezza di esposizione deve essere accennata riguarda la completa assimilazione dell'investitore al consumatore *ex art. 3 Cod. cons.*, argomento ancor oggi oggetto di dibattito fra gli studiosi, e non solo in Italia<sup>211</sup>.

La dottrina ha analizzato a fondo la posizione del risparmiatore, evidenziando come si tratti, innegabilmente, di un contraente *lato sensu* “debole” di fronte alla banca e che viene indifferentemente denominato, nel linguaggio del Legislatore speciale, ora *cliente*, ora *risparmiatore* oppure *investitore*, tutti sempre e comunque distinti e contrapposti all'investitore istituzionale o professionale e all'operatore qualificato .

Sul punto è opportuno anticipare che «*nei programmi comunitari e negli indirizzi emergenti dal diritto comunitario la distinzione tra risparmiatore e consumatore è ormai superata; il risparmiatore non professionale è considerato come “consumatore” di prodotti e servizi finanziari*»<sup>212</sup>.

Il ragionamento sotteso a questa assimilazione è il seguente: il risparmiatore è disinformato, quindi è debole; la disinformazione è ciò che rende strutturalmente debole il consumatore; il risparmiatore è dunque consumatore<sup>213</sup>.

<sup>209</sup> Cfr., ad esempio, G. CHINE', *Art. 3*, in *Codice del consumo e norme collegate*, cit., a cura di V. CUFFARO, 15 ss.; D. MAFFEIS, *Ambito soggettivo di applicazione degli art. 1469-bis e seguenti c.c.*, in *I Contratti*, 2000, 5, 448; G. BENEDETTI, *Tutela del consumatore e autonomia contrattuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1998, 1, 21; F. ASTONE, *Art. 1469-bis secondo comma*, in *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori*, a cura di G. ALPA, S. PATTI, Milano, 1997, 108.

<sup>210</sup> Non essendo questa la sede per riferire compiutamente in ordine al dibattito sorto sul cd. “uso promiscuo” del bene acquistato, si rinvia per i necessari approfondimenti a G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 75 ss.; F. SALVADORI, *La nozione di consumatore in relazione agli acquisti promiscui*, in *I Contratti*, 2009, 8-9, 845 ss.; E. FAZIO, *La tutela consumeristica e l'acquisto per fini promiscui*, in *Eur. dir. priv.*, 2007, 1, 169 ss.

<sup>211</sup> Ad esempio, la dottrina tedesca nega che all'investitore possa applicarsi la disciplina del consumatore, stante la diversità degli interessi sottesi da un'operazione di investimento, con cui si tende a massimizzare il profitto, rispetto a quella con cui si soddisfano bisogni personali o familiari.

<sup>212</sup> Così G. ALPA, *Qualche rilievo civilistico sulla disciplina dei mercati finanziari e sulla tutela del risparmiatore*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1998, 2, 372. Cfr. anche E. GRAZIUSO, *Lo status giuridico di consumatore: caratteristiche e singole accezioni*, 2011, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it).

<sup>213</sup> Cfr. F. GRECO, *Il consumatore - risparmiatore e gli obblighi informativi «continuativi» tra fonte legale e fonte convenzionale*, Nota a Tribunale Torino, 22/12/2010, n. 7674, in *Resp. civ. e prev.* 2011, 6, 1357 ss.

Occorre allora accertare se la presunzione assoluta di carenza informativa del risparmiatore non professionale consenta di predicare la debolezza in generale per l'intera categoria di soggetti che operano in quello specifico settore di mercato in modo non professionale.

Si è detto al riguardo che *«le ragioni per credere che vi sia una insinuante, spesso inespressa, assimilazione tra risparmiatore e consumatore non mancano né rappresentano una novità. Se ne cominciò a discutere con una certa insistenza sul finire degli anni ottanta; da allora il formante dottrinario e quello giurisprudenziale, sempre più conquistati dal consumerismo, hanno puntellato l'impalcatura normativa che ha tracciato la strada per ravvisare nel risparmiatore ma, soprattutto — ai fini che qui interessano — nella intermediazione finanziaria, un settore di mercato omogeneo in cui debbono essere ripristinate, con norme imperative, alcune regole del gioco — pienezza del consenso, principio di autodeterminazione, uguaglianza sostanziale delle parti — insomma, quelle che la standardizzazione e la alterazione della forza nei rapporti contrattuali hanno azzerato.»*<sup>214</sup>.

Due considerazioni di fondo hanno dunque svolto un ruolo decisivo: per un verso, il rapporto che viene ad instaurarsi con l'intermediario finanziario risponde a logiche di spinta standardizzazione; per altro verso, è innegabile il dominio del contraente professionale nella definizione dei suoi contenuti<sup>215</sup>.

Sotto il profilo normativo, sembrerebbe che due dati, recenti, abbiano in qualche modo aver messo la parola fine alla questione.

In primo luogo, il Legislatore, attraverso l'introduzione dell'art. 32-bis nel T.U.F. (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria)<sup>216</sup> ed il riconoscimento della tutela degli interessi collettivi degli investitori, attribuisce alle associazioni dei consumatori (inserite nell'elenco di cui all'art. 137 Cod. Cons.) la legittimazione ad agire per la tutela degli interessi collettivi degli investitori. In

<sup>214</sup> Idem, 1358.

<sup>215</sup> Si veda M. DE POLI, *Asimmetrie informative e rapporti contrattuali*, Padova, 2002, 168 ss.; G. GRISI, *Informazione (Obblighi di)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV Agg., Roma, 2006, 6; F. CAVAZZUTI, *Conflitti di interessi e informazioni asimmetriche nell'intermediazione finanziaria*, in *Banca, impr., soc.*, 1989, 3, 357 ss.; R. CLARIZIA, *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e obblighi di informazione*, in *Riv. it. leasing*, 1992, 213; R. COSTI, *Informazione e contratto finanziario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, 719 ss.; A. A. DOLMETTA, *Per l'equilibrio della trasparenza nelle operazioni bancarie: chiose critiche alla legge n. 154/1992*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1992, 1, 375; F. MARTORANO, *Trasparenza e parità di trattamento nelle operazioni bancarie*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1991, 1, 697; P. RESCIGNO, *Trasparenza bancaria e diritto comune dei contratti*, in *Banca borsa tit. cred.*, 1990, 1, 297 ss.; P. SCHLESINGER, *Problemi relativi alla c.d. trasparenza bancaria*, in *Corr. giur.*, 1989, 229 ss.

<sup>216</sup> L' art. 7 del d. lgs. 164 del 17.09.2007 ha inserito nel T.U.F. il capo IV-bis «Tutela degli investitori», che consta di due articoli, il citato art. 32-bis «Tutela degli interessi collettivi degli investitori» e l'art. 32-ter, «Risoluzione stragiudiziale delle controversie».

tal modo si avrebbe la conferma della necessità di ampliare la nozione di consumatore per includervi l'investitore/risparmiatore che - agendo per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta - si rivolge ad un intermediario per la realizzazione di operazioni finanziarie<sup>217</sup>.

Il secondo indice rivelatore della volontà legislativa di assimilare il risparmiatore al consumatore è poi rappresentato dalla modifica al Codice del Consumo, operata con l'art. 9 del d.lgs. 23 ottobre 2007, n. 221, che ha introdotto, tramite un'apposita sezione, la IV-*bis* (comprendente gli articoli da 67-*bis* a 67-*vicies bis*), la disciplina della commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori<sup>218</sup>, eliminando così ogni equivoco generato dal fatto che in prima battuta il Codice del Consumo non si occupava dei servizi finanziari se non marginalmente<sup>219 220</sup>.

E' pur vero che non mancano problemi interpretativi<sup>221</sup>. Non molto tempo fa il Consiglio di Stato, chiamato a formulare un parere in ordine alla ripartizione di competenze riguardo alla disciplina della pubblicità ingannevole e comparativa nel settore finanziario tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e la CONSOB, sia pure in *obiter*, ha affermato che il risparmiatore (cioè l'investitore non professionale) si presenta, conformemente alla tendenza del diritto comunitario, come una specie del genere consumatore, in quanto destinatario finale di un prodotto standardizzato seppur finanziario: un consumatore, cioè, di servizi finanziari. Tuttavia, con riferimento specifico alle

<sup>217</sup> ) In argomento, E. CAPOBIANCO, *Contrattazione bancaria e tutela dei consumatori*, Napoli, 2000, 36. E. GRAZIUSO, *Lo status giuridico di consumatore*, cit., afferma che, a sua avviso, lo status giuridico di risparmiatore può essere considerato un sottoinsieme della più ampia categoria del consumatore; distinguere le due figure costituirebbe una inutile superfetazione volta, esclusivamente, a depotenziare la tutela che l'ordinamento comunitario e nazionale offre al consumatore *lato sensu* inteso.

<sup>218</sup> Sul significato di tale collocazione disciplinare cfr. F. CAPRIGLIONE, *Intermediari finanziari investitori mercati. Il recepimento della MiFID. Profili sistematici*, Padova, 2008, 169 ss.

<sup>219</sup> In particolare l'art. 33, commi 3 e 4, già stabiliva, con riguardo ad alcune clausole vessatorie, una disciplina derogatoria laddove il contratto avesse ad oggetto la prestazione di servizi finanziari; ancora, il successivo comma 5 affermava che non si presumono nulle ulteriori clausole della *grey list* ove esse siano previste in contratti aventi ad oggetto valori mobiliari, strumenti finanziari ed altri prodotti o servizi il cui prezzo è collegato alle fluttuazioni di un corso o di un indice di borsa o di un tasso di mercato finanziario non controllato dal professionista.

<sup>220</sup> Tuttavia, cfr. il rilievo che fa F. GRECO, in *Il consumatore - risparmiatore e gli obblighi informativi «continuativi» tra fonte legale e fonte convenzionale*, cit., secondo cui le disposizioni contenute nel Codice del Consumo, anche nella sua prima stesura, riguardavano in generale colui che si poneva in maniera non professionale come interfaccia dell'imprenditore e dunque anche il contraente risparmiatore, assicurato, investitore e così via (19). In questi termini A. BLANDINI, *Il codice del consumo e i servizi finanziari: riflessioni sulla posizione del consumatore*, in *Riv. dir. priv.*, 2007, 1, 19. Sul punto vedi anche M. BESSONE, *Servizi di investimento e disciplina del contratto. Il principio di separazione patrimoniale, «sana e prudente» gestione del portafoglio, conflitto di interessi*, in *Rivista di diritto bancario*, 2004, su [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), ove si osserva che a tutela degli investitori-risparmiatori operano anche le normative di disciplina generale del contratto pensate secondo una più generale *ratio legis* di protezione dei contraenti in posizione negoziale inevitabilmente debole. Anche a tutela dell'investitore, osserva l'A., in questo senso rilevano le normative sui contratti del consumatore poste a generale protezione di chi conclude contratti con un professionista non essendo a sua volta operatore professionale.

<sup>221</sup> Cons. Stato, Sez. I, 3 dicembre 2008, n. 3999, su [www.personaedanno.it](http://www.personaedanno.it).

pratiche commerciali scorrette poste in essere dai professionisti che operano nei servizi finanziari (emittenti, intermediari finanziari e così via), il Consiglio di Stato, pur riconoscendo al risparmiatore lo *status* di consumatore, ha ritenuto che debbano trovare applicazione le disposizioni del T.U.F. e non quelle del Codice del Consumo, in quanto la disciplina speciale consente di mantenere elevato il livello del controllo pubblico sull'informazione elargita agli investitori, posto che la CONSOB, a dispetto dell'AGCM<sup>222</sup>, è capace tanto di cogliere tempestivamente i segnali che si manifestano nel mercato - riguardo a situazioni anomale o critiche sotto il profilo della trasparenza, della completezza e della asimmetria informativa nonché sotto il profilo dell'integrità dei mercati e dell'offerta di servizi di intermediazione<sup>223</sup> - quanto di garantire il controllo dell'informazione elargita agli investitori<sup>224</sup>.

Ciononostante, a prescindere dalla questione specifica riportata, è indiscutibile che anche la disciplina dell'intermediazione finanziaria sia stata in larga parte “consumerizzata”, per far sì che le parti abbiano una posizione contrattuale di partenza non asimmetrica<sup>225</sup>.

Parte della dottrina fa però osservare che *«accedere all'idea della consumerizzazione del contratto, tuttavia, significa esclusivamente prendere atto che gli interventi normativi sulla disciplina in esame costituiscono un momento di rottura rispetto all'impianto originario del codice del 1942 - dove (tralasciando gli status familiari e le regole contenute nel libro V) non è riservato alcuno spazio alla rilevanza delle condizioni soggettive delle parti - e non già adagiarsi sull'idea che lo “status” di consumatore si attagli perfettamente al risparmiatore [...]. Per quanto sia opinabile che il concetto di status si adatti a definire la condizione giuridica del consumatore, non si può negare che il risparmiatore - a differenza del consumatore - sia tale, cioè debole nei confronti dell'altra parte, esclusivamente in occasione della singola contrattazione, mai indipendentemente da*

<sup>222</sup> I giudici amministrativi riconoscono che l'AGCM agisce per la tutela della concorrenza nel mercato in generale e per il contrasto delle pratiche commerciali sleali o scorrette, anch'esse riferite alla concorrenzialità del mercato generale: perciò il beneficiario tipico dei suoi interventi è il “consumatore”. La CONSOB agisce invece per la tutela degli investitori e della efficienza, della trasparenza e dello sviluppo del mercato mobiliare: perciò il beneficiario tipico è l' “investitore”.

Sul rapporto tra AGCM e CONSOB cfr. G. CALABRO', *Autorità garante della concorrenza e del mercato e i suoi rapporti con le autorità di vigilanza*, in AA.VV., *Tutela del risparmio, authorities, governo societario*, a cura di P. BILANCIA, G. C. M. RIVOLTA, Milano, 2008, 87 ss.

<sup>223</sup> In generale sull' *enforcement* delle attività di vigilanza ed in particolare della CONSOB, cfr. P. STELLA, *L'enforcement nei mercati finanziari*, Milano, 2008, 59 ss.

<sup>224</sup> Così M. BARCELLONA, *Mercato mobiliare e tutela del risparmio*, Milano, 2010, 133 ss.; M. CLARICH, E. L. CAMILLI, *L'evoluzione del controllo dei rischi finanziari - Le competenze della Banca d'Italia e della Consob*, in *I nuovi equilibri mondiali: imprese, banche, risparmiatori*, Milano, 2009, 131 ss.; C. RABITTI BEDOGNI, *Le nuove funzioni e i nuovi poteri di vigilanza della Consob*, in AA. VV., *Tutela del risparmio, authorities, governo societario*, cit., 36.

<sup>225</sup> G. BENEDETTI, *La formazione del contratto e l'inizio di esecuzione: dal codice civile ai principi di diritto europeo dei contratti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, IV, Milano, 2005, 4270.

*quella; anche quando partecipa ad un'attività giuridica, del resto, non è sempre destinatario dello statuto protettivo.»<sup>226</sup>.*

*In poche parole, «se per il consumatore - tanto secondo la definizione normativa (cfr. art. 3 cod. cons.) quanto per l'interpretazione prevalente - vale una presunzione assoluta di debolezza - che non consente di far prevalere una differente definizione situazionale, viceversa, per il risparmiatore assumono rilievo il ruolo e la qualità assunte volta per volta nella singola contrattazione. In aggiunta, solo il fatto che il risparmiatore non si identifichi con il consumatore spiega come mai solo quando l'operazione economica coinvolga il risparmiatore sia previsto l'obbligo a carico del partner professionale di acquisire informazioni: in nessun'altra disciplina di settore fra quelle confluite nel Codice del consumo è infatti dato riscontrare un obbligo analogo. In materia di intermediazione finanziaria o di commercializzazione a distanza di servizi finanziari, invece, gli indici normativi in tal senso sono numerosi e trovano la loro ratio nella peculiare fiduciarità del rapporto, nella singolarità della contrattazione nonché nella natura degli interessi coinvolti»<sup>227 228</sup>.*

---

<sup>226</sup> F. GRECO, in *Il consumatore - risparmiatore e gli obblighi informativi «continuativi» tra fonte legale e fonte convenzionale*, cit., 1361. Sul punto si veda, per tutti, V. ROPPO, *Prospettive del diritto contrattuale europeo. Dal contratto del consumatore al contratto asimmetrico*, in *Corr. giur.*, 2009, 267 ss., il quale proprio dalla regolamentazione introdotta con la Mifid - che, alla disciplina protettiva *standard*, applicabile in generale a qualsiasi *cliente*, affianca discipline differenziate, in relazione a diverse tipologie di clienti: discipline meno protettive (basate su uno *standard* meno rigoroso e stringente) per le *controparti qualificate* e per i *clienti professionali*; discipline più protettive (basate su uno *standard* più rigoroso e stringente) per i *clienti al dettaglio* - inferisce che ciò non significa riflusso nel modello del *consumatore*. Per l'A. siamo sempre nella logica di protezione del *cliente*: semplicemente, il Legislatore ha voluto graduare il livello della protezione, in relazione al grado di asimmetria con l'impresa di investimento, che può variare da tipo di cliente a tipo di cliente. E perfino il cliente caratterizzato dal massimo grado di asimmetria, e per questo beneficiario del massimo livello di protezione — il *cliente al dettaglio* —, non si identifica con il *consumatore*: cliente al dettaglio è qualsiasi cliente che non sia un *cliente professionale*; può essere tale, pertanto, anche una persona giuridica; e anche un soggetto che operi nel quadro della propria attività imprenditoriale o professionale.

<sup>227</sup> F. GRECO, in *Il consumatore - risparmiatore e gli obblighi informativi «continuativi» tra fonte legale e fonte convenzionale*, ult. cit., 1361. Cfr. anche, del medesimo A., *Tutela dei risparmiatori e responsabilità del promotore finanziario, del soggetto abilitato e della Consob*, in *Resp. civ. prev.*, 2005, 990 ss.

<sup>228</sup> In questa direzione già si orientava la disciplina contenuta nell'art. 28 del Regolamento Consob 1° luglio 1998, n. 11522 - regolamento poi sostituito dal regolamento n. 16190 del 29 ottobre 2007, sempre relativo all'attuazione del T.U.F., nella parte concernente la disciplina degli intermediari - il cui comma 1, lett. a), imponeva espressamente agli intermediari di chiedere all'investitore notizie circa la sua esperienza in materia di investimenti in strumenti finanziari, la sua situazione finanziaria, i suoi obiettivi di investimento nonché la sua propensione al rischio. L'obiettivo era proprio quello di modulare il contenuto degli obblighi di comportamento dell'intermediario facendo sì, per un verso, che il risparmiatore maturasse un consenso avveduto, per altro, che si evitasse la commutazione, di fatto, del debito informativo in un vacuo stilema offedente la sua *ratio essendi* (cfr. sul punto R. CALVO, *Il risparmiatore informato tra poteri forti e tutele deboli*, in S. AMBROSINI, P. G. DEMARCHI (a cura di), *Banche, consumatori e tutela del risparmio*, Milano, 2009, 54). Questo perché, come è evidente, l'obbligo di informarsi è strettamente funzionale al successivo obbligo costituito dalla soddisfacente realizzazione dell'informazione alla clientela (vedi F. SARTORI, *Le regole di condotta degli intermediari finanziari. Disciplina e forme di tutela*, Milano, 2004, 203). È chiaro che la mancata acquisizione delle informazioni impedisce all'intermediario di adempiere correttamente la sua prestazione, posto che il nesso di strumentalità tra il dovere informativo e l'obbligo di acquisire le

Ulteriori riflessioni consentono di escludere che fra risparmiatore e consumatore vi sia un'assoluta sovrapposibilità, a conferma del fatto che il risparmiatore è un consumatore un po' "anomalo": «Egli acquista un bene che non vede, che non è tangibile e che quindi non rileva per le sue caratteristiche strutturali, in quanto si tratta di un bene immateriale destinato, normalmente, ad appagare l'aspettativa di mettere a profitto il denaro investito»<sup>229</sup>; si tratta, dunque, di un bene chiaramente strumentale, che si inserisce, cioè, in un ciclo che rende possibile la fruizione di un bene finale. Solitamente poi, lo scambio che pone in essere il risparmiatore è di un bene presente con un bene futuro, «la cui esistenza e consistenza sfugge in larga misura al controllo del soggetto che attende la futura prestazione»<sup>230</sup>.

Il consumatore, invece, che agisce negozialmente per scopi connessi a bisogni o interessi personali, acquista beni o servizi a carattere finale, ossia atti a soddisfare immediatamente una sua esigenza per il fatto stesso di poterne fruire: il bene o la prestazione richiesta, siano essi di modico o medio valore, come di solito accade, ed il relativo regolamento, anche se vessatorio, possono comportare un pregiudizio, ma non certo il tracollo della situazione patrimoniale del contraente. La riprova si ha, come è stato osservato<sup>231</sup>, nella scarsa propensione del consumatore ad intraprendere azioni giudiziali individuali, rimettendo alle azioni giudiziarie di gruppo la tutela anche della sua posizione personale. Ben diversa è, nella maggior parte dei casi, la posizione del risparmiatore, posto che quest'ultimo — nel rapporto negoziale con la banca — può affidarle buona parte o tutto il proprio patrimonio: «qui non si tratta, come nel caso del semplice consumatore, di subire ingiusti squilibri contrattuali, bensì di subire la perdita di tutto o buona parte del proprio patrimonio e quindi compromettere la stessa complessiva qualità della vita».<sup>232</sup>

Se dunque l'inevitabile - e certamente giustificato - richiamo, nel caso del risparmiatore, alla figura del "contraente debole" evoca ineludibilmente quella del "consumatore", con la correlativa tutela per questo apprestata, sarebbe opportuno resistere alla tentazione di operare una netta equiparazione tra i due *status*, perché la posizione del consumatore, come

---

informazioni necessarie dai clienti è palese, «così come manifesto è il loro sinergico operare» ( Trib. Palermo, 15 marzo 2005, in *Foro it.*, 2005, I, 1, 2539).

<sup>229</sup> F. GRECO, in *Il consumatore - risparmiatore e gli obblighi informativi «continuativi» tra fonte legale e fonte convenzionale*, ult. cit. 1362. Vedi anche G. CARRIERO, *MiFID, attività assicurativa, autorità di vigilanza*, in *Dir. banca merc. fin.*, 2008, 1, 431.

<sup>230</sup> Così R. COSTI, *Informazione e contratto nel mercato finanziario*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, 720.

<sup>231</sup> G. PIAZZA, *La responsabilità della banca per acquisizione e collocamento di prodotti finanziari "inadeguati" al profilo del risparmiatore*, in *Corr. giur.*, 2005, 1028

<sup>232</sup> Idem, 1028. Per l'A., «quanto più modesta è la consistenza economica del risparmiatore tanto più elevata è la probabilità che egli affidi all'investimento mobiliare il proprio gruzzolo non potendo accedere, come forma di risparmio alternativo, al mercato degli immobili, specie oggi attesi gli elevati valori di scambio». Nello stesso senso anche M. GAGLIARDI, *Il contratto di assicurazione. Spunti di atipicità ed evoluzione del tipo*, Torino, 2009, 135.

parte della dottrina non esita a sottolineare, è comunque in parte diversa da quella del consumatore (di qualunque altro bene che non sia un bene e/o servizio finanziario) e merita una tutela più intensa da parte del Legislatore.

Appare insomma preferibile inquadrare il rapporto tra le due situazioni in termini di *genus* a *species*, piuttosto che di equivalenza, e ciò proprio in relazione al contenuto economico del rapporto contrattuale. Alla disciplina positiva dettata per “il consumatore”, si aggiunge, quindi, quella specifica per “il risparmiatore”<sup>233</sup>.

#### **§ 4. L' art. 2 del Codice del Consumo: il manifesto dei diritti dei consumatori e degli utenti.**

L' art. 2 del Codice del Consumo<sup>234</sup> riproduce quasi per intero l'art. 1 della legge 30 luglio 1998, n. 281 (abrogata con l'entrata in vigore del Codice), relativa ai diritti dei consumatori e degli utenti, sancendo, pertanto, il riconoscimento e la tutela di diritti ed interessi di consumatori ed utenti - qualificati peraltro come *fondamentali* - nella dimensione individuale e collettiva<sup>235</sup>.

Nonostante l'intonazione oggettiva del testo consumeristico, l'articolo in questione rende dunque immediatamente evidente che «*questa compilazione si presenta come una sorta di “manifesto” dei diritti dei consumatori*»<sup>236</sup>, riproponendosi - fu già detto per la l. 281/1998<sup>237</sup> - come il *bill of rights* di questi soggetti nell'ambito dell'ordinamento italiano.

<sup>233</sup> In questo senso, G. BERSANI, *La responsabilità degli intermediari finanziari per la violazione degli obblighi previsti nel Testo Unico della Finanza*, Torino, 2008.

<sup>234</sup> Art. 2. *Diritti dei consumatori*

1. Sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne è promossa la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, sono favorite le iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni.

2. Ai consumatori ed agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti: a) alla tutela della salute; b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; c) ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità; c-bis) all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà; d) all'educazione al consumo; e) alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali; f) alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; g) all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.

<sup>235</sup> L'elenco dei diritti di cui all'art. 2 Cod. cons. corrisponde sostanzialmente ai diritti previsti nella già menzionata Risoluzione CEE del 1975, che, come si è detto nel I capitolo, è la pietra miliare del moderno diritto dei consumi, e che, lo si ricorda, ha posto i seguenti obiettivi di tutela: a) salute e sicurezza; b) interessi economici; c) predisposizione di strumenti adeguati di consulenza, assistenza e risarcitori; d) informazione ed educazione; e) consultazione e rappresentanza. Questi obiettivi riecheggiano ora nell'art. 169 TFUE.

<sup>236</sup> G. ALPA, *Il Codice del Consumo. Commento*, cit., 1047

<sup>237</sup> G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, in *Corr. giur.*, 1998, 997 ss.

Partendo dalla premessa che già all'indomani dell'entrata in vigore della legge 281/1998, da più parti si era rimarcata la grande importanza del riconoscimento a consumatori ed utenti della titolarità di situazioni soggettive sostanziali, trattandosi di un notevole passo in avanti della nostra cultura giuridica che - sino a quel momento - attribuiva a questi soggetti soltanto interessi solitamente “diffusi”, che, al massimo, potevano rilevare come interessi collettivi se imputati ad associazioni di categoria, si può osservare come il comma 1 dell'art. 2 Cod. Cons. contenga una disposizione di natura precettiva e altre di natura programmatico - promozionale<sup>238</sup>.

La prima parte della norma costituisce garanzia della tutela accordata dall'ordinamento a qualsiasi posizione giuridica soggettiva imputabile ai consumatori o utenti. Sebbene si faccia un distinguo tra diritti ed interessi da una parte, e tra posizioni soggettive individuali e collettive dall'altra, la disposizione assume carattere onnicomprensivo, perseguendo l'obiettivo di schiudere la porta ad un medesimo livello elevato di tutela a prescindere dalla qualificazione della posizione soggettiva in termini di diritto soggettivo o interesse legittimo e della sua natura individuale o collettiva<sup>239</sup>.

D'altro canto, la distinzione italiana tra diritti soggettivi ed interessi legittimi è ignorata dall'ordinamento comunitario, che usa qualificare in termini di diritto anche posizioni soggettive di vantaggio azionabili nei confronti dei soggetti pubblici che, invece, secondo il diritto interno, sono qualificabili come interessi legittimi<sup>240</sup>.

Il secondo capoverso dell'art. 2 assume carattere di specialità rispetto al primo, essendo dedicato all'enunciazione dei diritti “fondamentali” dei consumatori e degli utenti, che costituiscono una sottocategoria delle posizioni soggettive unitariamente richiamate in apertura della norma<sup>241</sup>.

Fatta questa breve analisi della struttura dell'art. 2 Cod. Cons., occorre affrontare ora due quesiti rilevanti (sia sotto il versante teorico-sistematico che sotto quello pratico) che il menzionato articolo solleva, sebbene la relativa disposizione non sia nuova ma, come detto, in gran parte riproduttiva dell'art. 1, l. 281/1998. Questi i due interrogativi di fondo<sup>242</sup>:

<sup>238</sup> Così V. CUFFARO in *Codice del consumo e norme collegate*, cit., 10.

<sup>239</sup> Idem, ult. cit., 11 e in *La tutela dei diritti*, in *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, IV, Padova, 2004, 704 ss.

<sup>240</sup> Tale operazione di riqualificazione è considerata pienamente legittima dalle istituzioni comunitarie, alla condizione che la tutela accordata alla posizione soggettiva sia effettiva e non inferiore a quella garantita ad analoghe posizioni di diritto nazionale.

<sup>241</sup> Ancora V. CUFFARO in *Codice del consumo e norme collegate*, cit., 11.

<sup>242</sup> Si tratta di quesiti che già la legge 281/1998 aveva posto, ma che, come opportunamente evidenziato in G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 56, si ripropongono con maggiore pregnanza, in quanto le norme ricavabili dall' art. 2 Cod. cons. si collocano tra le disposizioni di un

1) quale significato assume la qualificazione in termini di “diritti fondamentali” dei diritti-interessi riconosciuti ai consumatori?

2) quale significato riveste, sotto il profilo precettivo, l'elencazione dei singoli diritti dei consumatori ora presente nel comma 2 dell'art. 2 Cod. cons.?

Nel tentare di rispondere al primo dei su citati interrogativi, sia pur con la sinteticità che l'equilibrio del presente lavoro impone, va innanzitutto detto che l'aggettivo “fondamentale”, usato per qualificare questi diritti, ha sollevato un lungo dibattito in dottrina.

Un aspetto da puntualizzare subito è certamente quello della eterogeneità di tali diritti e della loro diversa collocazione in una ipotetica scala gerarchica, essendo infatti possibile fare una distinzione fra interessi della persona ed interessi meramente economici, dove i primi ovviamente trovano maggior tutela sia sul piano costituzionale che su quello legislativo; ulteriormente, occorre distinguere tra diritti soggettivi - o comunque situazioni giuridiche - direttamente azionabili dai consumatori ed altre che non assurgono al rango di diritti soggettivi o che non sono comunque invocabili dai consumatori dinanzi agli organi preposti alla tutela dei loro diritti; in altri casi ancora predomina la dimensione collettiva su quella individuale; alcuni sono inquadrabili nella categoria del “diritto soggettivo” vero e proprio (ad es. il diritto alla salute); altri sembrerebbero prefigurare invece la categoria dei “diritti sociali” o cd. “diritti di seconda generazione” (ad es. il diritto all'educazione)<sup>243</sup> o addirittura - secondo alcuni - sarebbero “diritti di terza generazione”<sup>244</sup>; altri ancora, come i diritti alla correttezza, trasparenza, equità ed all'esercizio delle pratiche commerciali secondo i principi di buona fede, correttezza e lealtà, attengono esclusivamente ai rapporti contrattuali.

Si tratta, tuttavia, di classificazioni non derivanti dal diritto positivo ma convenzionali, relative e con possibili sovrapposizioni ed in ogni caso la collocazione dei diritti dei consumatori in termini di diritti sociali o di terza generazione non è di per sé indicativa della loro valenza<sup>245</sup>.

---

testo che vuole incorporare tutta (ma, per le considerazioni svolte nelle pagine precedenti, verrebbe da dire *quasi tutta*) la normativa di tutela del consumatore, e non già in apertura di una legge, la n. 281/1998, che, per quanto di ampio raggio, concerneva essenzialmente le azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori promosse dalle relative associazioni.

<sup>243</sup> G. ALPA, *I diritti dei consumatori e degli utenti. Un commento alle leggi 30.7.1998 n. 281 e 24.11.2000 n. 340 e al decreto legislativo 23.4.2001 n. 224*, a cura di G. ALPA, V. LEVI, Milano, 2001, 17, qualifica come diritti sociali i diritti all'educazione e all'adeguata informazione e corretta pubblicità.

I diritti cd. sociali in quanto riconosciuti dallo Stato sociale sono anche detti *diritti di seconda generazione* in contrapposizione ai diritti di libertà, quali *diritti di prima generazione*, riconosciuti in una prima fase della storia costituzionale dei moderni ordinamenti giuridici di stampo liberale.

<sup>244</sup> Così A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 49.

<sup>245</sup> Cfr. G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 59.

Va anzi detto che in dottrina è stato autorevolmente sostenuto<sup>246</sup> che la prospettazione di una nuova generazione di diritti con specifico riferimento ai consumatori non sembrerebbe presentare alcuna utilità sistematica o classificatoria. Piuttosto, un tentativo del genere potrebbe avere un'utilità meramente pratica - ma non spetterebbe certo al giurista caldeggiarne l'introduzione - qualora si ritenesse, dagli esperti di comunicazione, che il far assurgere i diritti del consumatore alla dignità di una nuova generazione dei diritti, alla pari dei diritti di libertà del 1789, dei diritti sociali del 1848 e di quelli alla tutela dell'ambiente e alla protezione della qualità della vita (e cioè dei diritti di terza generazione), possa comunque servire - soprattutto se adeguatamente pubblicizzata sui mass media - a far acquisire ai consumatori una maggior consapevolezza dell'importanza del concreto esercizio dei loro diritti.

Il punto focale della questione, piuttosto, è se intendere l'espressione *diritti fondamentali* in senso letterale, cioè con riferimento a posizioni soggettive inviolabili, insopprimibili, immodificabili, oppure «*in senso traslato, non pregnante, ossia come posizioni soggettive che, pur nella loro eterogeneità formale, costituiscono lo status giuridico del consumatore e perciò sono da considerarsi particolarmente rilevanti*»<sup>247</sup>.

Prendendo le mosse dal rilievo per cui è opinione unanimemente condivisa che la categoria dei “diritti fondamentali” *ex art. 2 Cod. cons.* non coincida con quella dei diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, a ciò ostando il dato insuperabile della impossibilità per una legge ordinaria (come è appunto il Codice del Consumo) di integrare il novero dei diritti costituzionali<sup>248</sup>, «*all'espressione “diritti fondamentali” non si può attribuire un significato troppo impegnativo: si tratta di situazioni soggettive eterogenee sul piano giuridico formale, che vengono a costituire il nucleo dei diritti fondamentali del*

<sup>246</sup> A. PACE, *I diritti dei consumatori: una nuova generazione di diritti?*, Relazione alla Conferenza su *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, 14.12.2007, in *Dir. e soc.*, 2010, 1, 111 ss. Nel medesimo scritto l'A., dopo aver individuato la differenza sia strutturale che funzionale dei diritti di prima e di seconda generazione (rispettivamente, i diritti di libertà e i diritti sociali) e le caratteristiche dei diritti di terza generazione, di matrice internazionalistica, evidenzia il fondamento comunitario dei diritti del consumatore e ne analizza la struttura, essenzialmente di “difesa” nei confronti del *professionista*, e conclude nel senso che i diritti del consumatore non presentano caratteristiche di novità rispetto alle categorie giuridiche presenti in Costituzione, né la locuzione *consumatore* sembra potersi sovrapporre alle locuzioni *cittadino* e *lavoratore* a cui allude il secondo comma dell'art. 3 Cost.

<sup>247</sup> G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., 999.

<sup>248</sup> *Ex pluribus*, G. BIANCO, in *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. BARBA, Napoli, 2000, 289 ss.; G. ALPA, *La legge sui diritti dei consumatori*, cit., 999. Fra l'altro, si è osservato che (Cfr. G. VETTORI, in *Codice del Consumo*, a cura di G. VETTORI, cit., 20), se anche numerose disposizioni della Costituzione sono riferibili ai consumatori, tale circostanza non è di per sé sufficiente a dare fondamento a pretese giuridiche che i singoli consumatori possano far valere, in assenza di norme che diano concretizzazione ai precetti costituzionali, dal momento che questi ultimi talvolta enunciano principi e non diritti; D. MEMMO, in *Codice ipertestuale del consumo*, a cura di M. FRANZONI, cit., 12; V. CUFFARO, in *Codice del consumo e norme collegate*, cit., 12.

*consumatore*»<sup>249</sup>, a cui potranno aggiungersi altri diritti, altre pretese. Un elenco, dunque, che non rappresenta un *numerus clausus*, ma tale da costituire piuttosto i diritti basilari, i “diritti essenziali”, che non possono essere lesi nell’esercizio di attività economica senza adeguata sanzione. Il loro riconoscimento esplicito e compiuto implica altresì che le relative disposizioni non possano essere considerate meramente programmatiche<sup>250</sup>.

Parrebbe allora condivisibile l’opinione<sup>251</sup> secondo la quale il Legislatore del '98 - e lo stesso discorso vale allora per quello del Codice del Consumo - nell’elencare i diritti *de quibus* abbia operato, in alcuni casi, una ricognizione di diritti già sanciti nella Costituzione - si pensi al diritto alla salute previsto dall’art. 32 Cost., il diritto alla sicurezza (art. 41, comma 2), il diritto di azione (art. 24) - mentre in altri casi abbia invece ritenuto di enunciare di nuovi, che non essendo di rango costituzionale, sono reputati fondamentali esclusivamente ai fini della tutela del consumatore, emergendo, al riguardo, la volontà politica di munirli comunque di una tutela forte, costituendo essi lo *status* del consumatore, di cui l’ordinamento deve garantire l’effettiva tutela.

A fronte dunque della formale dichiarazione di intenti contenuta al primo comma dell’art. 2 Cod. Cons., l’elencazione dei “diritti fondamentali” dei consumatori, pur con il limite della fonte di rango primario e non costituzionale, ha la duplice funzione di indicare una sorta di “zoccolo duro” insopprimibile da parte degli operatori professionali e delle pubbliche amministrazioni e di ergere espressamente tali posizioni soggettive al rango di veri e propri diritti soggettivi, garantendone la tutela conseguente, sebbene ciò non voglia dire che questi diritti abbiano una speciale capacità di resistenza dinanzi all’esercizio di potestà pubblicistiche e siano quindi inaffievolibili, perché ciò non sarebbe conforme all’attuale panorama normativo ed al rango primario della norma del Codice.

<sup>249</sup> E. MINERVINI, *I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998 n. 281*, in *I Contratti*, 1999, 938.

<sup>250</sup> In questo senso, G. ALPA, in *I diritti dei consumatori e degli utenti. Un commento alle leggi 30.7.1998 n. 281 e 24.11.2000 n. 340 e al decreto legislativo 23.4.2001 n. 224*, cit., 18. L’A. invita a intendere l’espressione *diritti fondamentali* in maniera «meno aulica». *Contra*, nel senso che l’elencazione dei diritti fondamentali di cui all’art. 2, comma 2 configuri un *numerus clausus*, V. CUFFARO in *Codice del consumo e norme collegate*, cit., 12. Sulla programmaticità delle disposizioni di cui all’art. 2, comma 2 Cod. cons. G. VETTORI, in *Codice del Consumo*, cit., 19 ss., il quale ritiene che le norme di cui alle lettere b) (diritto alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi), c) (diritto ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità) e d) (diritto all’educazione al consumo) non integrino un diritto soggettivo ma solo dei principi che debbono essere applicati in base alle regole poste dal Legislatore a tutela di tali finalità, per cui occorre guardare alla disciplina sostanziale e processuale che tutela il consumatore nei singoli casi; il diritto all’equità non instaura alcuna pretesa ad un’oggettiva proporzione delle prestazioni tra le parti, mentre le lettere f) (diritto alla promozione ed allo sviluppo dell’associazionismo libero) e g) (diritto all’erogazione dei servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza) indicherebbero principi e non diritti.

<sup>251</sup> Si veda R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, Milano, 1999, 69; S. BENUCCI, in *Codice del Consumo*, a cura di G. VETTORI, cit., 27, esclude che i diritti dell’elenco di cui all’art. 2 possano essere considerati fondamentali in senso proprio, anche alla luce della consapevole omissione nella Costituzione di un riferimento alla tutela dei consumatori.

D'altro canto è pertinente l'osservazione secondo cui l'art. 2, comma 2 Cod. cons., raccogliendo le indicazioni provenienti dalla Risoluzione CE del 14.04.1975 sui diritti dei consumatori e dall'art. 153 TCE (ora 169 TFUE), accomuna diritti fondamentali aventi copertura costituzionale e diritti di esclusiva matrice economica: è conseguenza ineludibile che, come già detto, la disciplina che caratterizza i primi non può estendersi ai secondi, i quali vengono a porsi sullo stesso piano dei diritti facenti capo al professionista.

Pertanto, la distinzione fra diritti fondamentali e diritti economici, oltre a permettere, su di un piano generale, una classificazione degli interventi legislativi in materia di *consumer protection*<sup>252</sup>, costituisce una importante chiave di lettura della disposizione, suscettibile di rilevanti cadute sul fronte disciplinatorio.

Essa è perfettamente coerente con la storia e la tradizione comunitaria del diritto dei consumatori, che non è tanto diritto della persona e dei cittadini europei, bensì diritto a dimensione prevalente economica, strettamente connesso alle politiche concorrenziali praticate dalle Istituzioni sovranazionali, di cui anzi costituisce diretta emanazione<sup>253</sup>. Ed invero, fintantoché la nozione di “consumatore” sarà in rapporto di continenza con quella, più ampia, di “persona” (tutti i consumatori sono persone, ma non tutte le persone sono consumatori), sarà inevitabile tracciare il confine dei diritti del consumatore focalizzando principalmente l'attenzione sui diritti di matrice economica, gli unici a connotare effettivamente lo *status* sul piano disciplinatorio e degli strumenti di tutela<sup>254</sup>.

Venendo ora alla seconda questione, relativa essenzialmente alla portata precettiva dell'elencazione dei diritti di cui all'art. 2 Cod. Cons., ci si è chiesti, in buona sostanza, se detta elencazione sia autonoma o meramente ricognitiva dei diritti attribuiti ai consumatori da singole disposizioni di settore.

Secondo alcuni la funzione svolta dal comma 2 dell'art. 2 Cod. Cons. sarebbe essenzialmente riassuntiva, giacché tutti i diritti elencati trovano poi una propria specifica disciplina all'interno del Codice<sup>255</sup>. Si osserva altresì che l'autonomia della portata precettiva del comma 2, art. 2 sussisterebbe nella misura in cui si assegni ai diritti in elenco un contenuto più ampio delle norme di settore presenti nel Codice o in altre fonti, di modo tale che il consumatore, come singolo o mediante le associazioni di categoria, possa richiedere tutela invocando la lesione di una delle situazioni giuridiche di cui all'art. 2<sup>256</sup>.

<sup>252</sup> G. A. BENACCHIO, *Diritto privato della Comunità europea*, Milano, 2013, 317.

<sup>253</sup> Idem, 301 ss.; G. ALPA, *Nuove prospettive nella protezione dei consumatori*, in *Nuova giur. civ.*, 2005, 2, 103 ss.

<sup>254</sup> V. CUFFARO in *Codice del consumo e norme collegate*, cit., 12 - 13.

<sup>255</sup> D. MEMMO, in *Codice ipertestuale del consumo*, cit., 12.

<sup>256</sup> G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 60; R. ROLLI, *Codice del consumo*, cit., 101.

Più precisamente, tale previsione, oltre a rafforzare la tutela dei diritti altrove enunciati, indirizzare e finalizzare l'attività ermeneutica dell'interprete, avrebbe una portata innovativa e del tutto autonoma ogni qualvolta le misure o i rimedi già riconosciuti risultino non sufficienti o inadeguati a tutelare la situazione concreta. In tal caso si dovrebbe allora procedere al bilanciamento, verificando se, a fronte della specifica fattispecie, debba o meno ritenersi prevalente l'esigenza di tutela del consumatore o gli altri valori, parimenti tutelati, che con la stessa confliggano<sup>257</sup>.

***§ 5. Le associazioni dei consumatori e degli utenti ed il diritto alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo tra i consumatori e gli utenti.***

I diritti riconosciuti a consumatori ed utenti, trovano, come si è brevemente accennato in precedenza, la loro forma più appropriata di tutela attraverso l'intervento di soggetti collettivi. Questo perché il consumatore, in sé considerato, è strutturalmente il soggetto debole che si trova a fronteggiare gli interessi di soggetti "forti", in specie quando agisce nel mercato, ove operano organizzazioni imprenditoriali anche di grandi dimensioni. Non a caso, fra l'altro, nell'elenco dei diritti essenziali riconosciuti a consumatori ed utenti dal comma 2 dell'art. 2 Cod. cons., alla lettera f) è espressamente menzionato il diritto «*alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti.*».

Nel quadro di uno studio in chiave pubblicistica della tutela accordata al consumatore, non può sottacersi il rilevante ruolo svolto oggi dalle associazioni di consumatori ed utenti, ruolo che non si può infatti marginalizzare ad un intervento di tutela nell'ipotesi di contenzioso, ma che va apprezzato, come appresso si vedrà, anche sotto il profilo dell'incidenza sulle scelte operate dal Legislatore e dalle altre Istituzioni nella materia consumeristica<sup>258 259</sup>.

<sup>257</sup> S. BENUCCI, in *Codice del Consumo*, a cura di G. VETTORI, cit., 27.

<sup>258</sup> Sul punto si veda *amplius* S. FORASASSI, *Il ruolo delle associazioni dei consumatori e degli utenti nell'attuale panorama legislativo*, in *Atti del Corso «Mercato, diritti e consumi: le tutele di settore*, Bologna, 2008 e - più sinteticamente - *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 43 ss.

<sup>259</sup> F. PIZZOLATO, *Le associazioni dei consumatori soggetto della cittadinanza*, in *Il diritto dell'economia*, 2005, 2, 293 ss., pochi anni fa scriveva: «*recentemente si sono registrati fatti che, pur interessando principalmente il sociologo od il politologo, ciò non di meno aprono scenari anche alla riflessione del giurista e, in particolare, del giuspubblicista. Ci si riferisce ad alcune iniziative e atti di autonomia di un soggetto collettivo, ancora polimorfo, e tuttavia titolare di una crescente presenza nell'arena pubblica, e cioè le associazioni dei consumatori.*» L'A. fa qui riferimento agli scioperi dei consumatori promossi dalle loro associazioni ed all'organizzazione di una lista dei consumatori che ha concorso alle elezioni per il Parlamento europeo svoltesi il 12 ed il 13 giugno del 2004. Secondo l'A. tali manifestazioni interessano il giuspubblicista

Parimenti, non si può ignorare la sempre maggiore capacità rappresentativa della multiforme categoria dei consumatori che queste associazioni hanno acquisito nel tempo, legittimazione sociale progressivamente affermatasi (anche) grazie alle importanti prerogative giuridiche che l'ordinamento ha attribuito a questi soggetti collettivi.

Per cogliere appieno la parabola evolutiva del fenomeno di cui si sta parlando, occorre considerare che per lungo tempo gli interessi dei consumatori sono stati qualificati e trattati come interessi meramente diffusi, adespoti e, quindi, non rappresentabili in capo ad un soggetto. Col tempo, questa “atomizzazione” della posizione dei consumatori si è andata a mano a mano attenuando, grazie alla progressiva istituzionalizzazione in associazioni, delineandosi, in tal modo, interessi azionabili, anche processualmente e a determinate condizioni, da queste associazioni rappresentative dei consumatori.

E' ormai d'altro canto un dato inoppugnabile quello - che emerge nella recente legislazione - dell'attenzione crescente alla difesa dei consumatori e, parallelamente, del riconoscimento e della promozione del ruolo che questi soggetti sono così stati chiamati a svolgere. Un ruolo che, come è stato icasticamente detto, *«si è andato diversificando nel tempo: rispetto al mero intento di difesa attiva, volta cioè all'auto-protezione della posizione debole a mezzo del supporto associativo (sul modello dei sindacati), le associazioni dei consumatori sono andate assumendo un crescente rilievo pubblico, sia come soggetto da consultare in decisioni pubbliche (centrale appare la posizione del “Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti”), sia ancora come soggetto da rappresentare in istituzioni pubbliche (si pensi alla ricorrente presenza di una rappresentanza delle associazioni dei consumatori in organismi analoghi al CNEL su scala regionale), sia infine come attore che – di propria iniziativa – opera sulla scena immediatamente politica, assumendo talora ruoli che appaiono francamente ultranei, come quello di movimento partitico. Complessivamente, si segnala l'emergere nell'ordinamento di un accentuato coinvolgimento istituzionale delle associazioni dei consumatori che le configura quale attore riconosciuto di una governance pubblica, policentrica ed articolata.»*<sup>260</sup>.

---

che *«non può non cogliere nell'uso, seppur improprio, di termini quali “sciopero” e “partito”, la spia di un'emergente configurazione pubblica delle associazioni dei consumatori che, anche legislativamente, sono sempre più spesso assunte come attori della governance»*. Il contributo si sofferma dunque sul crescente ruolo pubblico delle associazioni dei consumatori, sottolineandosi come negli ultimi anni tali associazioni abbiano incrementato la loro attività e come sempre più consumatori si rivolgano ad esse.

<sup>260</sup> Ancora F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, 2009, 71 -72. G. PERLINGIERI, in *La tutela del consumatore nella Costituzione e nel Trattato di Amsterdam*, in G. PERLINGIERI, E. CATERINI (a cura di), *Il diritto dei consumi*, Rende, 2004, ha sostenuto sia una grave lacuna l'assenza di una rappresentanza dei consumatori nel CNEL. Posizione, questa, condivisa da F.

Venendo ora al dato normativo, l'art. 3, lett. b) del Codice del Consumo, definisce le associazioni in questione come «*le formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori o degli utenti*» e dunque riprende, anche in questo caso, la formulazione un tempo contenuta nella lett. b) dell'art. 2 dell'ormai abrogata e già citata legge n. 281 del 1998 sulla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, che aveva introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento la definizione, vincolante per l'interprete, della nozione relativa a tali organismi<sup>261</sup>.

La funzione di questa definizione è, in sostanza, quella di esprimere in modo sintetico i requisiti che un'associazione deve possedere, a norma dell'art. 137 Cod. Cons., per essere iscritta nell'elenco contemplato e disciplinato da quest'ultima disposizione<sup>262</sup>.

La definizione in parola - che richiama la nozione di formazione sociale di cui all'art. 2 Cost., molto più estesa del concetto di associazione perché comprende ogni corpo sociale intermedio fra l'individuo e lo Stato - non è di matrice comunitaria<sup>263</sup>. Nel diritto dell'UE, infatti, non esiste, né nei Trattati né a livello di atti derivati in materia di tutela dei consumatori, alcuna disposizione contenente una definizione normativa “europea” della nozione di associazione dei consumatori. Il dato, allora, della “originalità” di questa definizione, contenuta in una disposizione generale del *corpus* consumeristico, darebbe conto, già in apertura di Codice, del rilievo che queste *formazioni sociali* hanno nel nostro sistema<sup>264</sup>.

Del resto, la presenza, nel mondo economico, di situazioni di monopoli ed oligopoli che pongono i produttori in una posizione dominante rispetto alla domanda- rappresentata da consumatori ed utenti - aveva già da tempo mostrato l'insufficienza di una difesa di diritti ed interessi di questi ultimi basata sul semplice ricorso individuale all'azione in sede giurisdizionale, occorrendo invece la predisposizione di un apparato normativo ed organizzativo che permettesse ai consumatori di potersi efficacemente tutelare anche nelle diverse fasi che precedono il mero consumo finale di un bene o di un servizio. Per questo motivo si è quindi, sin dall'inizio, avvertita l'esigenza di concepire le associazioni dei consumatori quali controparti delle organizzazioni imprenditoriali nelle dinamiche di

---

PIZZOLATO, ult. cit., 72, nota 192, ma che secondo l'A. andrebbe colmata nell'ambito di una rivisitazione della struttura e della funzione del CNEL.

<sup>261</sup> R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., 229.

<sup>262</sup> Infatti in tutte le disposizioni codicistiche nelle quali vengono nominate le associazioni dei consumatori, si parla sempre di «*associazioni dei consumatori di cui all'art. 137*» ovvero di «*associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 137*».

<sup>263</sup> Assieme a quella di «*codice*» di cui all'art. 3, comma 1, lett. f) Cod. cons.

<sup>264</sup> Cfr. L. ROSSI CARLEO, *Diritto dei consumi*, cit., 27.

mercato ed interlocutori delle Istituzioni anche nell'espletamento della funzione di regolazione del mercato stesso.

Prima di svolgere una breve analisi del dato normativo espresso dalla definizione codicistica, e tenuto conto che l'art. 18 Cost. contempla in capo ai cittadini «*il diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale*», sembra opportuno chiedersi quale sia stata la *ratio* che ha spinto già il Legislatore del 1998 a introdurre nell'ordinamento una norma contemplante il diritto alla promozione ed allo sviluppo dell'associazionismo fra consumatori (art. 1, comma 2, lett. f) l. 281/1998, ora art. 2, comma 2, lett. f) Cod. Cons.), che - evidentemente - trova nella citata previsione costituzionale il proprio referente di livello superprimario e che pare riduttivo intendere come una mera riproduzione sistematica di un diritto già ampiamente riconosciuto dalla stessa Costituzione.

Sul piano dell'architettura normativa del testo consumeristico pare corretto poter rilevare la funzione di “cornice”, per dir così, che questa norma fa a tutte quelle che prevedono forme di partecipazione dei consumatori tramite le loro rappresentanze, cosa che si verifica particolarmente nei rapporti con la pubblica amministrazione (si veda il riferimento presente nel comma 1 dell'art. 2 Cod. Cons.) e nei servizi pubblici (si veda l'art. 101 Cod. Cons.), nella elaborazione delle politiche che li riguardano e della legislazione, eventualmente in seno alle Istituzioni coinvolte (quali il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti - CNCU - art. 136 Cod. cons.), nonché in sede di tutela processuale, particolarmente con le azioni collettive inibitorie (art. 140 Cod. Cons.).

Si potrebbe insomma pensare che il Legislatore abbia voluto indicare alle Istituzioni la “via da seguire” nel rapportarsi con le associazioni in parola, impegnandosi per la loro promozione ed il loro sviluppo, al fine di garantire ai consumatori e agli utenti una rappresentanza forte ed in grado di prestare assistenza non solo nella tutela del contenzioso insorto, ma anche nella predisposizione delle norme che li interessano. In tal senso potrebbero per esempio essere letti l'art. 136 Cod. Cons. (art. 4, l. 281/1998) che riconosce al Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti diverse funzioni, tra cui quella consultiva e propositiva, e l'art. 138 Cod. Cons. (art. 6, l. 281/1998) che prevede agevolazioni e contributi per le associazioni<sup>265</sup>.

Infine, la previsione dell'art. 2, comma 2, lett. f) Cod. Cons. sembrerebbe «*diretta anche a bilanciare le disposizioni che riconoscono soltanto in capo alle associazioni maggiormente rappresentative la facoltà di esercitare l'azione inibitoria, essendo rivolta alla promozione*

---

<sup>265</sup> Si veda in tal senso S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 46 ss.

*ed allo sviluppo di tutto l'associazionismo consumerista a prescindere dalla rappresentatività legale richiesta per essere iscritti al CNCU e, pertanto, anche dell'associazionismo locale, non per questo meno degno di essere riconosciuto.»<sup>266</sup>.*

In tal senso può essere letta anche l'emanazione dell'azione collettiva risarcitoria, attualmente denominata “azione di classe” dall'art. 140-bis Cod. Cons.<sup>267</sup>, che, nel riconoscere la legittimazione ad agire a ciascun componente della classe «*anche mediante associazioni cui dà mandato o comitati cui partecipa*», non specifica il riferimento a quelle maggiormente rappresentative sul territorio nazionale e, pertanto, iscritte all'elenco presso il Ministero dello Sviluppo Economico<sup>268</sup>.

Venendo, ora, al dato normativo dello *scopo statutario esclusivo* di tutelare i diritti e gli interessi di consumatori ed utenti, indicato tanto nella definizione in commento che nell'art. 137 Cod. cons., comma 2, lett. a), trattasi di un requisito fondamentale ai fini della

<sup>266</sup> Idem, 46 - 47.

<sup>267</sup> Vedi art. 2, comma 446, l. 24.12.2007 (legge finanziaria 2008), che ha inserito nel Codice del Consumo l'art. 140-bis, rubricato originariamente «*Azione collettiva risarcitoria*», il cui testo - rubrica inclusa - è stato poi riscritto dall'art. 49, comma 1, l. 23.07.2009, n. 99, e successivamente modificato dall'art. 23, comma 16, d.l. 78/2009, conv. con l. 3.08.2009 n. 102, che ha previsto l'entrata in vigore della disposizione a partire dal 1° gennaio 2010.

L'azione di classe, che, essendo uno strumento di *private enforcement* non viene trattata nel presente lavoro, è stata oggetto di numerosissimi studi. Ci si limita, quindi, ad indicarne soltanto alcuni fra i molti consultabili sull'argomento:

AA. VV., *La nuova class action e la tutela collettiva dei consumatori. Le inibitorie collettive e il nuovo art. 140bis Codice del Consumo, come modificato dall'art. 49, l. 23 luglio 2009, n. 99*, a cura di G. CHINE', G. MICCOLIS, Lecce, 2010; G. AFFERNI, *Azione di classe e danno antitrust*, in *Merc., conc., reg.*, 2010, 3, 491 ss.; D. AMADEI, *L'azione di classe italiana per la tutela dei diritti individuali omogenei*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it); F. AMBROSIANI, *Class action italiana per la tutela dei consumatori*, in *Riv. dott. comm.*, 2010, 2, 275 ss.; M. BOVE, *Azione collettiva: una soluzione all'italiana lontana dalle esperienze straniere più mature*, in *Guida dir.*, 2008, 4, 11 ss.; A. BRIGUGLIO, *Venti domande e venti risposte sulla nuova azione collettiva risarcitoria*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it) e *L'azione collettiva risarcitoria*, Torino, 2008; G. BRUZZONE, *Il ruolo dell'azione di classe nel sistema: alcune riflessioni*, su [www.assonime.it](http://www.assonime.it), 2010; G. BRUZZONE, A. SAJA, *La class action da danno antitrust: prime considerazioni*, su [www.assonime.it](http://www.assonime.it), 2009; F. BUSBANI, *Commento alla legge n. 99 del 2009 sull'azione collettiva*, in *Riv. dir. econ., trasp., amb.*, 2010, 8, 11 ss.; R. CAPONI, *La riforma della class action. Il nuovo testo dell'art. 140 bis cod. cons. nell'emendamento governativo*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it) e *Il nuovo volto della class action*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it); C. CONSOLO, B. ZUFFI, *L'azione di classe ex art. 140 bis codice del Consumo. Lineamenti processuali*, Padova, 2012; C. CONSOLO, M. BONA, P. BUZZELLI, *Obiettivo class action: l'azione collettiva risarcitoria*, Milano, 2008; C. CONSOLO, *E' legge una disposizione sull'azione collettiva risarcitoria: si è scelta la via svedese dell' "opt - in" anziché quella danese dell' "opt - out" e il filtro ("L' inutil precauzione")*, in *Corr. giur.*, 2008, 1, 5 ss.; G. COSTANTINO, *La tutela collettiva risarcitoria: note a prima lettura dell'art 140 bis cod. consumo*, in *Foro it.*, 2008, 5, c. 17 e *La tutela collettiva risarcitoria: la tela di Penelope*, in *Foro it.*, 2009, 10, 388 ss.; F. R. FANTETTI, *L'omogeneità della situazione dei proponenti la class action*, in *Obbl. e Contr.*, 2012, 281; G. FINOCCHIARIO, *Class action: una chance per i consumatori. Resta il diritto all'azione individuale*, in *Guida al diritto - La Finanziaria 2008*, 2008, 5, XXI ss.; L. FRATA, «*Class action*» e «*azioni collettive risarcitorie*», un primo confronto, in *Danno e Resp.*, 2008, 5, 493; S. FORASASSI, L. ZAMAGNI, *sub Art. 140 bis*, in *Breviaria iuris, Commentario breve al Codice del Consumo*, a cura di G. ALPA, P. ZATTI, Padova, 2008; A. GIUSSANI, *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, Bologna, 2008; S. MENCHINI, *La nuova azione collettiva risarcitoria e restitutoria*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it); E. SALOMONE, *L'azione risarcitoria collettiva*, in *Codice ipertestuale del Consumo*, a cura di M. FRANZONI, cit., 666 ss.; A. ZOPPINI, *Alcune brevi riflessioni sulla riforma della disciplina in materia di azione di classe*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2010, 4, 1125 ss.; B. ZUFFI, *La Corte di appello di Torino riconosce all'azione di classe esclusiva funzione condannatoria, respingendo i dubbi di costituzionalità avanzati in merito al cosiddetto "filtro"*, in *Corr. giur.*, 2011, 4, 525 ss.

<sup>268</sup> Cfr. S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 47.

qualificazione dell'organismo come "associazione dei consumatori" ai sensi della normativa consumeristica (oltre che per l'iscrizione nell'elenco tenuto presso il Ministero dello Sviluppo Economico), requisito che opera una selezione volta ad escludere tutte quelle associazioni con scopi plurimi, taluni soltanto dei quali correlati alla protezione dei consumatori, ovvero con scopi più ampi, ad esempio tutela dei diritti fondamentali della persona.

La scelta restrittiva così effettuata dal legislatore del 1998, dovuta soprattutto all'opposizione di varie associazioni dei consumatori all'ingresso nel settore di associazioni ambientaliste e culturali, anche di lunga tradizione<sup>269</sup>, ha destato delle perplessità, in particolare per l'eccessivo assottigliamento del numero di associazioni consumeristiche, segnatamente di quelle che affianchino alla tutela del consumatore attività di difesa ambientale e di promozione culturale, ma ciononostante è stata confermata nei medesimi termini in occasione della predisposizione del Codice del Consumo, sollevando, ancora una volta, le critiche della dottrina, che aveva caldeggiato la più equa soluzione legislativa dell'individuazione di concrete ipotesi di conflitto di interessi<sup>270</sup>. Tutte le attività dell'associazione devono dunque essere indirizzate al perseguimento del solo obiettivo consumeristico, con espunzione, fra l'altro espressamente prevista dall'art. 137 Cod. cons., anche degli enti con scopo di lucro<sup>271</sup>.

La nozione di associazioni dei consumatori e degli utenti include allora tutte le organizzazioni "esponenziali" la cui finalità statutaria consista nel promuovere la conoscenza ed il rispetto delle norme di tutela dei consumatori e la repressione delle condotte illegittime lesive degli interessi di questi soggetti, agendo in giudizio per la tutela non di diritti propri, bensì di posizioni giuridiche diffuse di una categoria di persone. Ciò implica che le suddette associazioni, quando agiscono ai sensi degli art. 139 e 140 Cod. cons., non lo fanno in rappresentanza di soggetti ben identificati (e segnatamente dei propri associati), bensì a tutela di interessi collettivi facenti capo all'intera categoria dei consumatori<sup>272</sup>.

Le associazioni che vogliono far parte del CNCU (organismo rappresentativo delle associazioni consumeristiche)<sup>273</sup> - le sole legittimate all'esercizio dell'azione inibitoria<sup>274</sup> -

<sup>269</sup> G. GHIDINI, C. CERASANI, *Consumatore (tutela del)*, *Enciclopedia del diritto*, aggiornamento V, Milano, 2001, 276.

<sup>270</sup> Cfr. E. MINERVINI, *Commento all'art. 3, comma 1, lett. b) del Codice del Consumo*, in *Commentario* a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 65.

<sup>271</sup> Idem, 65; G. CLEMENTE, *Sub art. 1*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. ALPA, V. LEVI, cit., 31.

<sup>272</sup> G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 79;

<sup>273</sup> Su cui si veda il paragrafo successivo.

devono essere iscritte nell'elenco delle «*associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale*», di cui all'art. 137 Cod. Cons., tenuto presso il Ministero dello Sviluppo Economico (ex Ministero delle Attività produttive); l'iscrizione è ovviamente subordinata al possesso da parte delle associazioni interessate - da comprovare documentalmente - di una serie di requisiti<sup>275</sup> fissati sempre dal medesimo articolo<sup>276</sup>. Dalla lettura del dato normativo risulta che il criterio prescelto per “selezionare” le varie realtà associative è quello della “rappresentatività a livello nazionale” (art. 137, co. 2, lett.

<sup>274</sup> Con esclusione, pertanto, del singolo consumatore, del professionista e dell'associazione rappresentativa a livello nazionale degli interessi di tale categoria; cfr. P. F. BARTOLOMUCCI, *Codice del Consumo...*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 825.

<sup>275</sup> In argomento cfr. S. FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, Nota a Cons. St. sez. VI, 15.02.2006, n. 611, in *Giust. civ.*, 2007, 3, 764 ss., cfr. anche A. PALMIERI, *In tema di associazioni rappresentative di consumatori ed utenti*, nota a Cons. St. sez. VI, 6.06.2006, n. 3408; Cons. St. sez. VI, 15.02.2006, n. 611; Cons. St. sez. VI, 27.06.2005, n. 3420, in *Foro it.*, 2006, 9, 433 ss.

<sup>276</sup> Art. 137 Cod. Cons. *Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale*:

«1. Presso il Ministero delle attività produttive è istituito l'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale.

2. L'iscrizione nell'elenco è subordinata al possesso, da comprovare con la presentazione di documentazione conforme alle prescrizioni e alle procedure stabilite con decreto del Ministro delle attività produttive, dei seguenti requisiti:

a) avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro;

b) tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari;

c) numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque regioni o province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione con le modalità di cui agli articoli 46 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445;

d) elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute;

e) svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti;

f) non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.

3. Alle associazioni dei consumatori e degli utenti è preclusa ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione.

4. Il Ministero delle attività produttive provvede annualmente all'aggiornamento dell'elenco.

5. All'elenco di cui al presente articolo possono iscriversi anche le associazioni dei consumatori e degli utenti operanti esclusivamente nei territori ove risiedono minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute, in possesso dei requisiti di cui al comma 2, lettere a), b), d), e) e f), nonché con un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille degli abitanti della regione o provincia autonoma di riferimento, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione con le modalità di cui agli articoli 46 e seguenti del citato testo unico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000.

6. Il Ministero delle attività produttive comunica alla Commissione europea l'elenco di cui al comma 1, comprensivo anche degli enti di cui all'articolo 139, comma 2, nonché i relativi aggiornamenti al fine dell'iscrizione nell'elenco degli enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori istituito presso la stessa Commissione europea.».

c); tuttavia, questa capacità rappresentativa dell'associazione viene essenzialmente ed ineludibilmente a risolversi nella consistenza numerica, ossia nel numero degli iscritti all'associazione, ponendosi allora il requisito numerico come l'effettivo e decisivo elemento discriminante.

Se allora è coerente e più che fondata la richiesta, da parte del Legislatore, della sussistenza in capo alle realtà associative di precise caratteristiche, anche dal punto di vista di garantire la certezza del diritto, è però forse poco congruo fare del citato requisito numerico quello poi determinante ai fini dell'iscrizione nel menzionato "elenco", sfavorendosi, in questo modo, quelle associazioni che, specializzandosi in determinati settori del consumerismo, preferiscono la qualità dell'azione e della tutela offerta alla quantità degli iscritti. E proprio su questo profilo si sono appuntate molte critiche, adombrandosi, da parte di qualcuno, addirittura il sospetto di illegittimità costituzionale<sup>277</sup>. Altri ancora, invece, hanno paventato, nella costruzione del sistema associativo in termini di rappresentatività a livello nazionale, il rischio di una burocratizzazione del movimento consumerista, danneggiandosi così l'associazionismo locale e frustrando la previsione, da parte dell'art. 2, comma 2, lett. f), Cod. Cons., del diritto alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico<sup>278</sup>.

L'associazione, in possesso di tutti gli elementi indicati dall'art. 137 Cod. Cons. ha un diritto soggettivo perfetto ad ottenere l'iscrizione nel suddetto elenco, in quanto tale iscrizione per il Ministro è un atto dovuto o vincolato, non essendo, al riguardo, titolare di potere discrezionale<sup>279</sup>.

---

<sup>277</sup> C. BELLÌ, *sub art. 136 - 138*, in *Codice del Consumo...*, a cura di C. BELLÌ, E. M. TRIPODI, cit., 616. *Contra*, invece, G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, in *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. BARBA, cit., 86, il quale ritiene, invece, che «l'incostituzionalità non sorge per effetto della semplice selezione, sebbene di quella che determina una disparità di trattamento non assistita dal requisito di ragionevolezza. E, da questo punto di vista, la rappresentatività a livello nazionale difficilmente potrebbe essere considerata un criterio selettivo arbitrario. La legge, infatti, non individua nominativamente e tassativamente determinate associazioni come rappresentative a livello nazionale, ma delinea i caratteri di una categoria aperta, alla quale possono accedere tutte le associazioni in possesso dei requisiti prescritti.». Favorevole alla previsione normativa anche G. SAPIO, *L'inibitoria ex art. 1469 sexies cod. civ., tra problemi risolti e questioni ancora aperte*, in *Giust. civ.*, 2000, 265 ss.

<sup>278</sup> Questa è l'opinione di R. COLAGRANDE, in *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., 734 ss.; sul contrasto con l'art. 2 Cod. cons. si veda anche V. LEVI, *sub art. 5, Elenco delle associazioni dei consumatori*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti...*, a cura di G. ALPA, V. LEVI, cit., 148.

<sup>279</sup> Cfr. R. COLAGRANDE, in *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., 733; V. LEVI, *sub art. 5, Elenco delle associazioni dei consumatori*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti...*, a cura di G. ALPA, V. LEVI, cit., 144; S. BENUCCI, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in *Squilibrio e usura nei contratti*, a cura di G. VETTORI, Padova 2002, 207; R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., 224; G. NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, in *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. BARBA, cit., 71; L. IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, in *Corr. giur.*, 2002, 267; S. EVANGELISTA, *Le nuove frontiere della tutela dei consumatori e degli utenti. Qualche considerazione a margine di un recente provvedimento*, in *Gazz. giur.*, 1998, 36.

Il rilievo pubblicistico di tali associazioni trova un importante riconoscimento anche in relazione alla tutela giurisdizionale esperibile da tali soggetti, principalmente attraverso l'azione inibitoria e l'azione di classe.

Nel Codice del Consumo è ampiamente ribadita la centralità riconosciuta alle suddette azioni collettive per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, che vanno ad affiancarsi ai rimedi individuali esperibili dai singoli.

In dottrina si ritiene che gli istituti in questione, la cui analisi esula dalla presente trattazione, oltre a rilevare sul piano delle posizioni giuridiche soggettive ed in particolare della loro protezione, incidano significativamente anche in materia di regolazione del mercato, palesandosi quali strumenti, anche se indiretti, di vigilanza sulle attività poste in essere dalle imprese, con effetti deterrenti sul piano delle pratiche illecite<sup>280</sup>.

Va anche sottolineato, in chiusura, che il Legislatore è intervenuto in molti settori<sup>281</sup>, riconoscendo alle associazioni in questione una serie di ulteriori poteri e funzioni, espressione ennesima (in ossequio al principio di sussidiarietà orizzontale) del sostegno pubblico in senso oggettivo fornito da queste realtà ai consumatori nella difesa dei loro interessi.

---

<sup>280</sup> S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 58.

<sup>281</sup> Ad esempio, la l. 223/1990, in materia di diritti radiotelevisivi, ha istituito il Consiglio consultivo degli utenti, dove è prevista la rappresentanza delle associazioni dei consumatori avente compiti di vigilanza e di indirizzo sui programmi radiotelevisivi; la l. 241/1990, sul procedimento amministrativo, ha previsto la possibilità di intervento nel procedimento di associazioni portatrici di interessi diffusi; la l. 287/1990, sulla concorrenza del mercato, ha attribuito alle associazioni in parola il potere di segnalare all'AGCM intese restrittive della concorrenza o abusi di posizioni dominanti da parte delle imprese; nella l. 580/1993, sul riordino delle Camere di Commercio è stata contemplata la possibilità di rappresentanza, nel Consiglio Camerale, di associazioni consumeristiche; la l. 249/1997, istitutiva dell'AGCOM, ha attribuito alle associazioni dei consumatori il potere di segnalare violazioni della normativa radiotelevisiva; in base alla legge 481/1995, istitutiva dell'AEEG, le associazioni possono partecipare ai procedimenti di consultazione anche per stabilire i livelli di qualità dei servizi; l'art. 106, comma 4, Cod. Cons. ha previsto la possibilità per tali associazioni di presentare osservazioni alla conferenza di servizi fra gli uffici dei Ministeri competenti in materia di sicurezza dei prodotti.

Ulteriori indicazioni normative in tal senso in G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 80 e F. PIZZOLATO, *Le associazioni dei consumatori soggetto della cittadinanza*, cit., 302 - 304.

### § 5.1. Il Consiglio nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti - CNCU<sup>282</sup>, originariamente previsto dall'art. 4 della legge 281/1998, trova ora la sua fonte normativa nell'art. 136 Cod. Cons.<sup>283</sup>. L'istituzione di questo organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale ha segnato una tappa importante nel processo di costruzione della tutela consumeristica nel nostro ordinamento, considerato che l'Italia era rimasta l'unico Paese membro dell'UE privo di una sede istituzionale finalizzata alla tutela dei diritti ed interessi dei consumatori.

Il CNCU, che ha sede presso il Ministero dello Sviluppo Economico (Dipartimento per le imprese e l'internazionalizzazione – Direzione Generale per il Mercato, il Consumatore, la

<sup>282</sup> Sul CNCU si veda S. GATTAMELATA, *Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti: un primo significativo passo verso una nozione di «reciprocità» fra fornitori e utenti*, in *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. BARBA, cit., 105 ss.; P. MARTINELLO, *Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (art. 4)*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti...*, a cura di G. ALPA, V. LEVI, cit., 60; S. FORASASSI, *Art. 136*, in *Breviaria iuris, Commentario breve al Codice del Consumo*, a cura di G. ALPA, P. ZATTI, cit.

<sup>283</sup> Art. 136, Cod. cons. «Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti» :

«1. E' istituito presso il Ministero delle attività produttive il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, di seguito denominato: «Consiglio».

2. Il Consiglio, che si avvale, per le proprie iniziative, della struttura e del personale del Ministero delle attività produttive, è composto dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 e da un rappresentante designato dalla Conferenza di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ed è presieduto dal Ministro delle attività produttive o da un suo delegato. Il Consiglio è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle attività produttive, e dura in carica tre anni.

3. Il Consiglio invita alle proprie riunioni rappresentanti delle associazioni di tutela ambientale riconosciute e delle associazioni nazionali delle cooperative dei consumatori. Possono altresì essere invitati i rappresentanti di enti ed organismi che svolgono funzioni di regolamentazione o di normazione del mercato, delle categorie economiche e sociali interessate, delle pubbliche amministrazioni competenti, nonché esperti delle materie trattate.

4. E' compito del Consiglio:

a) esprimere pareri, ove richiesto, sugli schemi di atti normativi che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti;

b) formulare proposte in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, anche in riferimento ai programmi e alle politiche comunitarie;

c) promuovere studi, ricerche e conferenze sui problemi del consumo e sui diritti dei consumatori e degli utenti, ed il controllo della qualità e della sicurezza dei prodotti e dei servizi;

d) elaborare programmi per la diffusione delle informazioni presso i consumatori e gli utenti;

e) favorire iniziative volte a promuovere il potenziamento dell'accesso dei consumatori e degli utenti ai mezzi di giustizia previsti per la soluzione delle controversie;

f) favorire ogni forma di raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, assumendo anche iniziative dirette a promuovere la più ampia rappresentanza degli interessi dei consumatori e degli utenti nell'ambito delle autonomie locali. A tale fine il presidente convoca una volta all'anno una sessione a carattere programmatico cui partecipano di diritto i presidenti degli organismi rappresentativi dei consumatori e degli utenti previsti dagli ordinamenti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano;

g) stabilire rapporti con analoghi organismi pubblici o privati di altri Paesi e dell'Unione europea;

h) segnalare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, eventuali difficoltà, impedimenti od ostacoli, relativi all'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione procedimentale e documentale nelle pubbliche amministrazioni. Le segnalazioni sono verificate dal predetto Dipartimento anche mediante l'Ispettorato della funzione pubblica e l'Ufficio per l'attività normativa e amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.».

Vigilanza e la Normativa Tecnica), è presieduto dal Ministro o da un suo delegato; dura in carica tre anni e attualmente svolge il proprio mandato in base al DPCM del 12 luglio 2012, venendo infatti nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico.

L'opzione di istituire questo organismo presso il Ministero dello Sviluppo Economico (all'epoca, Ministero delle Attività Produttive)<sup>284</sup> è stata da alcuni criticata, osservandosi che *«la scelta del nostro Legislatore a favore di una stretta integrazione fra il dicastero che istituzionalmente rappresenta gli interessi della controparte istituzionale dei consumatori forse non rende superfluo domandarsi se, onde evitare il rischio di condizionamenti, non sarebbe stato più opportuno ubicare il Consiglio nazionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti presso altra sede, ad esempio la Presidenza del Consiglio dei Ministri.»*<sup>285</sup>.

Probabilmente, la ragione principale di una scelta siffatta va ravvisata nel ruolo di regolatore del mercato che il Ministero in questione ha assunto fra i suoi compiti istituzionali, con la creazione del mercato unico. Pochi anni fa veniva infatti opportunamente osservato al riguardo che *«nel contesto del mercato unico europeo e di una moderna economia di mercato»* l'attuale Ministero dello Sviluppo Economico, allora Ministero dell'Industria, poi delle Attività Produttive, *«dovrebbe sempre meno assolvere funzioni di promozione e protezione degli interessi del mondo della produzione e del commercio, assumendo invece un sempre più marcato ruolo di regolatore dell'economia, operante nel rispetto degli interessi generali, e non di parte. La presenza al suo interno di un organismo che esprime le istanze e gli interessi dei consumatori e degli utenti appare quindi non solo privo di controindicazioni o contraddizioni, ma anzi garanzia e forse anche incentivo al consolidamento di questo nuovo ruolo, che ha trovato recentemente riscontro dapprima nella creazione all'interno del Ministero dell'Industria della nuova Direzione Generale per l'armonizzazione e la tutela del mercato (...) e, più in generale, nella recente riforma dell'organizzazione del governo che ha ridenominato il dicastero dell'Industria “Ministero delle Attività Produttive”, al quale sono attribuite, tra le altre, le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politiche per i consumatori.»*<sup>286</sup>.

<sup>284</sup> Dai lavori preparatori risulta che erano stati proposti anche il CNEL (progetto di legge n. 2077 ad iniziativa del Sen. Asciutti) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri (progetto di legge n. 1081 ad iniziativa del sen. Pontone).

<sup>285</sup> C. VACCA, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti: i rischi di improvvise politiche legislative*, in *Consumatori, Diritti e mercato*, 1998, 1, 90.

<sup>286</sup> E' questa l'opinione di P. MARTINELLO, *Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (art. 4)*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti...*, a cura di G. ALPA, V. LEVI, cit., 72. Sulla scelta di istituire il CNCU presso il Ministero delle Attività Produttive (attuale Ministero dello Sviluppo Economico) cfr. R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., 215; S. GATTAMELATA, *Il Consiglio*

Se a queste condivisibili riflessioni si aggiunge un dato ulteriore costituito dal fatto che, con l'introduzione nel Codice del Consumo dell'art. 144 bis in tema di cooperazione tra le autorità nazionali per la tutela dei consumatori<sup>287</sup>, il dicastero in questione è stato individuato come l'autorità competente a svolgere le funzioni di autorità pubblica nazionale ai sensi dell'art.3, lett. c) del regolamento n. 2006/2004 CE (Regolamento sulla cooperazione per la tutela i consumatori)<sup>288</sup>, ossia, come soggetto responsabile - in seno all'ordinamento italiano - dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, le perplessità e le critiche sollevate verso questa scelta del Legislatore non dovrebbero più avere ragion d'essere.

Ad oggi, il CNCU è composto dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori riconosciute secondo i criteri stabiliti dall'art. 137 del Cod. Cons. e da un rappresentante designato dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281<sup>289</sup>; risulta chiara la volontà legislativa di creare un luogo privilegiato per l'incontro delle istanze del mondo consumerista - rappresentato dalle associazioni riconosciute - con i rappresentati del potere esecutivo a livello nazionale, regionale e locale.

Fra l'altro, nell'ottica di ampliare la rappresentatività ed il ruolo del CNCU è previsto che il Consiglio inviti alle proprie riunioni rappresentanti delle associazioni di tutela ambientale riconosciute e delle associazioni nazionali delle cooperative dei consumatori<sup>290</sup>. In questo modo si è voluto attenuare la rigidità dei criteri previsti dall' art. 137, comma 2, lett. a) che - come poc'anzi detto - preclude il riconoscimento, e il conseguente accesso al Consiglio, alle associazioni il cui scopo statutario non sia unicamente la tutela dei consumatori, senza però introdurre stabilmente nel sistema enti e associazioni che non presentino le caratteristiche richieste dalla legge<sup>291</sup>.

---

*Nazionale dei Consumatori e degli Utenti: un primo significativo passo verso una nozione di «reciprocità» fra fornitori e utenti*, in *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. BARBA, cit., 108 ss.; S. BENUCCI, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in *Squilibrio e usura nei contratti*, a cura di G. VETTORI, cit., 193; F. BILOTA, *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti: prime note*, in *Tendenze evolutive nella tutela dei consumatori*, a cura di S. RODOTA', Napoli, 1998, 56.

<sup>287</sup> Articolo inserito dall'art. 19 della l-6.02.2007, n. 13, poi sostituito dall'art. 22, comma 1, lett. b) della l. 7.07.2009, n. 88.

<sup>288</sup> Cfr. *retro*, cap. I, par. 5.

<sup>289</sup> D. lgs. 28.08.1997, n. 281, «Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.».

<sup>290</sup> C. BELLI, in *Codice del Consumo...*, a cura di C. BELLI, E. M. TRIPODI, cit., 520.

<sup>291</sup> Cfr. in tal senso E. SACCHETTINI, *Ecco le nuove armi di difesa delle associazioni*, in *Guida dir.*, 1998, 997.

Il Consiglio può altresì invitare rappresentanti di enti e organismi che svolgono funzioni di regolamentazione o di normazione del mercato, di categorie economiche e sociali interessate, di pubbliche amministrazioni competenti, nonché esperti delle materie trattate.

L'importanza del ruolo assunto dalle associazioni dei consumatori si evince anche, lo si è accennato precedentemente, dall'interesse del Legislatore a riconoscere le funzioni "pubblicistiche" svolte dalle stesse<sup>292</sup>: le disposizioni dell'art. 136 Cod. cons. attribuiscono rilevanti funzioni in capo al CNCU che è possibile sintetizzare in questi termini:

a) funzione consultiva: il Consiglio può essere consultato per esprimere pareri sugli schemi di atti normativi<sup>293</sup> relativi a diritti ed interessi dei consumatori. Trattasi di una disposizione in linea con la previsione di cui all'art. 2, comma 1, Cod. cons. e che mira a rendere il Consiglio organo consultivo da coinvolgere nell'adozione di atti normativi tendenti ad incidere sul grado di tutela del consumatore; il parere, che è comunque facoltativo richiedere, non è vincolante; sulla *ratio* di questa consultazione, è stato osservato<sup>294</sup> che se, *in primis*, essa consiste certamente nell'intento di dar voce e quindi tutela preventiva agli interessi dei consumatori, non va misconosciuto, parimenti, il concorso di queste realtà associative alla delineazione dell'interesse pubblico, che va oltre la semplice difesa di interessi deboli.

*«Le questioni in cui i consumatori sono coinvolti con questo genere di partecipazione sono dunque ascritte alla sfera pubblica, interessando il cittadino (e, in questo, il consumatore) in quanto socius e non il consumatore in quanto individuus, se è vero che [...] gli interessi individuali necessitano di una mediazione e debbono comporsi in un quadro in cui esigono riconoscimento anche altre voci.»*

b) funzione propositiva: il CNCU è titolare di un autonomo potere propositivo, ai diversi livelli istituzionali, nazionale ed europeo; in dottrina<sup>295</sup> si è in proposito rilevato come questa prerogativa vada a compensare, almeno in parte, la mera eventualità di espletamento di quella consultiva, consentendo, di fatto, numerosi interventi del Consiglio;

<sup>292</sup> C. BELLÌ, in *Codice del Consumo...*, a cura di C. BELLÌ, E. M. TRIPODI, cit., 520; S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 54.

<sup>293</sup> In merito a questa funzione del CNCU la vecchia disciplina contenuta nella l. 281/98 prevedeva che il Consiglio potesse essere sentito soltanto «sugli schemi di disegni di legge del Governo, nonché sui disegni di legge di iniziativa parlamentare e sugli schemi di regolamenti che riguardano i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti», limitando la possibilità per il Consiglio di essere consultato. La nuova formulazione consente invece al CNCU di esprimersi su tutti gli atti normativi in corso di adozione. In argomento si veda C. BELLÌ, in *Codice del Consumo...*, a cura di C. BELLÌ, E. M. TRIPODI, cit., 522, che valuta positivamente questa modifica, anche alla luce della riforma costituzionale del 2001, affermando che essa appare «in sintonia con il principio di sussidiarietà recentemente introdotto nella Costituzione italiana in favore delle associazioni rappresentative delle istanze di partecipazione dei cittadini.»

<sup>294</sup> F. PIZZOLATO, *Le associazioni dei consumatori soggetto della cittadinanza*, cit., 300.

<sup>295</sup> M. DONA, *Il Codice del Consumo, regole e significati*, cit., 193. L'A. sottolinea come la storia recente del movimento consumerista deve a questa funzione iniziative di non trascurabile rilevanza, come il progetto di legge sull'azione collettiva risarcitoria.

- c) funzione di studio e ricerca: è compito di questo organismo promuovere attività di studio e ricerca sulle tematiche consumeriste sia in un'ottica divulgativa che al fine di formare e aggiornare professionalmente i consulenti delle associazioni;
- d) funzione promozionale: spetta al Consiglio elaborare e/o suggerire ai soggetti istituzionali competenti azioni in tema di tutela del diritto all'informazione e a accesso alla giustizia dei consumatori, trattandosi di due questioni d'importanza centrale rispetto al tema del corretto funzionamento del mercato e della concorrenza, che, soprattutto nella prospettiva delle Istituzioni comunitarie, è al tempo stesso presupposto e *ratio* della tutela dei contraenti deboli;
- e) funzione di raccordo istituzionale: il CNCU è chiamato ad agevolare ogni forma di coordinamento tra politiche nazionali e regionali in tema di tutela di utenti e consumatori e a stabilire rapporti con organismi omologhi di altri Stati membri dell'Unione Europea, esercitando così funzioni di raccordo conformi alla dimensione sovranazionale e comunitaria propria del mercato e (quindi) della tutela dei consumatori<sup>296</sup>;
- f) funzione di segnalazione: è compito del Consiglio segnalare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica gli impedimenti relativi all'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione procedimentale e documentale nelle pubbliche amministrazioni.

### **§ 5.2. Brevi considerazioni sul ruolo delle associazioni dei consumatori e degli utenti.**

Dal quadro normativo che si è tentato di ricostruire nelle pagine che precedono, parrebbe individuabile come *trend* evolutivo quello di una valorizzazione del cittadino nella veste di consumatore, visto non più come mero soggetto passivamente destinatario di norme pensate per garantirgli sufficiente tutela nei confronti degli altri e più forti attori che si muovono sul palcoscenico del mercato, ma come parte attiva di questa complessa e variegata realtà.

In questa prospettiva, se appare forse un po' eccessivo, a modestissimo parere di chi scrive, dire che «*le Istituzioni non possono prescindere dal consenso di questa nuova "categoria"»*<sup>297</sup>, è invece un dato innegabile quello della maggiore organizzazione delle associazioni di riferimento, che vengono indubbiamente a porsi quasi come “controparti”

<sup>296</sup> S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 55 - 56.

<sup>297</sup> Ossia dei consumatori. L'opinione è di S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 53.

delle Istituzioni, a conferma della crescente legittimazione sociale e del sempre più forte radicamento delle stesse nella realtà dei consumi.

Indubbiamente l'associazionismo non è più visto semplicemente quale esigenza di organizzazione dovuta alla necessità di affrontare “insieme” problematiche comuni, il cd. motto “l'unione fa la forza”, ma ha offerto *«al consumatore isolato il sostegno spesso necessario per andare oltre un ruolo di soggetto eminentemente passivo, posto sotto tutela dallo Stato e dagli organi di vigilanza del mercato, per divenire coautore della propria protezione.»*<sup>298</sup>. L'importanza del ruolo assunto dalle associazioni dei consumatori si è del resto accresciuta, come è stato evidenziato, *«non solo per la maggior sensibilità e soggettività dei consumatori che hanno visto nel potere di aggregazione lo strumento principale per la tutela dei propri diritti nei confronti delle imprese, ma anche per l'interesse del Legislatore a riconoscere le funzioni “pubblicistiche” e le istanze delle stesse associazioni.»*<sup>299</sup>.

Questo “interesse” del Legislatore ordinario parrebbe, d'altro canto essere del tutto pertinente con il principio costituzionale di “sussidiarietà orizzontale” espresso nella parte finale dell'art. 118 Cost. u.c.<sup>300</sup>, *«in quanto la funzione pubblica di tutela si fa attiva e partecipata, ciò che, al contempo, rafforza la garanzia in capo al singolo consumatore che si vede difeso da un soggetto che, senza mediazioni, rappresenta le sue stesse istanze»*<sup>301</sup>. Detto con altre parole, nel nostro ordinamento la preferenza per la via della “partecipazione” trova il suo fondamento generale nel principio di sussidiarietà quale criterio ispiratore dell'azione amministrativa, espressamente costituzionalizzato nell'art. 118 Cost. Se dunque questo principio chiama i cittadini singoli e associati alla cura dell'interesse generale, coglie nel segno l'osservazione secondo la quale sono le *formazioni sociali*, per la loro vocazione - esplicitamente riconosciuta dall'art. 2 Cost. - *«ad incarnare*

<sup>298</sup> F. PIZZOLATO, *Le associazioni dei consumatori soggetto della cittadinanza*, cit., 299 - 300.

<sup>299</sup> C. BELLI, in *Codice del Consumo...*, a cura di C. BELLI, E. M. TRIPODI, cit., 526.

<sup>300</sup> Art. 118, Cost., comma 2, ultimo inciso: *«...Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.»*. A. L. TARASCO, *Le associazioni dei consumatori come controinteressati sostanziali nel giudizio amministrativo*, in *Atti del Convegno Cittadinanza e azione popolare*, Copanello, 29 - 30 giugno 2007, afferma: *«Attraverso il riconoscimento dei poteri sostanziali e processuali delle associazioni dei consumatori e degli utenti mi sembra che il legislatore abbia preso matura consapevolezza dell'esistenza di enti privati che perseguono scopi di pubblico interesse, in attuazione del canone di sussidiarietà orizzontale (art. 118, ult. comma, Cost.), che, a sua volta altro non è che un modo per descrivere la libertà e capacità autorganizzatrice della società (artt. 2 e 17 Cost.) a sua volta derivante dal proprio sovrano potere (art. 1, comma 2, Cost.).»*.

<sup>301</sup> Così F. PIZZOLATO, *Le associazioni dei consumatori soggetto della cittadinanza*, cit., 300. Sulla portata responsabilizzante del principio di sussidiarietà, si veda, del medesimo A., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 11 - 12.

*luoghi di svolgimento della personalità, [...] l'interlocutore privilegiato dello Stato sussidiario.»<sup>302</sup>.*

Se di certo l'associazionismo tra consumatori sembra motivato, *ab origine* e comunque strutturalmente, da un intento, per dir così, “corporativo”, ossia di protezione di “categoria, esso, si è detto”<sup>303</sup>, ha nel tempo assunto un ruolo partecipativo più generalmente orientato, nel senso di essere volto alla costruzione dell'interesse pubblico, assumendone la co-responsabilità: *«Ad incoraggiare ed assistere questa evoluzione vale certamente il principio di sussidiarietà [...] che impegna l'autonoma iniziativa dei cittadini, soprattutto nelle formazioni sociali, a farsi carico dell'interesse generale. Soprattutto il richiamato profilo orizzontale del principio di sussidiarietà, lungi dal potersi tradurre nell'automatica valenza generale dell'iniziativa privata [...] esige dalle manifestazioni di libertà e di autonomia la consapevole responsabilità della costruzione del bene comune e dunque l'assunzione di una logica non meramente rivendicazionistica, ma aperta ad una solidarietà complessiva. Ispirato da tale principio, l'ordinamento interno riconosce e promuove questa evoluzione, secondo modalità che rispecchiano l'ambiguità della soggettività (privata o pubblica, individuale o collettiva) dei consumatori stessi.»*

Per completezza espositiva e anticipando alcune riflessioni sul diritto all'educazione del consumatore ed al ruolo in merito svolto dalle associazioni che verranno illustrate nelle pagine a seguire, corre l'obbligo di segnalare, sia pur molto brevemente, anche l'opinione di chi – probabilmente per certi versi non a torto – si è posto in maniera molto critica nei confronti dell'operato di tali associazioni<sup>304</sup>.

Oltre a lamentarsi, infatti, la forte carenza ed approssimazione dei controlli circa l'effettiva consistenza democratica delle associazioni consumeristiche e l'assenza di una normativa idonea a rendere trasparenti le associazioni sotto molteplici profili (iscritti, versamenti, procedimenti decisionali, etc.), si è giudicata “fallimentare” l'azione svolta dalle associazioni in questione rispetto a quello che è stato ritenuto dover essere l'unico vero scopo guida del loro operato: l'educazione del consumatore. Secondo questa dottrina, che

---

<sup>302</sup> F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, cit., 69-70. C. MILLON DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, 2003, 4 – 5, scrive che *«L'azione dello Stato non può riconoscersi come sussidiaria in rapporto all'azione dell'individuo, perché l'azione individuale rimane irrisoria ed infima rispetto a quella dello Stato. Un gigante non può supplire un nano: o lo sostiene, o lo schiaccia. E' necessario un tessuto sociale strutturato in diverse organizzazioni, affinché le iniziative possano svilupparsi in proporzione alle capacità.»*

<sup>303</sup> Sono considerazioni di F. PIZZOLATO, *Le associazioni dei consumatori soggetto della cittadinanza*, cit., 296.

<sup>304</sup> Il riferimento è a F. FERRO LUZZI, “Le ali”. *Prime riflessioni sulla gabbia ove le associazioni dei consumatori hanno rinchiuso i propri associati*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2006, 1, 141-146 e *Le associazioni dei consumatori: aumentano i poteri, a quando i controlli? Cinque immodeste proposte*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2008, 1, 75-80.

invero muove la propria critica partendo da esempi concreti di “azione” delle associazioni (una di microsistema e una di macrosistema), *«l’oggetto sociale di una associazione dovrebbe essere, infatti, quello di “tendere alla sua inutilità”, nel senso di formare consumatori con una capacità di autonomia tale da rendere inutile la stessa presenza dell’associazione»*, mentre, *«al contrario, l’impostazione assunta dalle associazioni di categoria è strutturata sulla falsa riga della tutela civilistica dell’incapace: il “consumatore” è visto e trattato – si badi, dalle “sue” associazioni - come una sorta di ingenuone, assolutamente incapace di vigilare sui suoi interessi e per ciò stesso bisognoso di tutela “sostitutiva”[...]. E’ di tutta evidenza che l’affermarsi di un sistema quale quello che al momento sembra condurre le decisioni delle associazioni dei consumatori, tende all’assoluto annientamento della capacità di discernimento del consumatore che nel tempo diventa sempre più dipendente dalle associazioni alle quali delega (anche ciò nell’assoluta inconsapevolezza) la gestione delle proprie scelte: il che non può e non deve essere.»*<sup>305</sup>.

---

<sup>305</sup> F. FERRO LUZZI, *“Le ali”. Prime riflessioni sulla gabbia ove le associazioni dei consumatori hanno rinchiuso i propri associati*, cit., 141 ss. Gli esempi fatti sono relativi al caro prezzi ed all’intermediazione mobiliare. Per quanto concerne il primo, l’A., nel seguire una famosa trasmissione televisiva dedicata alla tutela del consumatore, racconta di aver assistito ad una discussione fra i rappresentanti delle associazioni dei consumatori ed il rappresentante degli esercenti sul costo delle bibite nei luoghi più belli d’Italia. Scrive l’A. che *«più il rappresentante degli esercenti tentava di spiegare che l’unico problema da affrontare era quello della mancata pubblicizzazione dei prezzi da parte degli esercenti medesimi, così come legislativamente previsto, più i rappresentanti dei consumatori insistevano sulla circostanza che il problema era quello del prezzo in sé, a loro dire troppo alto. Alla contestazione del rappresentante — assolutamente logica, si direbbe: ‘di mercato’— che i prezzi non dovevano essere poi così alti se i bar erano sempre pieni, i rappresentanti delle associazioni rispondevano che non era quello il problema. È di palmare evidenza che lo spostare la questione dall’esercente che non adempie agli obblighi di pubblicizzazione dei prezzi allo stesso imposti dalla peculiare disciplina a quello del prezzo in sé troppo alto (come se esistesse ‘in natura’ un prezzo equo in quanto tale) vuol dire fare un pessimo servizio ai propri associati che, per via subliminale, incamerano l’idea del diritto (a questo punto di natura giusnaturalistica) ad un caffè e cornetto ad un prezzo a loro accessibile, meglio, fisso, in qualsivoglia posto del mondo (“dalle Alpi alle Piramidi dal Manzanarre al Reno”) e non al sacrosanto, ma unico, diritto di sapere in anticipo il costo dei beni che si intendono acquistare, magari per scoprire che non sono per le proprie ‘tasche’»*.

Riguardo al secondo esempio, in tema di intermediazione mobiliare, l’A. scrive che, solitamente, quando un consumatore *«decide di investire i risparmi di una vita, acquista ciò che gli ha indicato - alternativamente od anche cumulativamente - l’amico, il vicino ‘che la sa lunga sul punto poiché ha un fratello in banca’ o l’addetto allo sportello che conosce da sempre: misteri della mente umana. Tempo medio intercorrente dalla decisione di investire in strumenti mobiliari all’effettuazione dell’ordine di acquisto presso la propria Banca: un’ora. Si diceva: chi scrive non comprende i meandri della mente umana, certo è che sul punto necessiterebbe una forte attività di “educazione” del consumatore, educazione che non può prescindere dall’errore. Detto in altri termini, almeno in principio, i danni subiti dai consumatori in occasione dei noti eventi ormai indicati semplicemente come “Argentina”, “Cirio” e “Parmalat” contengono in sé il germe della conoscenza; si deve presumere - infatti - che dall’errore i consumatori abbiano acquisito una sana diffidenza rispetto al Mostro (nel senso del Mercato). Un’associazione dei consumatori che fosse consapevole del proprio ruolo, avrebbe dovuto impostare la propria azione rispetto all’accaduto secondo una direzione ben precisa: premesso che i consumatori hanno sbagliato, buttandosi in un’attività (intermediazione mobiliare) al di sopra delle loro capacità e/o possibilità, cerchiamo di: impostare un programma di educazione sul punto; aiutare i consumatori nei confronti degli intermediari che hanno illegittimamente profittato di tale condizione[...]. La storia (recente), dice il contrario. Con l’unica eccezione, a conoscenza di chi scrive, dell’Adiconsum (associazione la cui vicinanza al sindacato ha certamente aiutato sotto il profilo della sentita esigenza di una spinta all’educazione del consumatore, alla consapevolezza dei propri diritti e ai mezzi di autotutela degli stessi) le associazioni dei consumatori, infatti,*

**CAPITOLO IV**  
**L'EDUCAZIONE DEL CONSUMATORE**

**§ 1. Una breve premessa socio-pedagogica: il consumatore informato e consapevole.**

Educare al consumo significa spiegare – in genere alle nuove generazioni – le buone pratiche per un approccio corretto agli acquisti, alimentari e non. Si tratta di una attività figlia della società del benessere e quindi, nella sua dimensione di massa, dei miracoli economici che investirono tutta la società occidentale all'indomani della conclusione del secondo conflitto mondiale.

Prima della Seconda Guerra Mondiale, la limitatezza del risparmio o della gamma merceologica faceva sì che l'educazione al consumo fosse gioco forza bypassata dalle ridottissime possibilità di scelta da parte del consumatore. Nel momento in cui le sue opzioni si ampliarono considerevolmente, divenne fondato il problema dell'approccio al consumo.

L'interesse per l'educazione al consumo non è dunque un fenomeno recente: soggetti differenti, quali politici, associazioni di consumatori, educatori, imprese hanno iniziato ad interessarsene già intorno agli anni venti-trenta, allorché, negli Stati Uniti d'America in particolare, il basso livello di reddito e i problemi portati dalla recessione fecero emergere la necessità, per le famiglie, di scegliere, fra beni e servizi presenti sul mercato, quelli migliori e più convenienti<sup>306</sup>.

In quel medesimo torno di tempo accadeva anche che il modello di società americano iniziasse ad essere esportato nel vecchio continente, contribuendo, assieme ad altri fattori, all'affermazione della cd. *società dei consumi*, basata sulla figura del consumatore che, con l'acquisto di prodotti, qualche volta anche superflui, supportava lo sviluppo economico del paese.

---

*lontane da qualsivoglia autocritica - sul proprio operato e su quello dei propri associati - si sono limitate: a spingere i propri associati a far causa agli intermediari nonché a intervenire legislativamente per la tutela degli stessi (si fa, evidente, riferimento alla legge sulla tutela del risparmio).».*

<sup>306</sup> Non è certo questo il luogo per un'approfondita indagine sui consumi italiani nel dopoguerra; sul tema vi sono molte pubblicazioni: cfr., in particolare, i saggi di G. VOZZA, G. RAGONE in AA.VV., *Consumatori con stile, l'evoluzione dei consumi in Italia 1940-1986*, Milano, 1987; AA.VV., *Genere Generazioni e consumi. L'Italia negli anni Sessanta*, Roma, 2003; P. GINSBORG, *Il tempo di cambiare: politica e potere della vita quotidiana*, Torino, 2004, e *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006; V. DE GRAZIA, *L'impero irresistibile. La società dei consumi americana alla conquista del mondo*, Torino, 2006; E. SCARPELLINI, *L'Italia dei consumi. Dalla Belle Epoque al Nuovo Millennio*, Bari, 2008; R. SASSATELLI, *Antropologia del Consumo di massa*, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it)

Se l'edificazione della cd. *società del benessere* postulava quindi una crescita significativa dei consumi, uno dei risvolti del fenomeno era, comprensibilmente, l'enfasi posta, anche sul piano politico, sul diritto dei cittadini-consumatori a ottenere il massimo beneficio dalle proprie risorse e ad essere protetti da frodi e raggiri. In questo contesto storico l'educazione al consumo veniva a concentrarsi essenzialmente sull'informazione del consumatore, le cui scelte, infatti, con il moltiplicarsi frenetico dei beni e dei servizi progressivamente disponibili sul mercato, diventavano sempre più articolate e complesse, a fronte, però, di una conoscenza dei prodotti tanto più scarsa quanto più si allentava il contatto diretto con i produttori dei beni da acquistare. Educare al consumo si traduceva allora nel *«fornire gli elementi conoscitivi necessari per sostenere il consumatore nel momento dell'acquisto, per permettergli di selezionare i prodotti migliori: alimenti, case, carburante, capi di abbigliamento, servizi bancari ecc. Il consumatore consapevole era il consumatore informato: nessuno dubitava che milioni di consumatori non avrebbero acquistato determinati beni e servizi se avessero avuto maggiori informazioni su quello che stavano acquistando.»*<sup>307</sup>.

Al giorno d'oggi la situazione è cambiata: come risulta dagli attuali studi sui processi decisionali del consumatore, l'informazione non costituisce più l'elemento decisivo della scelta di acquisto. Addirittura le stesse scelte alimentari risultano fortemente condizionate da motivazioni psicologiche e culturali piuttosto che da reali bisogni fisiologici. E', insomma, un dato ormai incontrovertibile che il cd. "post-consumatore moderno" non acquista più i prodotti che soddisfano esclusivamente i propri bisogni primari, secondo una scelta logica e razionale, ma dia spazio alle componenti irrazionali ed emozionali della propria persona, anche quando si tratta di fare "shopping"<sup>308</sup>.

Nel ventunesimo secolo, il consumo risulta dunque essere l'attività sociale e culturale per eccellenza: come è stato osservato al riguardo, *«sono i modelli di consumo che contribuiscono a creare nell'individuo e nel gruppo un senso di identità basato su fattori di natura culturale, sociale e psicologica più che su variabili demografiche e socio-economiche»*<sup>309</sup>.

Certamente le nuove e sempre più sofisticate e suggestive tecniche pubblicitarie, nel promuovere l'acquisto di beni di consumo presso un vasto pubblico, hanno creato e continuano a creare modelli di comportamento, sistemi di valori, aspettative, spesso, fra

<sup>307</sup> V. MARZI, *Consumatori informati. E consapevoli*, pubblicato il 16.09.2010 su [www.ascc.it](http://www.ascc.it).

<sup>308</sup> Sul tema, *ex multis*, cfr. S. CASTALDO, S. BOTTI, *La dimensione emozionale dello shopping*, in *Shopping emozionale*, in *Economia & Management*, 1999, 1 ss.; A. CARU', B. COVA, *Esperienza di consumo e marketing esperienziale: radici diverse e convergenze possibili*, in *Micro e Macro Marketing*, 2003, 2, 187 ss.; G. FABRIS, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Milano, 2003.

<sup>309</sup> V. MARZI, *Consumatori informati. E consapevoli*, cit.

l'altro, non immediatamente raggiungibili dalla maggior parte dei destinatari dei messaggi pubblicitari: *«Sui comportamenti e le abitudini di consumo di strati sociali sempre più ampi pesa l'aspirazione a trasformare i propri modelli di vita secondo quanto propone il mercato di massa. La battaglia si gioca non semplicemente sulla scelta di un prodotto o un servizio, ma sul terreno dell'immaginario, alimentato dai mass media, dal progresso tecnologico, dalle nuove forme di intrattenimento e di svago»*<sup>310</sup>.

Il *trend* è dunque quello di focalizzare l'attenzione non più sulle caratteristiche materiali del prodotto ma su quelle immateriali, con l'importante conseguenza che il consumatore, quando deve scegliere fra prodotti che offrono prestazioni analoghe, formula la sua scelta non in funzione del prodotto materiale, ma delle sue connotazioni (culturali, etiche, estetiche ecc.) e delle suggestioni che il prodotto è in grado di evocare, suscitando così dei bisogni essenzialmente emotivi.

Se questo è il contesto in cui agiscono oggi i consumatori, un contesto in cui il consumo ha assunto un'importante dimensione individuale e una valenza sociale, è agevole comprendere l'impellenza di provvedere a una educazione del consumatore (a partire da un'opportuna implementazione dei programmi scolastici in tal senso, atteso il fondamentale ruolo formativo assolto dalle Istituzioni scolastiche) che non si riduca a fornire informazioni e conoscenze tecniche: *«Dal punto di vista individuale, è fondamentale riflettere sul processo decisionale del consumatore - giovane e adulto - per incoraggiarlo a identificare i propri bisogni, scoprire come alcuni comportamenti apparentemente naturali sono culturalmente determinati, considerare quanto i propri atteggiamenti e le informazioni di cui si dispone condizionano le scelte di consumo. Dal punto di vista sociale, occorre situare il consumo nel suo contesto sociale e politico, far emergere le relazioni tra beni e pratiche di consumo e i problemi connessi ai rapporti di potere, ai diritti civili, ai temi ambientali. Quello che era assente nella concezione tradizionale dell'educazione al consumo era la dimensione dei valori, quale si concretizza nella valutazione dei fini dell'educazione al consumo e quindi nel riconoscimento del ruolo sociale e politico del consumatore.»*<sup>311</sup>.

Se dunque l'educazione al consumo, nella sua forma tradizionale, forniva informazioni e strumenti per gestire la situazione di acquisto, l'educazione al consumo oggi deve andare oltre, impegnandosi, in tutte le sedi opportune, a sviluppare nell'individuo la capacità di essere un consumatore critico, consapevole dei propri bisogni, della qualità e del valore di

<sup>310</sup> Così V. MARZI, *Consumatori informati. E consapevoli*, cit.

<sup>311</sup> Idem, *supra* cit.

prodotti e servizi e degli effetti finali di tali prodotti e servizi sull'economia, sull'ambiente, sull'essere umano: in poche parole, un consumatore "informato e consapevole".

**§ 2. La tutela preventiva del consumatore: la riduzione delle asimmetrie informative attraverso l'informazione e l'educazione al consumo.**

Fatta questa breve introduzione, propedeutica alla comprensione dell'importanza di un'adeguata politica del diritto in materia di educazione del consumatore, e tornando ora su di un piano più propriamente giuridico, si è visto come nel capitolo precedente si è tentato di tratteggiare un quadro complessivo e generale dei vari diritti riconosciuti ai consumatori; nelle pagine che immediatamente seguiranno ci si soffermerà con maggiore attenzione sul diritto all'educazione, che rientra in tale novero, essenzialmente per due ragioni.

*In primis*, è un dato ormai acquisito che l'educazione al consumo rappresenti un punto chiave per la tutela dei consumatori. Come l'esperienza mostra, le norme a protezione del consumatore, specie quelle di tutela individuale del singolo consumatore, parte debole nei contratti con il professionista, hanno scarsa valenza effettiva se non accompagnate dalla consapevolezza – da parte di quest'ultimo – della loro esistenza. In secondo luogo, consumatore consapevole non si nasce ma si diventa, attraverso una campagna educativa cui certamente dovrebbe prendere parte attiva anche l'imprenditore - chiamato ad abdicare ad una vocazione puramente lucrativa per aiutare il consumatore a comprendere la natura dell'offerta a sua disposizione - ma che impegna innanzitutto lo Stato e tutte le Amministrazioni<sup>312</sup>.

Dopo questa rapida premessa, occorre farne ancora un'altra: l'approfondimento della tematica dell'educazione del consumatore richiede necessariamente, per meglio comprendere la funzione stessa e l'importanza di questo diritto, di spendere perlomeno qualche parola su un altro fondamentale diritto dei consumatori, quello all'informazione, «*linea direttrice che accompagna nel Codice tutto lo svolgimento del rapporto di consumo*»<sup>313</sup>. Nell'ottica legislativa, il binomio educazione/informazione costituisce, infatti, il mezzo principale per tutelare – in via preventiva – proprio il soggetto debole del

<sup>312</sup> Cfr., in tal senso, R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., 90.

<sup>313</sup> Relazione di accompagnamento al Codice del Consumo, par. 6. L'informazione del consumatore, disciplinata in via generale negli artt. 5-17, ricompare poi nelle norme che disciplinano la conclusione e la esecuzione del contratto, nonché nella disciplina concernente la sicurezza e la qualità, a conferma del fatto che il tentativo di ridurre le c.d. asimmetrie informative costituisce *ratio* di fondo dell'intero Codice.

rapporto di consumo, attraverso la riduzione delle cd. *asimmetrie della domanda* che intercorrono tra il consumatore ed il professionista e che non sono soltanto di natura informativa. E' stato, anzi, sostenuto al riguardo che «*il principio dell'educazione del consumatore rappresenta l'enunciazione nella forma più generale e in via preventiva, del principio dell'informazione del consumatore che, come afferma la Relazione al Codice del Consumo, è uno dei cardini del Codice e dell'intera disciplina comunitaria di tutela del consumatore*»<sup>314</sup>.

Una conferma in tal senso viene, del resto, dalla struttura dello stesso Codice del Consumo<sup>315</sup>, costituendo l'educazione uno dei tre obiettivi immediati della regolamentazione contenuta nella Parte II : accanto ad essa, a cui è dedicato il Titolo I, si collocano l'informazione (Titolo II) e la pubblicità (Titolo III, in cui sono disciplinate anche le cd. "pratiche commerciali" e Titolo IV, dedicato a «*Particolari modalità della comunicazione pubblicitaria*»).

Sinteticamente, può affermarsi che la Parte II del Codice (artt. 4 – 32) comprende tutte quelle attività che, ancor prima della specifica fase dell'informazione precontrattuale in senso tecnico, pongono il consumatore in grado di ottenere una corretta conoscenza del bene da acquistare: la completa cognizione passa pertanto – e necessariamente – attraverso l'informazione, nonché attraverso l'educazione e la pubblicità, la cui disciplina mira a far sì che il consumatore compia una scelta economica realmente libera e consapevole. In altre parole, nella logica sequenziale che ha ispirato il Codice - illustrata dalla Relazione di accompagnamento - l'educazione si pone come antecedente indispensabile allo sviluppo di idonee strutture cognitive per la valutazione delle informazioni che i consumatori hanno diritto di ricevere.

Più specificamente, tale disciplina innanzitutto favorisce l'educazione del consumatore (art. 4); in secondo luogo pone, in generale, l'obbligo di fornire informazioni chiare e comprensibili (art. 5) e individua, nello specifico, le indicazioni minime che i prodotti immessi sul mercato devono contenere (artt. 6 – 17); infine, nel contesto delle "pratiche commerciali", regola la pubblicità, in modo tale che essa non sia ingannevole per il consumatore (artt. 18 – 32)<sup>316</sup>.

In dottrina si sono registrate opinioni positive su questa parte del Codice, ritenuta «*particolarmente apprezzabile, non solo per alcuni profili di originalità, ma anche perché concretizza l'intento del Legislatore di spostare la tutela consumeristica da un piano che*

<sup>314</sup> G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 94 – 95.

<sup>315</sup> Il Codice enuncia in via generale il diritto all'educazione del consumatore all' art. 2 lettera d), per poi dettarne un' autonoma disciplina all'art. 4.

<sup>316</sup> Sulle cd. *pratiche commerciali* si veda il Cap. V.

*potremmo definire riparatorio, di carattere individuale e successivo, ad una tutela preventiva di carattere diffuso ed anticipato».*<sup>317</sup>

Posto allora che uno degli obiettivi di fondo perseguiti dal Codice è quello di tutelare in via preventiva il consumatore - parte debole di un rapporto, quello di consumo, caratterizzato per natura da un marcato squilibrio strutturale - il suo conseguimento postula una riduzione delle cd. *asimmetrie informative*, ovverossia dei forti squilibri tra le informazioni a disposizione delle parti di un rapporto di consumo. Il maggior numero di informazioni di cui dispone il professionista, infatti, «*crea disparità e disuguaglianza nel rapporto contrattuale così che il consumatore si trova in una posizione di debolezza e la sua reale autonomia negoziale risulta limitata*»<sup>318</sup>; se, invece, il consumatore è informato correttamente sulle condizioni dell'offerta e sulle caratteristiche del bene o del servizio, ha la possibilità di effettuare quella che per lui è la scelta migliore.

D'altro canto, la teoria del consumatore e l'analisi economica del diritto hanno sottolineato chiaramente lo stretto collegamento che c'è fra le asimmetrie della domanda e la debolezza strutturale del consumatore<sup>319</sup> e mostrato altresì gli effetti inefficienti che tale situazione genera sul mercato<sup>320</sup>, così fondando e giustificando appieno il tentativo del Legislatore di

<sup>317</sup> Così si esprime M. DONA, *Il Codice del Consumo...*, cit., 32; Cfr., nello stesso senso, C. BERTI, G. GLIATTA, *Commentario breve al Codice del Consumo*, Roma, 2008, 23; L. TRAMONTANO (a cura di), *Codice del diritto dei consumatori*, Piacenza, 2011, 59; R. ROLLI, *Codice del consumo...*, cit., 122.

<sup>318</sup> G. TADDEI ELMI, *sub art. 4*, in *Codice del Consumo*, a cura di G. VETTORI, cit., 67. L'A., *sub art. 5*, ult. cit., 76, precisa che la carenza di informazioni può riguardare la presenza di altri soggetti sul mercato e le condizioni delle loro offerte, così che il consumatore non è in grado di confrontarle e di scegliere quella migliore per lui; oppure può riguardare i termini dello specifico rapporto contrattuale di cui il consumatore sia parte, in quanto costui, rispetto al professionista, ha a disposizione una minore quantità di informazioni relative alle caratteristiche del bene oggetto di scambio e alle clausole contrattuali predisposte dalla controparte. La conseguenza è che, potendo risultare oneroso e costoso per il consumatore procurarsi tali informazioni, egli conclude il contratto di consumo senza avere piena coscienza circa questi elementi. Un'informazione carente sotto l'uno o l'altro di tali profili impedisce allora al consumatore di compiere una scelta di acquisto consapevole e razionale, cosicché lo scambio realizzato non massimizza il suo benessere e non risulta efficiente.

<sup>319</sup> Cfr. M. COSTABILE, F. RICOTTA, *Riferimenti teorici multidisciplinari: economia, teoria del consumatore, marketing management*, in G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, *Commentario al Codice del Consumo*, cit., 107.

<sup>320</sup> Questo spiega perché l'informazione costituisce, nell'ordinamento comunitario, assieme alle normative antitrust, un pilastro fondamentale del mercato unico e della disciplina dei contratti. Cfr., al riguardo, L. ROSSI CARLEO, *Educazione del consumatore*, in G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, *Commentario al Codice del Consumo*, cit., 119 e *Il diritto all'informazione: dalla conoscibilità al documento informativo*, in *Riv. dir. priv.*, 2004, 2, 360. L'analisi economica del diritto ha dunque dimostrato che le asimmetrie informative, costituendo una delle principali ipotesi di fallimento del mercato, rappresentano una fonte di inefficienza economica (cfr., ad esempio, R. COOTER, U. MATTEI, P. G. MONATERI, R. PARDOLESI, T. ULEN, *Il mercato delle regole*, Bologna, 2000, 59 ss e 234; M. COSTABILE, F. RICOTTA, *Riferimenti teorici multidisciplinari...*, cit., 106-107). I fallimenti del mercato impediscono il realizzarsi di un mercato perfettamente concorrenziale, cioè di quella situazione nella quale i singoli scambi economici portano ad una condizione socialmente ottimale di efficienza. Per la nota teoria microeconomica della *economia del benessere*, in un mercato concorrenziale le singole decisioni dei consumatori e delle imprese, in quanto massimizzano le rispettive utilità, conducono all'equilibrio generale ottimale, cosa che invece non accade quando si verifica un fallimento del mercato, così che non si realizzano scambi efficienti. Secondo il teorema dell'economista inglese Ronald Coase (1910 - 2013) - per la prima esposizione del teorema vedi R. COASE, *The nature of the Firm*, in *Economica*, 4, 1937, 386 ss. - se i costi di negoziazione e transazione sono nulli, la contrattazione

abbattere le asimmetrie informative<sup>321</sup>: in quest'ottica, insomma, la tutela dell'efficienza degli scambi e del mercato si lega alla tutela dell'autonomia negoziale del consumatore<sup>322</sup>. Certamente le asimmetrie informative non rappresentano l'unica causa di debolezza del consumatore né costituiscono l'unica causa di fallimento del mercato (si pensi, ad esempio, al monopolio o al potere esercitato sul mercato dalle imprese in posizione dominante), ma risulta evidente l'importanza di abatterle per riequilibrare il rapporto di consumo e tutelare dunque la posizione negoziale del consumatore.

Sebbene una completa informazione del consumatore sia dunque essenziale tanto per il funzionamento di un mercato concorrenziale in cui i consumatori siano realmente arbitri del gioco competitivo, quanto per garantire ai consumatori stessi una piena e consapevole libertà di scelta negoziale, evitando abusi da parte del professionista, essa, da sola, non è comunque sufficiente ad offrire piena tutela preventiva al consumatore se non si coniuga opportunamente con l'educazione, che ha proprio la finalità di dotare il consumatore dei *«mezzi di difesa di fronte ad una controparte economicamente e “culturalmente” più forte, curando che questi sviluppi l'attitudine ad apprendere gli strumenti giuridici e commerciali per agire sul mercato in modo consapevole»*<sup>323</sup>.

L'educazione del consumatore non si limita infatti all'informazione sulle caratteristiche dei beni e non si esaurisce nella messa a disposizione di una serie di dati, sia pur importanti, ma mira a trasformare l'informazione ricevuta in conoscenza tramite un

---

tra agenti economici porterà a soluzioni efficienti da un punto di vista sociale. Ne consegue che le parti di un contratto concludono un contratto efficiente se agiscono razionalmente e se i costi transattivi dello scambio sono pari a zero, mentre se vi sono asimmetrie informative le parti agiscono in maniera non razionale, in quanto prive delle informazioni necessari per operare le scelte, ed i costi transattivi sono maggiori di zero, perché è costoso procurarsi dette informazioni. Gli scambi realizzati sulla base di squilibri informativi risulteranno allora inefficienti e non porteranno al benessere economico generale. Occorre precisare che postulati dell'economia del benessere sono la razionalità assoluta dei soggetti che agiscono, la completa informazione e la trasparenza del mercato: solo ricorrendo tali imprescindibili condizioni di base gli agenti possono effettuare scelte efficienti.

<sup>321</sup> Come è stato giustamente osservato da G. TADDEI ELMI, *sub art. 4*, in *Codice del Consumo*, a cura di G. VETTORI, cit., 68, *«I professionisti...conoscono ovviamente meglio del consumatore il bene che offrono sul mercato e predispongono, normalmente in serie, i contratti destinati ad essere stipulati dai consumatori; essi dunque sono in possesso, per quantità e qualità, di informazioni superiori a quelle del consumatore. Conseguentemente, la libera contrattazione tra le parti non può portare spontaneamente all'efficienza e si rende necessario l'intervento del legislatore volto ad eliminare la fonte di fallimento del mercato...Tramite la riduzione delle asimmetrie informative si vuole dunque riequilibrare la sua ( del consumatore n.d.r.) posizione contrattuale che, altrimenti, si caratterizzerebbe per una strutturale debolezza della quale il professionista potrebbe abusare»*.

<sup>322</sup> Come spiega efficacemente al riguardo F. GRECO, *Profili del contratto dei consumatori*, Napoli, 2005, 73, *«Gli obiettivi di tutela del mercato e di tutela della parte debole del rapporto contrattuale dunque coincidono: dal punto di vista macroeconomico l'informazione è strumentale alla concorrenza, in quanto i consumatori sono in grado di premiare le imprese più efficienti solo se siano a conoscenza di tutti i fattori di qualità e di prezzo e di tutte le condizioni contrattuali; dal punto di vista microeconomico la riduzione delle asimmetrie informative tutela l'autonomia negoziale del contraente debole e la sua libertà di scelta, riequilibrando le posizioni contrattuali.»*.

<sup>323</sup> G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 95.

approccio critico. E' stato opportunamente scritto che *«l'educazione consiste nel fornire al consumatore quelle informazioni non commerciali che lo rendano consapevole delle proprie scelte di consumo, sì che egli possa percepirne costi e benefici e di conseguenza tramutare la possibilità di scelta tra più alternative in capacità di giudizio e di decisione critica e consapevole»*<sup>324</sup>. *«Mentre la disciplina dell'informazione mira a far avere al consumatore il maggior numero di dati rilevanti nel modo più chiaro possibile, le norme sull'educazione sono volte a rendere il consumatore consapevole delle condizioni dell'offerta e del mercato, attraverso il confronto e la comparazione tra i beni e le condizioni contrattuali [...]. Il consumatore, tramite l'educazione, è posto in condizione di agire davvero razionalmente e di svolgere pienamente la propria funzione di arbitro tra le varie offerte, assicurando così il funzionamento del gioco concorrenziale.»*<sup>325</sup>.

La semplice messa a disposizione del consumatore di una serie di dati e informazioni non è pertanto sufficiente ad assicurare la razionalità e la consapevolezza delle scelte del consumatore, in assenza della capacità di interpretare i dati e di confrontarli correttamente, pena - altrimenti - la risoluzione del diritto ad essere informati in una mera formalità.

Non va anzi sottaciuto che l'eccesso di informazioni (prassi oggi molto frequente) può costituire una distorsione del mercato al pari della carenza: i costi transattivi che il consumatore dovrebbe sostenere per interpretare e confrontare una lunga serie di dati<sup>326</sup> potrebbero risultare così onerosi da indurre il consumatore a trascurare tali informazioni. Se, insomma, il costo dell'acquisizione delle informazioni supera i benefici attesi dal consumatore, questi sceglie – razionalmente – di agire senza informarsi, con la conseguenza che il *gap* informativo con il professionista non viene comunque colmato, nonostante il formale rispetto degli obblighi informativi da parte del professionista.<sup>327</sup> Risulta dunque più che evidente come l'educazione si leghi ineludibilmente all'informazione, completandone la relativa disciplina: *«l'educazione non può acquisirsi senza la messa a disposizione dei dati, ma l'informazione non può divenire conoscenza senza l'educazione.»*<sup>328 329</sup>.

<sup>324</sup> L. ROSSI CARLEO, *Il diritto all'informazione*, cit., 356. Cfr. anche G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 95, ove viene precisato che *«L'obiettivo dell'educazione del consumatore si ottiene principalmente attraverso attività di tipo informativo che non sono da confondere con gli obblighi informativi cui sono tenuti, secondo le previsioni del Codice, gli operatori sul mercato e le parti professionali di un rapporto contrattuale.»*

<sup>325</sup> G. TADDEI ELMI, *sub art. 4*, in *Codice del Consumo*, a cura di G. VETTORI, cit., 70.

<sup>326</sup> Dati che il professionista è comunque obbligato a fornire.

<sup>327</sup> G. TADDEI ELMI, *sub art. 4*, ult. cit., 70; L. ROSSI CARLEO, *sub art. 5, Obblighi generali*, in G. ALPA, L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Commentario al Codice del Consumo*, cit., 127; M. COSTABILE, F. RICOTTA, *Riferimenti teorici multidisciplinari...*, cit., 107; R. COOTER *et al.*, *Il mercato delle regole*, cit., 235.

<sup>328</sup> M. DONA, *Il codice del Consumo...*, cit., 33.

### § 3. *L'educazione del consumatore e il diritto comunitario.*

Volendo ora tracciare un breve affresco della evoluzione del diritto all'educazione dei consumatori e utenti, è da dire che la previsione di una norma *ad hoc* nel Codice del Consumo (l'art. 4) non rappresenta una novità recata dal testo consumeristico, in quanto l'educazione al consumo è un diritto originariamente riconosciuto nell'ambito del diritto comunitario, e solo successivamente recepito nell'ordinamento nazionale.

Come ha avuto occasione di osservare la dottrina, *«la scelta del “diritto” di prestare attenzione all'educazione al consumo trova la sua ratio nella profonda evoluzione che, sin dai primi anni '70, ha investito le relazioni socio-economiche. Il grado di complessità raggiunto dal mercato (si pensi alla molteplicità dei prodotti offerti, alle nuove tecniche di vendita attraverso la rete informatica, all'uso spregiudicato dello strumento pubblicitario e alla contrattazione di massa) ha, infatti, portato alla nascita di innumerevoli conflitti, che hanno visto il consumatore quale soggetto sempre più debole del mercato»*<sup>329</sup>.

E' in un contesto siffatto che ha preso piede il fenomeno del *consumerism*, *«inteso come aggregazione delle iniziative della società civile, dell'azione dei movimenti e organizzazioni a tutela del consumatore e come politica del diritto volta a ricercare ed assicurare reali garanzie di protezione del consumatore nei diversi settori di mercato nei*

---

<sup>329</sup> L'educazione, l'informazione e la stessa pubblicità sono insomma tutte essenziali al fine di ridurre le asimmetrie della domanda, garantendo così il corretto ed efficiente svolgimento dei singoli rapporti di consumo e del mercato in generale. E' da precisare che, mentre la disciplina dell'educazione e dell'informazione tende ad abbattere le asimmetrie, aumentando il bagaglio di conoscenze del consumatore, la disciplina della pubblicità mira soprattutto ad evitare che tali asimmetrie aumentino per effetto di messaggi promozionali scorretti. La pubblicità, in realtà, svolge una funzione ambivalente: per un verso, costituisce per il consumatore un mezzo per conoscere le offerte ed i prodotti presenti sul mercato, assolvendo, in tal modo, una funzione informativa; per altro verso, assolve una funzione promozionale/persuasiva, perché viene utilizzata dall'imprenditore per differenziare il proprio prodotto da quelli dei concorrenti, allo scopo di sottrarsi alla concorrenza e di legare a sé i consumatori. Proprio quest'ultima funzione, che la caratterizza fortemente, rende necessaria una disciplina normativa della pubblicità volta a limitarne l'aggressività, a tutela della correttezza e della veridicità delle informazioni diffuse (cfr. G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, cit., 113 ss. ). Pertanto la pubblicità ricopre sì un ruolo centrale in un mercato concorrenziale, aumentandone la trasparenza e garantendo la concreta possibilità di scelta per i consumatori (cfr. L. ROSSI CARLEO, *Il diritto all'informazione*, cit., 357), ma va controllata e contenuta affinché sia condotta correttamente e non induca in errore i consumatori (vedi G. ALPA, *supra* cit., 115; L. ROSSI CARLEO, *sub art. 5, Obblighi generali*, in G. ALPA, L. ROSSI CARLEO (a cura di ), *Commentario al Codice del Consumo*, cit., 127). Se così non fosse, la pubblicità eccessivamente aggressiva potrebbe portare al risultato opposto di aumentare le asimmetrie tra le parti del rapporto di consumo, ingannando la parte debole (il consumatore) sulle caratteristiche dei beni o sulle condizioni delle offerte e provocando distorsioni del mercato. La regolamentazione della pubblicità non giunge però al punto di imporre un contenuto meramente informativo, ma ne vieta il contenuto ingannevole, tale da indurre in errore i consumatori ed alterarne le scelte economiche.

<sup>330</sup> Così E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit., 25. Sul punto si vedi G. ALPA, *Il diritto dei consumatori...*, cit., 23 ss. e *La c.d. giuridificazione delle logiche dell'economia di mercato, in Economia e diritto del terziario*, 1999, 3, 843 ss.

*quali sono emersi con maggiore urgenza le istanze di tutela: da una parte, l'interesse dell'economia per lo studio del comportamento del consumatore e, dall'altra, l'interesse del diritto per l'attuazione di un livello elevato di protezione di questa categoria.»<sup>331</sup>.*

Nel ripercorrere dunque il percorso evolutivo del diritto all'educazione in ambito europeo, può dirsi che la prima volta in cui si parla ufficialmente di educazione al consumo è nell'ambito della Risoluzione n. 543/1973 dell'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa, con cui si approva il testo definitivo di una *Carta europea di protezione dei consumatori*, nella quale si riconoscono i principali diritti del consumatore e fra questi emerge, appunto, quello all'educazione (e alla correlativa informazione)<sup>332</sup>. Ad essa fa seguito la Risoluzione del Consiglio CEE del 14 aprile del 1975<sup>333</sup> ed il connesso Programma preliminare CEE per una politica di protezione ed informazione del consumatore, obiettivo da raggiungere anche tramite gli strumenti dell'educazione e dell'informazione, funzionali alla formazione di «*consumatori informati, in grado di effettuare una scelta oculata fra i beni e i servizi e consapevoli dei loro diritti e delle loro responsabilità.*»<sup>334</sup>.

Nei successivi programmi triennali, in particolare nei programmi 1990 – 1992 e 1993 – 1995, la Comunità Europea non si limita a rimarcare l'importanza dell'educazione e dell'informazione dei consumatori, ma evidenzia altresì l'esigenza di rafforzare l'informazione e di accrescere la consapevolezza dei consumatori suggerendo di inserire programmi informativi *ad hoc* nelle scuole. In seguito, l'art. 153 del Trattato di Amsterdam del 1997 (modificativo dell'art. 129 A del precedente Trattato di Maastricht), riprendendo le linee guida della Risoluzione del 1975, enuncia che, al fine di tutelare gli interessi dei consumatori e garantire loro un elevato livello di protezione, la Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché *a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi.*

Il diverso strumento stavolta utilizzato, il Trattato in luogo di una risoluzione, «*palesa il fatto che i diritti richiamati sono oggetto di disposizioni non più programmatiche, ma*

<sup>331</sup> E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit., 26 – 27. Cfr. anche V. CUFFARO, *Codice del Consumo*, cit., 31 ss.

<sup>332</sup> Si veda G. ALPA, M. BESSONE, *La Carta europea dei consumatori*, cit., 827 ss.

<sup>333</sup> In GUCE, 25 aprile 1975, n. C 92.

<sup>334</sup> Nella prospettiva comunitaria del 1975, confermata poi anche successivamente, gli strumenti dell'educazione e dell'informazione dovrebbero far sì che: l'acquirente di beni o di servizi disponga di un'adeguata informazione che gli consenta di conoscere le caratteristiche essenziali, quali natura, quantità, qualità e prezzi dei beni e servizi offerti sul mercato; operi una scelta razionale tra prodotti e servizi concorrenti; utilizzi in maniera soddisfacente ed in totale sicurezza prodotti e servizi acquistati; pretenda il risarcimento di eventuali danni causatigli dal prodotto o servizio acquistato.

*ormai precettive»<sup>335</sup>, ossia «non assurgono più a mera enunciazione cartacea, ma costituiscono veri e propri obiettivi perseguiti dall'UE nell'ambito di una politica di tutela del consumatore. L'educazione al consumo è riconosciuta come diritto fondamentale del consumatore, nella sua prospettiva di sviluppo individuale e crescita collettiva, meritevole, per l'effetto, di piena tutela giuridica. Si assiste, insomma, al riconoscimento normativo del diritto all'educazione del consumatore, in un'ottica più generale di attenzione ai diritti dell'uomo, alle posizioni di debolezza e alla qualità della vita. Connotati, questi, che si riflettono necessariamente sul consumatore quale alter ego dell'uomo in un momento (l'acquisto) connaturato alla sua normale vita di relazione»<sup>336</sup>.*

In questa prospettiva, la tutela del consumatore dovrebbe dunque tendere a concentrarsi sul piano della “prevenzione”, ove il ruolo fondamentale verrebbe svolto proprio dall'educazione come strumento di formazione di consumatori *«in grado di apprendere il funzionamento del mercato e di controllare le varie fasi della relazione che si instaura tra lo stesso consumatore e chi offre il prodotto o il servizio.»<sup>337</sup>.*

Fissati i summenzionati principi generali con l'art. 153 del Trattato di Amsterdam (ora art. 169 TFUE), i successivi interventi comunitari in materia di educazione (ed informazione) del consumatore hanno per lo più portata settoriale. Un esempio in tal senso è dato dalla Direttiva 1999/94/CE del 13.12.1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione, relativa alla disponibilità di informazioni sul risparmio di carburante e sulle emissioni di CO da fornire ai consumatori per quanto concerne la commercializzazione di autovetture nuove<sup>338</sup>.

Infine, per stare agli sviluppi recenti, va segnalato che anche nel piano d'azione 2007 - 2013<sup>339</sup> adottato dalla Commissione, l'educazione dei consumatori ha ricevuto primaria attenzione, così come nella Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a un programma per la tutela dei consumatori (2014 – 2020)<sup>340</sup>

<sup>335</sup> Così V. CUFFARO, *Codice del Consumo*, cit., 33. Si veda anche G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, cit., 35 ss.; L. ROSSI CARLEO, *La codificazione di settore...*, cit., 887.

<sup>336</sup> E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit., 28.

<sup>337</sup> In tal senso L. ROSSI CARLEO, *La codificazione di settore...*, cit., 887; Idem, *Il diritto all'informazione: dalla conoscibilità al documento informativo*, cit., 5.

<sup>338</sup> Tale direttiva, espressa l'importanza dell'informazione e dell'educazione dei consumatori al fine anche di orientarne gli acquisti, illustra e suggerisce i modi attraverso i quali informare e educare il consumatore (compresa la redazione, almeno una volta l'anno, di una guida al risparmio di carburante ed alle emissioni di CO da parte degli Stati membri in consultazione con i costruttori, impegnandosi, inoltre la Commissione stessa ad elaborare un guida su internet a livello comunitario).

<sup>339</sup> Cfr. EU Consumer Policy Strategy 2007 – 2013, Comunicazione della Commissione (COM (2007) 99 final).

<sup>340</sup> COM(2011) 707 final.

presentata dalla Commissione il 9.11.2011<sup>341</sup> (in cui, fra i principali problemi da affrontare mediante il finanziamento delle iniziative rientranti nel nuovo programma, rientrano anche quelli relativi all'educazione ed informazione del consumatore<sup>342</sup>) e, parimenti, nella Comunicazione della Commissione<sup>343</sup> al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale e al Comitato delle Regioni *Un'agenda europea dei consumatori – Stimolare la fiducia e la crescita* del 22.05.2012, nonché nella Risoluzione del Parlamento Europeo del 22.05.2012 su una strategia per rafforzare i diritti dei consumatori vulnerabili<sup>344</sup>, in cui il Parlamento Europeo «*invita l'Unione Europea e gli Stati membri ad attribuire maggiore importanza alle campagne di informazione e formazione dei consumatori che veicolino i giusti messaggi ai giusti segmenti di consumatori e a dedicare investimenti maggiori in tali ambiti; chiede pertanto alla Commissione e agli Stati membri di promuovere e sviluppare ulteriormente le iniziative esistenti (quali Dolceta<sup>345</sup>, la rete*

---

<sup>341</sup> In cui si legge che «*Il coinvolgimento dei consumatori... significa realizzare un contesto nel quale i consumatori hanno imparato, grazie a un processo di educazione, di informazione e di sensibilizzazione, a muoversi nel mercato unico per scegliere le offerte migliori riguardo ai prodotti e ai servizi....Con la comunicazione "Un bilancio per la strategia Europa 2020" del 29 giugno 2011 sono stati assegnati 175 milioni di euro (a prezzi costanti del 2011) al programma per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020. In tale contesto, la presente proposta è finalizzata all'istituzione di un programma per la tutela dei consumatori per il periodo 2014-2020, che fa seguito al programma d'azione comunitaria in materia di politica dei consumatori (2007-2013).*

*Il nuovo programma per la tutela dei consumatori sostiene l'obiettivo generale della futura politica dei consumatori che pone il consumatore informato al centro del mercato unico.».*

<sup>342</sup> Le cui criticità vengono individuate nella «*manca di dati di buona qualità e di una valida analisi sul funzionamento del mercato unico per i consumatori; carenze delle organizzazioni dei consumatori, compresa la mancanza di risorse e di competenze, in particolare nei nuovi Stati membri; mancanza di informazioni trasparenti, comparabili, attendibili e accessibili per i consumatori, in particolare nelle situazioni transnazionali; scarsa conoscenza e comprensione, da parte sia dei consumatori sia dei dettaglianti, dei diritti fondamentali dei consumatori e delle misure di tutela; inadeguatezza degli attuali strumenti di educazione del consumatore nell'UE, in particolare in merito agli sviluppi nel contesto digitale.».*

<sup>343</sup> COM(2012)225 final.

<sup>344</sup> Su GUUE 2013/C 264 E/03.

<sup>345</sup> Si tratta di un portale di educazione al consumo online, finanziato dalla Commissione europea, declinato per ognuno dei 27 Stati dell'Unione e scritto in 21 lingue, mirato ad aiutare il consumatore ad agire responsabilmente e in modo informato. Tra i vari settori di informazione in cui il consumatore può testare e migliorare le proprie conoscenze vi è l'educazione finanziaria, uno strumento utile per comprendere meglio l'economia in tempi di crisi. Gli altri settori sono: diritti del consumatore, sicurezza alimentare, consumo sostenibile e servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, ...). Recentemente Dolceta è stato sostituito da Consumer Classroom ([www.consumerclassroom.eu](http://www.consumerclassroom.eu)), il nuovo portale europeo di educazione al consumo, presentato il 15 marzo 2013, in occasione della Giornata Europea del Consumatore. Anche questo progetto è stato finanziato dalla Direzione Generale Salute e Consumo (DG SANCO) della Commissione Europea per incentivare la diffusione della cultura e dell'educazione al consumo, specialmente tra i giovani delle scuole superiori. Consumer Classroom è in sostanza una Community per insegnanti che riunisce una vasta biblioteca di risorse di Educazione al consumo di tutta l'UE, con strumenti interattivi e di collaborazione per aiutare a preparare e condividere le lezioni con studenti e altri insegnanti. L'obiettivo dichiarato di Consumer Classroom è quello di diventare la voce autorevole della formazione online dei consumatori.

Oltre agli insegnanti, Consumer Classroom è rivolto anche alle associazioni di consumatori e insegnanti a livello nazionale, ai direttori scolastici di scuole secondarie, ai Ministri dell'Istruzione e dello sviluppo economico di tutti gli Stati membri e agli esperti di Educazione al consumo. Chiunque volesse contribuire all'Educazione al consumo può utilizzare il sito web anche oltre i confini europei. La potenzialità del nuovo

*ECC-Net*<sup>346</sup>, ecc), assicurandone nel contempo la coerenza, onde migliorare l'informazione e la formazione dei consumatori.».

#### **§ 4. L'educazione del consumatore e il diritto interno.**

A dispetto di quanto accadeva in ambito comunitario, in Italia l'educazione e l'informazione del consumatore non hanno costituito oggetto di apposita previsione normativa che le consacrasse quali specifici diritti dei consumatori da promuovere e tutelare fino alla legge n. 281 del 30.07.1998 (*Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*), cui si è più volte fatto cenno nelle pagine precedenti.

Nell'elenco dei diritti fondamentali dei consumatori e degli utenti contenuto nel comma 2 dell'art. 1 della predetta legge, erano infatti espressamente enunciati anche i diritti a un'adeguata informazione e all'educazione al consumo. Tuttavia, proprio con riferimento al diritto all'educazione al consumo, gran parte della dottrina fu subito molto critica, bollando la relativa previsione normativa come dichiarazione meramente programmatica piuttosto che precettiva, ed evidenziando l'assenza di regole che ne consentissero l'attuazione, eccezion fatta per l'inserimento fra i compiti del CNCU dell'elaborazione di programmi per la diffusione delle informazioni per i consumatori e gli utenti<sup>347</sup>.

Si constatava, insomma, che ben poco era stato in realtà fatto per consentire al consumatore una conoscenza del mercato finalizzata a rendergli chiaramente percepibili benefici e costi delle scelte da effettuare, evidenziandosi, altresì, come fosse singolare la persistente mancanza dell'individuazione dei soggetti che avrebbero dovuto svolgere l'attività di educazione e delle modalità da seguire, visto che – fra l'altro – una effettiva consapevolezza del consumatore comporta(va) anche una effettiva e corretta concorrenza<sup>348 349</sup>.

---

strumento risiede nell'aver messo insieme le più recenti tecnologie web e l'idea di sviluppo su base comunitaria: questo si è tradotto in dinamicità e interattività dei contenuti e delle azioni.

In una società sempre più digitale, Consumer Classroom ha l'obiettivo dichiarato di farsi voce autorevole della formazione on-line dei giovani consumatori, al fine di contribuire ad aumentare la consapevolezza degli adolescenti, attraverso risorse didattiche aperte a chiunque abbia voglia di cimentarsi.

<sup>346</sup> Si tratta della Rete dei Centri europei dei consumatori, composta da centri di riferimento che oltre alla soluzione stragiudiziale delle controversie transfrontaliere curano l'informazione dei consumatori sui diritti nazionali, conducono analisi comparatistiche sui prezzi e sulla normativa di interesse dei consumatori e assistono i consumatori nell'indirizzare azioni transfrontaliere.

<sup>347</sup> Cfr. V. CUFFARO, *Codice del Consumo*, cit., 35.

<sup>348</sup> L. ROSSI CARLEO, *Il diritto all'informazione...*, cit., 354. Come accennato nel paragrafo precedente, la trasparenza del mercato e la completa informazione delle parti costituiscono requisiti essenziali di un mercato concorrenziale: quando tali condizioni sono assenti si genera un fallimento del mercato che impedisce il raggiungimento dell'efficienza economica.

Con l'emanazione del Codice del Consumo l'educazione del consumatore trova nuovo riscontro – come già anticipato – nell'art. 2, comma 2, lett. d), che lo riconosce come diritto fondamentale (riprendendo esattamente la formulazione dell'art. 1, comma 2, lett. d) della legge 281/1998) e nell'art. 4, che ne fornisce ulteriore specificazione e disciplina.

Trattasi, come ora si illustrerà, di una previsione normativa che, potremmo dire, presenta delle “luci”, pur non mancando le “ombre”.

Indubbiamente l'art. 4 Cod. Cons.<sup>350</sup> - norma di raccordo, che il Legislatore ha espressamente reputato utile inserire nel corpo del testo consumeristico al fine di introdurre perlomeno un riferimento positivo al diritto in questione<sup>351</sup> - costituisce

---

Non è però mancato chi, reputando positivo il bilancio della legge del 1998, ha sostenuto che il pregio della legge 281/1998 non consistesse tanto nella diffusione della consapevolezza dei propri diritti da parte dei consumatori individualmente considerati, ma piuttosto nella emersione della dimensione collettiva: «L'enorme sviluppo che le associazioni dei consumatori sono state in grado di promuovere, l'enorme attività, di carattere culturale ed educativo, informativo e soprattutto consultivo e giudiziario che hanno saputo organizzare ha collocato la situazione italiana in posizione di parità rispetto a quella che si riscontra in molti altri Paesi dell'Unione.»; così G. ALPA, *Il Codice del Consumo*, in *I Contratti*, 2005, 11, 1056. Nel solco di questi bilanci positivi si è posto anche chi ha evidenziato che la tutela individuale, come delineata dall'art. 1, comma 2, l. 281/1998, non esauriva la gamma dei diritti dei consumatori, ma si affiancava alla tutela collettiva rivolta ai consumatori in quanto associati e consacrata proprio dal suddetto art. 1, che promuoveva la tutela dei consumatori anche in forma collettiva e associativa. Poiché, in questa visione, l'opera di educazione dei consumatori non può prescindere dallo sviluppo dei rapporti associativi, si è anche aggiunto che le associazioni dei consumatori ricoprirebbero un ruolo centrale nell'ambito della odierna realtà socio-economica e che l'educazione dei consumatori, intesa come formazione di una consapevolezza dei propri diritti e delle tecniche di tutela degli stessi, dovrebbe essere orientata alla formazione di un rapporto paritario non solo fra consumatori e imprese private ma anche fra i primi e la Pubblica Amministrazione, dovendo quindi l'attività di educazione essere diretta a favorire la partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo. Sono queste considerazioni di R. MORZENTI PELLEGRINI, *sub art. 4*, in AA.VV., *Codice del Consumo*, Milano, 2006, 40 ss., che restano attuali anche con riferimento alle vigenti previsioni del Codice del Consumo in materia di educazione del consumatore.

<sup>349</sup> Va detto che nella stessa Relazione al Codice del Consumo si dà atto che «mentre la normativa sulla pubblicità risulta ampia e puntuale, quella sulla attività di informazione appare ancora episodica e quella sull'educazione è del tutto assente.».

<sup>350</sup> L'art. 4 costituisce l'unico articolo di cui si compone il Titolo I (*Educazione del consumatore*) della Parte II *Educazione, informazione, pratiche commerciali, pubblicità* del Codice, costituita da altri tre Titoli: il Titolo II *Informazioni ai consumatori* (artt. 5 – 17), il Titolo III *Pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali* (artt. 18 – 27quater), il Titolo IV *Particolari modalità della comunicazione pubblicitaria* (artt. 28 – 32). Il testo dell'articolo è il seguente:

« Art. 4. *Educazione del consumatore*

1. *L'educazione dei consumatori e degli utenti è orientata a favorire la consapevolezza dei loro diritti e interessi, lo sviluppo dei rapporti associativi, la partecipazione ai procedimenti amministrativi, nonché la rappresentanza negli organismi esponenziali.*

2. *Le attività destinate all'educazione dei consumatori, svolte da soggetti pubblici o privati, non hanno finalità promozionale, sono dirette ad esplicitare le caratteristiche di beni e servizi e a rendere chiaramente percepibili benefici e costi conseguenti alla loro scelta; prendono, inoltre, in particolare considerazione le categorie di consumatori maggiormente vulnerabili.».*

<sup>351</sup> Cfr. Relazione al Codice del Consumo, par. 6: «Allo stato attuale, mentre la normativa sulla pubblicità risulta ampia e puntuale, quella sull'attività di informazione appare ancora episodica e quella sull'educazione è del tutto assente.

*Si è ritenuto utile formulare una norma di raccordo al fine di introdurre nel corpo del codice almeno un riferimento positivo al diritto all'educazione, il quale non solo è inserito tra i diritti fondamentali nell'articolo 1 della legge n. 281 del 1998, ma è anche espressamente menzionato dall'articolo 153 del Trattato istitutivo della Comunità europea “al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione” e riconosciuto dalla risoluzione della CEE del 1975.».*

«l'espressione più significativa dell'orientamento sulla tutela preventiva del consumatore»<sup>352</sup>, testimonia, cioè, la volontà del Legislatore di anticipare la tutela del consumatore, spostandola - come si è già accennato - dalla fase successiva alla conclusione del contratto ad una fase precedente: la tutela, anziché di tipo successivo, individuale e riparatorio diviene dunque preventiva, a carattere diffuso e anticipato, riflettendo, così, una chiara tendenza evolutiva in tal senso del diritto dei consumatori.

Si tratta, in altri termini, di anticipare la tutela del consumatore alle fasi precedenti la transazione commerciale vera e propria, estendendone la protezione già al momento valutativo ed informativo che precede la scelta del prodotto e/o servizio, sino ad arrivare alla fase ancor più precedente, in cui emergono i bisogni ed i benefici attesi dall'acquisto<sup>353</sup>. La tecnica della prevenzione si aggiunge quindi alla tecnica tradizionale della protezione attraverso il rimedio contro i pregiudizi subìti; l'integrazione della normativa vigente con i principi dell'educazione del consumatore va a rinforzare la logica della tutela "preventiva" del consumatore.

Cosa il Legislatore intenda esattamente per "educazione del consumatore" è chiarito nella Relazione di accompagnamento al Codice del Consumo, al par. 2: «Per "educazione del consumatore" si è inteso il processo mediante il quale il consumatore apprende il funzionamento del mercato e la cui finalità consiste nel migliorare la capacità di agire in qualità di acquirente o di consumatore dei beni e dei servizi, che sono giudicati maggiormente idonei allo sviluppo del proprio benessere.».

Venendo poi al profilo contenutistico del diritto all'educazione, come formulato dall'art. 4, tali contenuti vanno individuati: a) nella consapevolezza, da parte dei consumatori, dei loro diritti ed interessi; b) nella esplicitazione delle caratteristiche di beni e servizi; c) nello sviluppo dei rapporti associativi; d) nella partecipazione ai procedimenti amministrativi; e) nella rappresentanza negli organi esponenziali.

Una rapida analisi consente di osservare quanto segue:

- a) consapevolezza di diritti ed interessi → l'educazione è diretta, *in primis*, ad informare e far conoscere ai consumatori i loro diritti. La consapevolezza, nei

<sup>352</sup> E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit., 30; G. BRIGANTI, *Guida al Codice del Consumo. La tutela del consumatore tra nuove frontiere e vecchi confini*, Roma, 2006, 33; M. DONA, *Il Codice del Consumo...*, cit., 32.

<sup>353</sup> La logica che accompagna la previsione normativa contenuta all'art. 4 risponde alla stessa *ratio* cui si ispira l'intero Codice del Consumo (cfr. F. DI MARZIO, *Codice del Consumo, nullità di protezione e contratti del consumatore*, in *Riv. dir. priv.*, 2005, 4, 837 ss.), nella sua funzione di riagggregazione sistematica delle norme in materia di tutela del consumatore (cfr. Relazione governativa di accompagnamento, punto 2). Sulla scorta di solide giustificazioni formali offerte dalle correnti teorie economiche e commerciali sui processi di acquisto e consumo, il testo consumeristico articola la protezione del consumatore nelle varie fasi che caratterizzano il processo di acquisto, partendo proprio dal momento antecedente la scelta, con la previsione, appunto, della educazione ed informazione del consumatore.

consumatori, dei propri diritti ed interessi consente loro di *«intraprendere relazioni più sicure con le parti professionali e di conoscere le possibilità di reagire, anche giudizialmente, di fronte a comportamenti pregiudizievoli posti in essere dai professionisti nei loro riguardi.»*<sup>354</sup>. Oltre alle conoscenze sulle possibilità di agire in giudizio rivestono particolare interesse per i consumatori le conoscenze sui modi alternativi di risoluzione delle controversie, che sono volti ad agevolare l'accesso alla giustizia da parte dei consumatori e che meglio si prestano alla soluzione delle controversie transfrontaliere. Come detto, tale attività non va confusa con quelle informazioni che gli operatori sul mercato sono tenuti a fornire ai consumatori con i quali entrano o si propongono di entrare in rapporti contrattuali.

- b) Informazioni sulle caratteristiche di beni e servizi → le attività educative ed informative dei consumatori hanno ad oggetto anche l'esplicitazione delle caratteristiche di beni e servizi, allo scopo di fornire ai consumatori migliori conoscenze per effettuare le scelte più adeguate; trattasi, chiaramente, di attività prive di finalità promozionali di prodotti e/o servizi<sup>355</sup>. Sono complementari a tale previsione normativa le disposizioni sulla sicurezza, composizione, qualità di beni e servizi, di cui agli artt. 5 e ss. e art. 104 Cod. Cons.<sup>356 357</sup>.

<sup>354</sup> G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 96.

<sup>355</sup> Si veda Relazione di accompagnamento, par. 2, in cui si parla di educazione del consumatore quale *«quale attività o processo informativo o di istruzione che non abbia quale oggetto il bene o il servizio di una specifica impresa o marca, ma la categoria generale alla quale il bene o il servizio appartiene. In tale contesto, il processo educativo non assume in alcun modo finalità promozionale del consumo, ma si limita a evidenziare quali attributi dell'offerta siano da valutarsi per poter inferire le prestazioni del prodotto, e quali attributi, seppure non visibili o non valutabili a priori, siano maggiormente influenti sulle prestazioni. Inoltre, l'educazione, deve permettere al consumatore di conoscere la dinamica temporale e causale con cui i legami fra attributi e prestazioni siano soliti manifestarsi.»*.

<sup>356</sup> Sulla stessa linea si colloca anche la previsione in materia di pratiche commerciali scorrette di cui all'art. 21, comma 3, Cod. Cons., secondo cui *«E' considerata scorretta la pratica commerciale che, riguardando prodotti suscettibili di porre in pericolo la salute e la sicurezza dei consumatori, omette di darne notizia in modo da indurre i consumatori a trascurare le normali regole di prudenza e vigilanza.»*. Disposizioni complementari sono anche le previsioni sull'etichettatura dei prodotti alimentari che si trovano nella direttiva 2000/13/CE, poi modificata dalle direttive 2001/101/CE e 2003/89/CE che prevedono l'obbligatorietà che tutti gli ingredienti siano indicati sulle etichette nonché l'obbligatorietà dell'indicazione di tutti gli allergeni, quali ingredienti che possono essere causa di allergie.

<sup>357</sup> Partendo dalla premessa che il consumatore deve essere educato a consumare, ossia a scegliere quei prodotti e quei servizi che, più degli altri, sono idonei allo sviluppo del suo benessere, il processo educativo non assume, come detto espressamente nella Relazione di accompagnamento al Codice, alcuna funzione promozionale del consumo, ma si limita ad evidenziare quali attributi dell'offerta siano da valutare per poter inferire le prestazioni del prodotto e quali attributi, seppur non visibili o non valutabili a priori, siano maggiormente influenti sulle prestazioni. Sempre in quest'ottica, l'educazione deve permettere al consumatore di conoscere quelle caratteristiche tecniche che rendono percepibili e misurabili i diversi attributi dei prodotti, nonché i loro effetti nel tempo, per evitare che le proprie aspettative restino disattese una volta effettuato l'acquisto. Se il consumatore è dunque educato a consumare, cioè a conoscere i propri bisogni, ad individuare quei beni o servizi in grado di soddisfarli ed è altresì consapevole dei diritti attribuitigli dall'ordinamento quale consumatore-contraente, sarà anche in grado di scegliere con maggior libertà e cognizione le tipologie contrattuali che, in effetti, meglio lo tutelano nei confronti della controparte, realizzando appieno i propri interessi. Così interpretato il diritto all'educazione del consumatore diventa

- c) Sviluppo dei rapporti associativi → la norma riconosce l'importanza fondamentale dello sviluppo dei rapporti associativi al fine di garantire effettiva tutela ai consumatori, ciò in quanto il consumatore "isolato" spesso non ha coscienza dei propri diritti e, in ogni caso, raramente agisce in giudizio per la loro tutela; fra l'altro le associazioni consumeristiche sono i principali soggetti che svolgono attività di diretto rilievo per il veicolo delle informazioni utili ai consumatori. Ne discende, pertanto, che lo sviluppo dell'associazionismo consumeristico è un mezzo necessario per il successo della politica di tutela dei consumatori stessi<sup>358</sup>.
- d) Partecipazione ai procedimenti amministrativi → questo inciso della norma, indirizzato al consumatore – cittadino o all'utente ex art. 3 Cod. Cons., indica che nel disegno del Legislatore l'educazione del consumatore passa anche attraverso la sua partecipazione ed il suo coinvolgimento attivo nei procedimenti destinati a produrre effetti diretti o indiretti nei suoi confronti; si è già accennato al fatto che il diritto all'educazione ha anche la fondamentale funzione di costruire un rapporto paritario non soltanto fra consumatore ed impresa privata, ma anche tra consumatore e pubblica amministrazione. Tale previsione normativa, del resto, si sposa perfettamente con quella generale dell'art. 9 della legge n. 241/1990 sul procedimento amministrativo, secondo cui «*Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio dal provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.*»<sup>359</sup>.
- e) Rappresentanza negli organismi esponenziali → l'ultimo obiettivo dell'educazione mira a favorire, attraverso il meccanismo rappresentativo, la partecipazione dei consumatori negli organismi esponenziali di interessi rilevanti per la "categoria", potendosi pensare, al riguardo, che organismi siffatti possano essere anche

---

anche presupposto indispensabile dell'esercizio del potere di autonomia contrattuale riconosciuto a ciascuna parte dall'art. 1322 c.c.: cfr. al riguardo E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI *Codice del Consumo...*, cit., 31.

<sup>358</sup> Se tutela individuale e tutela collettiva del consumatore sono complementari, la stessa attività formativa non può prescindere dall'esistenza delle associazioni, coinvolte dal Legislatore comunitario e nazionale nell'essenziale opera di informazione, educazione e assistenza, nella quale svolgono anzi una funzione primaria nel contesto delle relazioni sociali, economiche e giuridiche in cui vive ed agisce il soggetto consumatore (cfr. A. G. PARISI, *L'educazione e l'informazione del consumatore*, in *La tutela del consumatore*, a cura di P. STANZIONE, A. MUSIO, in *Trattato di diritto privato*, cit. 34).

<sup>359</sup> A tale previsione dell'art. 4 è riconducibile quella contenuta all'art. 101, Cod. Cons., norma di rinvio in materia di servizi pubblici, il cui III comma dispone che «*Agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi.*».

organizzazioni diverse dagli enti pubblici ma che rivestano rilievo per gli interessi dei consumatori<sup>360</sup>.

Fatto questo veloce accenno all'aspetto contenutistico dell'educazione al consumo, degno di nota è l'ultimo inciso del comma 2 dell'art. 4, laddove prescrive che le categorie di «*consumatori maggiormente vulnerabili*»<sup>361</sup>, nell'ambito delle attività volte all'educazione, debbono essere oggetto di particolare considerazione; certamente in tale categoria di soggetti vi rientrano a pieno titolo gli anziani ed i bambini.

I primi sono indubbiamente i più penalizzati dall'esponentiale sviluppo della tecnologia e delle tecniche di commercializzazione e di comunicazione pubblicitaria ed i meno capaci di agire ed interagire nel contesto del mercato attuale, realtà complessa, variegata e frequentemente ingannevole, sia per l'enorme moltiplicarsi delle offerte, sia appunto per le nuove e invasive tecniche di vendita; i secondi sono quelli maggiormente colpiti dalla

---

<sup>360</sup> Cfr., in tal senso, G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 97.

<sup>361</sup> Il Codice del Consumo introduce la differenziazione tra diverse categorie di consumatori, a seconda di gradi diversi di consapevolezza (o debolezza), che prima era assente nel nostro ordinamento, mentre nella normativa comunitaria tale distinzione è stata introdotta dalla dir. 2005/29CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, che introduce l'importante divieto di tutte le pratiche commerciali sleali poste in essere, con inganno e particolare aggressività, a danno dei consumatori ed in cui si riscontra un'esplicita attenzione, da parte delle istituzioni comunitarie, ai consumatori particolarmente vulnerabili. Il provvedimento descrive le caratteristiche dell'inganno e dell'aggressività, stabilendo che viene considerata "sleale" la pratica commerciale idonea a indurre un consumatore "medio" a condizioni contrattuali o all'acquisto di un bene che altrimenti non avrebbe accettato o acquistato, contenendo però anche disposizioni volte ad evitare lo sfruttamento dei consumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle pratiche commerciali sleali. Il contenuto della direttiva è sostanzialmente riprodotto nel decreto legislativo di attuazione del 2.08.2007 n. 146, che ha apportato la prima considerevole modifica al Codice del Consumo, agli artt. 18 – 27. Il "consumatore medio" secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea – formatasi in applicazione della direttiva sulla pubblicità ingannevole 1984/450/CEE, poi modificata con la direttiva 1997/55/CE – è il consumatore ragionevolmente bene informato e ragionevolmente attento, tenuto conto dei fattori sociali, culturali e linguistici. Tornando al Codice, oltre l'articolo 4, rileva - in materia di pratiche commerciali scorrette - l'art. 20, comma 2, che ha per riferimento il comportamento del "consumatore medio" ed il membro medio di un determinato gruppi di consumatori, e comma 3, ove viene operata la distinzione fra gruppi di consumatori e individuato un gruppo di consumatori "particolarmente vulnerabili". Tale particolare vulnerabilità – si evince dalla norma – può trovare motivo nella infermità mentale o fisica, nell'età o nell'ingenuità. L'educazione degli adulti vulnerabili e dei giovani consumatori, come categoria di consumatori vulnerabili, è tra le priorità dell'Unione europea. Al riguardo va ricordata la recente e già menzionata Risoluzione del Parlamento Europeo del 22.05.2012 su una strategia per rafforzare i diritti dei consumatori vulnerabili, ove si legge che il concetto di consumatore vulnerabile «è basato sulla nozione di vulnerabilità in quanto endogena e si riferisce a un insieme eterogeneo composto da persone ritenute tali, su base permanente, per via della loro disabilità mentale, fisica o psicologica, dell'età, della credulità o del genere», ma che «il concetto di consumatore vulnerabile dovrebbe includere anche i consumatori in una situazione di vulnerabilità, ossia coloro che si trovano in uno stato di temporanea impotenza risultante da un divario tra il loro stato e le loro caratteristiche individuali, da un lato, e l'ambiente esterno, dall'altro, tenendo conto di criteri quali l'istruzione, le condizioni sociali ed economiche (ad esempio il sovraindebitamento), l'accesso ad Internet, ecc.» e che «tutti i consumatori, in un dato momento della loro vita, possono diventare vulnerabili a causa di fattori esterni e delle loro interazioni con il mercato o in ragione delle difficoltà che incontrano ad accedere e comprendere le pertinenti informazioni destinate ai consumatori e, di conseguenza, richiedono un livello speciale di protezione».

comunicazione pubblicitaria invadente e unidirezionale<sup>362</sup>. Nel momento stesso in cui si accoglie l'idea del consumatore come soggetto debole, i minori costituiscono una sottocategoria del consumatore, quali soggetti particolarmente vulnerabili, da tutelare<sup>363</sup>, ed anzi, «*l'educazione al consumo può divenire effettivamente funzionale alla formazione di consumatori adulti coscienti e consapevoli, capaci di muoversi nel mercato, proprio se attuata in quella fascia d'età, sì più vulnerabile, ma anche naturalmente predisposta all'apprendimento ed alla formazione.*»<sup>364</sup>.

### **§ 5. Il diritto all'educazione nell'art. 4 del Codice del Consumo: luci ed ombre.**

Quanto sinora detto in merito ai contenuti ed alle finalità del diritto all'educazione come desumibili dal testo dell'art. 4 del Codice dovrebbe portare ad affermare che - almeno sul piano teorico - *conoscere prima di acquistare* sia ormai la regola fondamentale della politica di protezione del consumatore; consumatore che, se adeguatamente educato al consumo, è un soggetto capace di aggiornarsi, informarsi, comparare le informazioni ricevute e, soprattutto, comprendere significati, valori ed effetti dei dati di cui dispone<sup>365</sup>. L'art. 4 del Codice rappresenta insomma un importante riferimento positivo all'educazione al consumo ed ai principi cui questa deve informarsi, e, da una prospettiva molto più ampia, anche «*il primo passo verso la formazione di una cittadinanza ad alta partecipazione critica e competente, che non si ferma solo ai problemi del singolo consumatore, ma riguarda anche il consumo sostenibile, la giustizia sociale, i diritti umani, i valori etici e l'eliminazione della povertà.*»<sup>366</sup>.

Parte della dottrina ritiene infatti - e pare questa un'analisi pienamente condivisibile - che nel comma 1 del citato articolo, il diritto all'educazione si connota oltre che per il suo carattere "informativo" - finalizzato a fornire al consumatore la capacità di poter valutare e

<sup>362</sup> P. CENDON (a cura di), *Il bambino e le cose. Diritti e doveri dei minori nella società dei consumi*, Milano, 1993, 1ss.

<sup>363</sup> Vedi A. MINUNNI, *Minori ed educazione al consumo*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*, Atti del Convegno del 2.03.1998, Napoli, 1998, 157.

<sup>364</sup> E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit., 34.

<sup>365</sup> Cfr. F. BRAVO, *Taluni aspetti di tutela del consumatore in materia di collocamento dei prodotti assicurativi tramite internet: necessità della forma scritta, profili di vessatorietà delle clausole contrattuali e disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti ex l. 281/98*, in G. ALPA, V. LEVI (a cura di), *I diritti dei consumatori e degli utenti*, cit., 504; G. VETTORI, *Codice del Consumo*, cit., 70; E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit., 31.

<sup>366</sup> E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, ult. cit., 32; vedi anche G. PERLINGIERI, *La tutela del consumatore nella Costituzione e nel Trattato di Amsterdam*, in G. PERLINGIERI, E. CATERINI (a cura di), *Il diritto dei consumi*, cit. 13; Idem, *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2003, 239 ss.; L. ROSSI CARLEO, *Il diritto all'informazione...*, cit., 5; P. CENDON (a cura di), *Commentario al Codice civile*, Milano, 2010, 39.

comprendere le caratteristiche del prodotto o del servizio, attraverso la consapevolezza degli strumenti idonei per una lettura istruita degli attributi dell'offerta - anche per il suo carattere "formativo", che mira a rendere edotto il consumatore delle potenzialità e dei costi delle proprie scelte economiche, allo scopo di acquisire una coscienza civica e di operare in piena autonomia scelte che promuovono obiettivi di particolare rilievo sociale, come la qualità della vita o la tutela dell'ambiente<sup>367</sup>.

Come è stato notato, «*l'educazione riconduce lo status di consumatore oltre la prospettiva del semplice acquirente, alla complessità della persona, richiamandola a cogliere le interdipendenze che avvincono ineludibilmente scelte individuali ed equilibri settoriali dell'assetto generale.*»<sup>368</sup>. E' infatti quanto mai opportuno, riguardo alla necessità di un'effettiva educazione dei consumatori, tenere ben presente che il rapporto di consumo, quello che intercorre fra il consumatore ed il professionista, non esaurisce tutte le possibili dimensioni giuridicamente rilevanti del fenomeno "consumo", perché le scelte consumeristiche coinvolgono inevitabilmente interessi costituzionalmente rilevanti, di natura generale - come l'ambiente, interesse dalla cui tutela discende la tutela delle generazioni future - o anche di specifici soggetti - quali altri potenziali consumatori - che non sono riducibili a quelli dei protagonisti del rapporto privatistico di consumo.

Come allora suggerisce la dottrina<sup>369</sup>, il diritto sociale all'educazione, «*oltre a costituire fondamento per quelle azioni volte a rendere i consumatori consapevoli dei propri diritti,*

---

<sup>367</sup> L. ROSSI CARLEO, in *Codice del Consumo*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 118; P. STANZIONE, G. SCIANCALEPORE, *Commentario al Codice del Consumo*, Milano, 2006, 17; E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo...*, cit., 32; V. CUFFARO, *Codice del Consumo...*, cit., 38 - 39; P. CENDON (a cura di), *Commentario al Codice civile*, cit., 39.

<sup>368</sup> F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, cit., 56-57.

<sup>369</sup> F. PIZZOLATO, *supra* cit., 55-56. Particolarmente interessante è l'analisi svolta dall'A. in questa monografia. Alla luce della crisi economica e finanziaria, lo studio affronta infatti il complesso rapporto tra Stato e mercato o, più precisamente, tra autorità pubblica, impegnata nel perseguimento dell'interesse generale, e libertà economica, qui analizzata soprattutto come libertà del consumo. In particolare, nello scritto citato si affronta la questione della definizione del rapporto tra diritti dei consumatori e regolazione del consumo da parte dei pubblici poteri. Il Codice del Consumo inquadra il fenomeno sociale del consumo essenzialmente sotto la prospettiva del rapporto intercorrente tra il professionista ed il consumatore, e nell'ambito di questo rapporto l'ordinamento interviene, principalmente con funzione di protezione riequilibrante, ossia tutelando la posizione - relativamente debole - del consumatore, anche attraverso il riconoscimento di diritti irrinunciabili. Tuttavia, il rapporto di consumo non è l'unica dimensione del fenomeno del consumo rilevante per l'ordinamento giuridico. Le scelte di consumo coinvolgono infatti interessi costituzionalmente rilevanti, di natura generale o immediatamente di specifiche persone. La presenza di questi interessi, che sono "terzi" rispetto a professionista e consumatore, genera, come si dice nel linguaggio economico, delle "esternalità", nel senso che i soggetti del rapporto di consumo formulano delle scelte senza curarsi di altre posizioni su cui pure hanno ricadute dirette o indirette. Rispetto a questi interessi terzi, non solo la posizione del professionista, ma quella del consumatore non è più necessariamente di debolezza ed anzi può persino configurarsi come posizione di potere. La regolazione del consumo vale proprio a far valere questi interessi, costitutivi dell'interesse generale, e non coincidenti con quelli dei protagonisti del rapporto di consumo, riconducendo, pertanto, anche la posizione del consumatore entro l'orizzonte solidaristico che ispira il nostro ordinamento costituzionale. Su queste basi si delinea lo spazio sussidiario della regolazione del consumo il cui obiettivo è, in ultima analisi, quello tracciato dalla

*potrebbe incorporare un profilo ulteriore, cioè aprire uno spazio per un'attività (oggettivamente) pubblica di responsabilizzazione dei consumatori medesimi circa l'impatto sociale e ambientale delle loro scelte.».*

Sempre in quest'ottica, si assiste anche al superamento del carattere funzionale di mera "difesa" del consumatore e si approda ad un'idea più ampia di educazione al consumo, quale strumento di formazione di consumatori che, attraverso «*meccanismi di partecipazione alle associazioni rappresentative, ai procedimenti amministrativi ed agli organismi esponenziali*» contribuiscono ad una migliore qualità della vita per tutti<sup>370</sup>: il consumatore, insomma, non è soggetto passivo dell'educazione che gli deve essere offerta, bensì diventa soggetto attivo di tale educazione.

Un richiamo al carattere formativo del diritto all'educazione è presente anche in quella dottrina che ritiene che i programmi di educazione promossi dalle Istituzioni o dalle associazioni dovrebbero ambire a far sì che il consumatore sia capace di orientarsi nella complessità del mercato, così da ripristinare un maggior equilibrio fra gli attori che in esso operano, vista, ormai, la centralità del momento della scelta nelle dinamiche consumeristiche, dovuta all'aumento vertiginoso della quantità di beni presenti, al crescente livello di informazione e cultura richiesta al consumatore non solo per apprezzare beni ad altro tasso tecnologico, ma addirittura beni primari, alle diverse tecniche di vendita (basti pensare agli ormai frequenti acquisti *on line*).

In questa prospettiva allora, un'adeguata educazione in materia dovrebbe basarsi sulla conoscenza dei principi basilari dell'economia moderna, in particolare del meccanismo di formazione dei prezzi, e del diritto, con precipuo riferimento alla disciplina della

---

Costituzione con l'art. 3, comma 2, e cioè la promozione di rapporti economici che siano spazio effettivo di libertà e di partecipazione per *tutti* i soggetti.

Nel contributo si tenta anche di delineare una tipologia degli interventi di regolazione dei consumi, secondo un criterio di incidenza sulla libertà del rapporto di consumo. Si identificano ed esemplificano strategie di tipo informativo (le più neutrali rispetto al rapporto di consumo), educativo, promozionale (attraverso strumenti di dis/incentivazione), conformativo (le più autoritative), sostenendosi poi che l'intervento pubblico, guidato dal principio di sussidiarietà, dovrebbe in linea di massima preferire il ricorso a modalità di regolazione dei consumi «*che riducono le esternalità attraverso l'internalizzazione entro il mercato delle "variabili" trascurate, anziché tradursi in una regolamentazione atta a "neutralizzare" la sfera dei rapporti economici, espungendone la libertà*». Nel saggio poi, viene ampiamente rimarcata l'importanza basilare dell'educazione al consumo, definita «*cerniera tra i diritti dei consumatori e la regolazione del consumo*» e «*che funziona quasi come una membrana che fa coesistere, dialogare e scambiare armonicamente i due sistemi. Essa è l'oggetto di un diritto sociale dei consumatori, grazie al quale l'azione pubblica o privata (associativa) promuove in capo ai consumatori medesimi la cura dell'interesse generale, secondo lo schema più fedele di funzionamento del principio di sussidiarietà. Grazie all'educazione del consumo, la libertà economica del consumatore assume la prospettiva politica dell'interesse generale, e dunque la solidarietà resta "agganciata" al sistema delle libertà. Si argomenta quindi una complementarità, tipica della democrazia, tra educazione alla libertà - per la cui diffusione è centrale il ruolo delle formazioni sociali (tra cui le associazioni dei consumatori) - e regolazione. Il successo dell'educazione al consumo è garanzia di un equilibrio tra autonomia del sociale (entro cui riposa l'autonomia del mercato) e l'intervento sussidiario della Repubblica.*».

<sup>370</sup> L. ROSSI CARLEO, in *Codice del Consumo*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 121.

concorrenza, alla regolamentazione della pubblicità commerciale, ai concetti di sicurezza e qualità dei prodotti e agli strumenti posti a disposizione della tutela dei consumatori *uti singuli* e come associati<sup>371</sup>.

Simili osservazioni portano altresì a comprendere appieno come l'opera di educazione al consumo non possa prescindere dallo sviluppo dei rapporti associativi del consumatore, nel senso che essa non deve focalizzarsi esclusivamente sulla formazione, certamente doverosa e necessaria, di un rapporto paritario fra i singoli consumatori e le imprese private, ma deve parimenti garantire un livello elevato di protezione del consumatore anche nei rapporti sociali in cui i suoi diritti ed interessi vengono comunque in rilievo<sup>372</sup>.

Se dunque l'educazione al consumo aiuta il singolo consumatore ad affrontare i problemi quotidiani e, al contempo - incoraggiando il consumo sostenibile - produce pure effetti positivi per l'intera società<sup>373</sup>, e se, sulla scia delle considerazioni appena esposte, pare evidente quali «*enormi potenzialità*» abbia la previsione, in questi termini, del diritto in questione<sup>374</sup>, non ci si può esimere, tuttavia, dal constatare come, attualmente, il diritto all'educazione sembri più proclamato che attuato per quanto concerne la sua realizzazione in positivo<sup>375</sup>.

Innanzitutto, è da dire che l'evidente carattere programmatico dell'art. 4 Cod. Cons. rappresenta, molto probabilmente, la fonte prima di debolezza della norma<sup>376</sup>. Al di là della stretta connessione con il diritto all'informazione – che si è cercato di illustrare nelle pagine precedenti - resa evidente anche dalla collocazione sistematica del diritto all'educazione in una norma posta subito prima di quelle dedicate all'informazione<sup>377</sup>, questo fondamentale diritto del consumatore continua ad avere un contenuto «*evanescente*

<sup>371</sup> Cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, in AA.VV., *Codice del Consumo*, cit., 43 ss.

<sup>372</sup> B. CAPPONI, M. GASPARINETTI, C. M. VERARDI, *La tutela collettiva dei consumatori. Profili di diritto sostanziale e processuale*, Napoli, 1995, 6 ss.; P. CENDON (a cura di), *Commentario al Codice civile*, cit., 39.

<sup>373</sup> Come sottolinea G. PERLINGIERI, in *Mercato, solidarietà e diritti umani*, in *Rass. Dir. civ.*, 1995, 3, 101 ss., osservando che da un lato si consente ai consumatori di trarre pienamente vantaggio dal mercato interno e, dall'altro, si sostiene uno sviluppo sociale equilibrato.

<sup>374</sup> In tal senso cfr. L. ROSSI CARLEO, in *Codice del Consumo*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 119.

<sup>375</sup> Si veda nota precedente.

<sup>376</sup> Fra i tanti, cfr. almeno G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 94; S. PIERCIACCANTE., *Serve più educazione all'informazione*, in *Guida al dir.*, 2005, 48, 68; V. CUFFARO, *Codice del Consumo*, cit., 39.

<sup>377</sup> G. TADDEI ELMI, sub art. 4, in *Codice del Consumo*, a cura di G. VETTORI, cit., 73; in V. CUFFARO, *Codice del Consumo*, cit., 39, si legge che «*l'esplicita descrizione del contenuto del diritto all'educazione in una norma posta immediatamente prima di quella dedicata all'informazione è secondo taluni da accogliere con favore, come tentativo di dare concreta attuazione al diritto fondamentale sancito dallo stesso Trattato CE; la norma si porrebbe peraltro come linea guida "assai importante" per interpretare e applicare correttamente le stesse norme in tema di informazioni al consumatore, in modo tale che il diritto all'informazione non si risolva in una mera formalità.*».

e generico»<sup>378</sup>: come ha rilevato anche il Consiglio di Stato nel più volte menzionato Parere al Codice del Consumo<sup>379</sup>, non sono individuati con precisione i soggetti deputati a svolgere l'azione educativa né sono specificate le relative modalità attuative; non sono poi previste sanzioni di alcun tipo per il mancato rispetto della disposizione in parola.

Il testo dell'articolo, insomma, parrebbe non andare oltre lo stadio meramente enunciativo, dato che nel suo primo comma proclama, come visto, le finalità molteplici dell'educazione dei consumatori, senza però chiarire come concretamente perseguire tali finalità, mentre nel comma successivo il Legislatore non pare essere andato oltre un vago e timido tentativo di indicare l'oggetto delle attività educative e i soggetti che debbono porle in essere (molto genericamente, «*soggetti pubblici e privati*»), senza dare un vero contenuto precettivo alla disposizione<sup>380</sup>.

Al di là, dunque, delle pure intenzioni, la configurazione concreta del diritto all'educazione del consumatore, verte, al momento - finché, cioè, non verranno esattamente individuati sia i soggetti su cui grava l'obbligo (o dovere?) di educare che i contenuti specifici di questa educazione - in una situazione di evidente indeterminatezza, che ne mina alle fondamenta la diretta applicabilità, nonostante, come osservato al riguardo, il futuro della protezione (effettiva) del consumatore passi giocoforza da questo stretto<sup>381</sup>.

Va detto, in proposito che, sebbene ancora oggi non si sia gran che diradata la "nebbia" che tuttora avvolge i soggetti tenuti ad impartire questa educazione, la previsione normativa *de qua*, così com'è (*soggetti pubblici e privati*), ha indotto parte della dottrina ad esaurire il discorso sul punto, individuando i principali depositari dell' "obbligo/dovere" nelle associazioni dei consumatori, che certamente, fra i propri compiti "istituzionali" devono avere quello di contribuire a sviluppare una coscienza critica nei consumatori. Indubbiamente, non sono sinora mancate numerose iniziative promosse al riguardo dalle principali associazioni consumeristiche<sup>382</sup>, spesso su progetti finanziati dal Ministero dello

<sup>378</sup> G. TADDEI ELMI, *supra cit.*, 73.

<sup>379</sup> Consiglio di Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, 20.12.2004, n. 11602.

<sup>380</sup> Ad esempio, S. PIERCIACCANTE, *Serve più educazione all'informazione*, cit., 69, parla di disposizione «*priva di autentico contenuto precettivo*».

<sup>381</sup> Cfr. F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo*, cit., 202-203.

<sup>382</sup> Ad esempio, nel 2011, il Progetto *Guarda che ti riguarda!*, finanziato dal Ministero dello Sviluppo Economico, è stato realizzato da 5 associazioni del CNCU (Consiglio nazionale Consumatori e Utenti) - Movimento Difesa del Cittadino, Assoutenti, Codacons, Confconsumatori, Unione Nazionale Consumatori - con l'obiettivo di favorire l'esercizio dei diritti dei consumatori e promuoverne la consapevolezza sulle opportunità e sugli strumenti di tutela in materia di: credito al consumo, pratiche commerciali scorrette, telemarketing, servizi turistici, garanzie post-vendita. Attraverso un sito web dedicato, guide, servizi di consulenza, una rubrica radiofonica ed alcune giornate a tema, l'intento sotteso al progetto è stato quello di promuovere l'educazione al consumo consapevole e migliorare il livello di autotutela del consumatore.

Un altro esempio è offerto da *EconomiaAmica*, campagna di sensibilizzazione sui temi dell'economia e della finanza rivolta ai cittadini adulti, con l'obiettivo di stimolare, attraverso incontri con esperti qualificati delle banche e delle Associazioni dei Consumatori, una gestione più consapevole delle risorse economiche,

Sviluppo, o comunque in collaborazione con altri soggetti pubblici (principalmente, le Regioni) o privati, ma non parrebbe condivisibile l'opinione, pur autorevole, di chi ritiene addirittura «risolto» il nodo relativo alla individuazione di tali soggetti: «*Appare evidente*», si è scritto in proposito, «*che, così come in ambito europeo, anche in ambito nazionale si tende ad assegnare essenzialmente alle associazioni dei consumatori l'attività formativa e divulgativa finalizzata all'educazione*»<sup>383</sup>.

Senza voler minimamente misconoscere che lo sviluppo del livello di conoscenza del mercato e degli strumenti di tutela a disposizione del consumatore costituisca indubbiamente una delle finalità principali delle formazioni sociali aventi per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori, è però, questa, una soluzione che reca con sé inconvenienti non privi di rilevanza.

Se si riflette sulla evidente propedeuticità del diritto all'educazione rispetto all'effettivo godimento di tutte le altre situazioni giuridiche soggettive di vantaggio proprie del consumatore e se si considera che l'espletamento di attività educative da parte delle associazioni consumeristiche non è qualcosa di coercibile, non essendo queste ultime giuridicamente obbligate (nel senso tecnico del termine) ad assolvere un simile compito, risulta chiara la conseguenza che ne deriva: nella possibile e non sanzionabile inerzia dei privati e nella latitanza di soggetti pubblici istituzionalmente tenuti a tanto, la disposizione contenuta nell'art. 4 finirebbe confinata nel limbo delle buone intenzioni. Di certo l'intervento di soggetti privati in questo campo è auspicabile - e dunque può e deve essere promosso e sostenuto, anche economicamente, dalle Istituzioni pubbliche - ma non può supplire *in toto* al non intervento dello Stato, che solo, invece, può individuare organi e programmi *ad hoc*.

Se pure dall'attuale quadro costituzionale non si possa desumere un generale obbligo di educazione del consumatore in capo allo Stato, nondimeno sono comunque ricavabili dei precisi doveri dello Stato in relazione a specifiche situazioni<sup>384</sup>.

---

affrontando temi concreti e di interesse quotidiano come la pianificazione del budget familiare, la scelta del conto corrente più adatto, il sovraindebitamento o il rapporto rischio - rendimento finanziario. Ampiamente diffusa su tutto il territorio nazionale, *EconomAmica* rappresenta una delle iniziative che le banche italiane aderenti al Consorzio Patti Chiari insieme alle Associazioni dei Consumatori hanno realizzato concretamente per rendere la cultura finanziaria sempre più tangibile e diffusa e si inserisce nella scia dei numerosi progetti formativi che da anni vedono coinvolti il mondo bancario e le Associazioni. *EconomAmica* presenta due differenti livelli di interazione: da un lato una serie di incontri territoriali, che si svolgono presso le sedi delle Associazioni dei Consumatori o di altri enti interessati ad ospitarli e, dall'altro, l'organizzazione delle «*Giornate della cittadinanza economica*» che prevedono una tavola rotonda che coinvolge diversi relatori pubblici, privati, istituzionali e sociali, nonché le banche interessate.

<sup>383</sup> E' questa l'opinione espressa da L. ROSSI CARLEO, in Art. 4, *Educazione dei consumatori*, in *Codice del Consumo*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 116 ss.

<sup>384</sup> Si veda ampiamente sul tema F. PEDRINI, *Principi costituzionali in tema di consumo*, cit., 202-203. L'A., nell'esaminare i limiti che il comma 2 dell'art. 41 Cost. pone alla libera iniziativa economica privata, dopo

Volendosi infatti prendere in esame le diverse situazioni soggettive riconosciute al consumatore, con riferimento alla tutela della salute e del risparmio (beni pregiudicabili dal fenomeno consumo) è rintracciabile già a livello costituzionale, lo si è detto nelle pagine addietro, una protezione sufficientemente definita nei suoi contenuti e tale da offrire ampia copertura ai successivi interventi legislativi di supporto, quand'anche andassero a limitare la libertà di iniziativa economica.

In questo caso, allora, in cui vi è già un'espressa tutela costituzionale, e chiamando in causa il criterio del buon andamento della Pubblica Amministrazione sancito dall'art. 97 Cost., risulterebbe incostituzionale il comportamento dello Stato che non garantisse - con riferimento a queste posizioni soggettive - quelle stesse precondizioni (in questo caso l'educazione del consumatore) che esso Stato finisce - attraverso la previsione a livello legislativo del diritto all'educazione - per riconoscere essenziali ad un pieno sviluppo o comunque tutela di quelle stesse situazioni giuridiche soggettive.

Per dirla con le parole di chi ha effettuato un'articolata analisi al riguardo, *«una volta che si riconosce, insomma, come l'educazione al consumo sia una premessa necessaria per l'efficacia del diritto alla salute, non parrebbe congruente che la Repubblica lasci la tutela di questa premessa alla (sola) buona volontà del soggetto privato, atteso che tutto ciò pare incompatibile (quanto meno) col principio di buon andamento dell'amministrazione. Senza considerare poi l'eventuale ripercussione sul principio di uguaglianza di cui all'art. 3, primo comma Cost., per cui in assenza di un intervento pubblico, l'azione dei privati potrebbe essere non solo assente, ma anche differenziata sul territorio, introducendo inaccettabili disuguaglianze fra i cittadini rispetto all'effettivo godimento di un identico*

---

aver analizzato le clausole generali "progressive" ivi contenute - quelle della "utilità sociale" e quella della "sicurezza", su cui si è riferito in precedenza, allorché si è accennato alla ricostruzione dei fondamenti costituzionali del consumo maggiormente accreditata in dottrina - prosegue analizzando le ulteriori clausole generali "di garanzia" contenute nella norma costituzionale suddetta, quelle della "libertà" e della "dignità umana". Si tratterebbe, come evidenzia l'A. nella monografia citata (182 -183), di clausole *«maggiormente volte alla protezione (e, se del caso anche alla promozione) di beni giuridici afferenti a posizioni via via più basilari ed "essenziali" della persona (e quindi anche del consumatore quale persona)[...], il cui connotato "di garanzia" dell'intima sfera individuale (anche del consumatore) parrebbe estrinsecarsi [...] soprattutto nella "tutela delle precondizioni (costituzionali)" per ogni forma di equilibrato rapporto di consumo.»* In particolare, per il tramite della clausola generale della *dignità umana*, sembrerebbe potersi riconoscere rilievo e adeguata copertura costituzionale a tutti quegli interventi legislativi volti a "promuovere" quei diritti che, sebbene non sanciti a livello costituzionale, si configurino però quale precondizione per un pieno ed effettivo esercizio delle libertà riconosciute dallo Stato e quindi per un pieno ed effettivo sviluppo della persona umana. In tal caso, questi interventi legislativi, estrinsecazione di quell'obbligo promozionale delle libertà gravante in capo alla Repubblica, si configurerebbero addirittura come costituzionalmente dovuti. Ora, con riferimento specifico alla vicenda del consumo, collegata la *dignità umana* alla *dignità sociale* di cui parla l'art. 3 Cost., comma 1 (*«Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale»*), ed intesa la *pari dignità* come tendenziale parità di condizioni all'interno dei rapporti che implicano l'esercizio di libertà, dei rapporti etico-sociali, economici e di quelli politici, i diritti all'informazione e all'educazione riconosciuti come "fondamentali" per il consumatore\utente rappresenterebbero appunto quelle *«precondizioni per la parità delle armi»* nel rapporto economico-giuridico col mondo della produzione.

*diritto fondamentale. Alla luce di queste considerazioni, un intervento diretto dello Stato in favore dell'educazione al consumo non sembra soltanto una possibilità prevista dalla legge (qual è il Codice del Consumo), ma anche un dato costituzionalmente prescritto, e precisamente a tutela della dignità umana.»<sup>385</sup>.*

Posto che l'art. 4, comma 2, Cod. Cons. non esplicita in alcun modo quali siano i soggetti destinatari della relativa norma, una certa attività di educazione ed informazione dei consumatori è realizzata, nel nostro Paese, dal Ministero dello Sviluppo Economico, tramite la Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, afferente al Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione<sup>386</sup>; a tale dicastero fa altresì capo, come già detto, il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, che ha l'incarico di tutelare i consumatori e di fungere da organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori.

Anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, rientrando nei suoi compiti la tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali scorrette poste in essere dalle

---

<sup>385</sup> F. PEDRINI, *supra cit.*, 205-206.

Per quel che invece concerne gli altri diritti dei consumatori non sanciti a livello superprimario, ma solo a livello legislativo, dal principio del buon andamento può si desumersi l'obbligo per la Repubblica di intervenire, ma semplicemente perché, avendo il Legislatore riconosciuto, nel caso che qui interessa, il diritto all'educazione dei consumatori, non può poi latitare, lasciando interamente alla buona volontà dei soggetti privati l'effettività del diritto stesso. La differenza rispetto a beni già tutelati da previsioni di rango costituzionale, come la salute ed il risparmio, riposa nel fatto che, in questo caso, difettando un collegamento immediato con ben definite posizioni giuridiche soggettive di vantaggio, il vincolo che ne deriva per l'organizzazione legislativa della Pubblica Amministrazione non ha certamente la medesima stringenza. Detto in altri termini, ben può il Legislatore graduare discrezionalmente la tutela effettiva di situazioni di vantaggio per il consumatore *ulteriori* rispetto a quelle previste direttamente nella Carta Costituzionale; è possibile, però, che la tutela di fatto apprestata risulti incoerente rispetto al disegno prescrittivo perseguito. Il giudizio sulla compatibilità con la Costituzione di tali possibili incoerenze si basa su a criteri «scivolosi» – quello della ragionevolezza e quello dell'eccesso di potere legislativo – che presentano il rischio di tralignare in valutazioni politiche discrezionali spettanti pur sempre esclusivamente al Parlamento.

<sup>386</sup> Uno dei macro-settori di attività di tale Dipartimento è infatti rappresentato dalle azioni di vigilanza a tutela del mercato e dei consumatori, il cui obiettivo è di promuovere e rafforzare gli strumenti per lo sviluppo della concorrenza e la liberalizzazione dei mercati garantendo nel contempo la tutela dei consumatori anche attraverso l'attuazione di un sistema per la trasparenza dei prezzi. Il *Quaderno Informativo Mercato e Consumatori* è un periodico di informazione sulle attività del Dipartimento per l'Impresa e l'Internazionalizzazione, in materia di tutela del mercato e politiche per i consumatori. Al fine di favorire la relazione tra soggetti privati e pubblici, di valorizzare le esperienze e creare maggiori sinergie, Quaderno informativo coniuga diritti dei consumatori, corretto funzionamento del mercato e promozione della concorrenza, offrendo un approfondimento rivolto a cittadini e operatori di settore (interlocutori nazionali, associazione dei consumatori, organizzazioni imprenditoriali, camere di commercio, enti locali e università).

<sup>387</sup> Ad esempio, può ricordarsi l'iniziativa promossa dal Ministero dello Sviluppo Economico nel 2011 - finanziata con i fondi delle multe antitrust e realizzata con la collaborazione di Unioncamere e di Universitas mercatorum- sulla necessità di educare i giovani consumatori sulle tematiche legate al web e fornir loro gli strumenti necessari per un utilizzo di internet senza pericoli. Il progetto, che ha coinvolto anche il corpo docente, ha voluto promuovere nel sistema scolastico, e in particolare tra gli studenti delle scuole superiori, un approccio informato e consapevole sugli acquisti sicuri, fornendo gli strumenti conoscitivi necessari per un utilizzo sicuro e cosciente della rete e dell'e-commerce. E' stato articolato su due annualità, l'anno scolastico 2011-2012 e quello 2012-2013, e coinvolgendo 50 scuole secondarie, scelte su tutto il territorio nazionale.

imprese, svolge, tramite la Direzione Generale per la Tutela del Consumatore, attività educativa, attraverso apposite pubblicazioni<sup>388</sup> e iniziative<sup>389</sup>

Dell'educazione dei consumatori si occupano anche le Regioni ( e le province autonome di Trento e Bolzano), il più delle volte promuovendo e sostenendo, anche economicamente, progetti e programmi promossi dalle associazioni dei consumatori: invero, sin dagli anni Settanta le diverse legislazioni regionali, in forza della vecchia formulazione dell'art. 117 Cost., hanno tentato di promuovere l'educazione e l'informazione del consumatore, soprattutto finanziando le associazioni aventi tale scopo. Tuttavia, anche se con la riforma dell'art. 117 Cost. la disciplina dei consumatori è rientrata nell'ordinamento civile (perché investe uno status e quindi una posizione della persona di fronte all'ordinamento), materia - questa - di competenza esclusiva dello Stato, è comunque possibile per le Regioni continuare ad incoraggiare le attività educative ed informative dei consumatori, sostenendo, ad esempio, le associazioni che se ne occupano.

Dell'educazione e dell'informazione dei consumatori si sono occupate e si occupano anche alcune Camere di Commercio, pur trattandosi, però di un'attività comunque episodica.

Quanto alle risorse finanziarie necessarie per dare attuazione al diritto all'educazione dei consumatori, vengono annualmente stanziati dei fondi riservati alle iniziative editoriali delle associazioni consumeristiche; con l'art. 148 della legge finanziaria 2001 si è stabilito che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'AGCM sono destinate a finanziare iniziative a vantaggio dei consumatori; previsione, questa, che ha riscosso il plauso della dottrina, che vi ha letto, fra l'altro, una conferma della circolarità sussistente fra mercato e consumatore, osservando come *«viene [...] opportunamente fissato l'obiettivo di riassorbire le esternalità negative legate alle distorsioni della concorrenza e del mercato da parte delle imprese, prevedendo il riutilizzo delle somme a favore dei*

---

<sup>388</sup> Ad esempio, nel 2012 l'AGCM ha curato la pubblicazione di un'apposita guida su *«I diritti dei consumatori nel mercato dei servizi di comunicazione elettronica»*, un testo aggiornato e di facile consultazione tramite il quale il consumatore può agevolmente conoscere, per tutti i servizi che quotidianamente utilizza, quali sono le regole previste dall'Autorità per tutelarle e quali diritti, quindi, possa far valere nei confronti degli operatori.

<sup>389</sup> Dopo una prima fase sperimentale, nel 2008 l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ha avviato, in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il progetto dedicato alle scuole *«Io non abbozzo»* finalizzato a sensibilizzare gli studenti delle scuole primarie e secondarie sui temi della concorrenza e della tutela del consumatore. L'iniziativa si è svolta negli anni scolastici 2009/2010 e 2010/2011 ed ha coinvolto 108 scuole e oltre 5.000 alunni. La "formazione porta a porta" realizzata attraverso la presenza, nelle varie scuole che ne avevano fatto richiesta, di funzionari antitrust in veste di docenti, ha previsto anche il coinvolgimento diretto degli studenti con la realizzazione di un elaborato, espressione dei risultati conseguiti a seguito del percorso formativo.

*consumatori*»<sup>390</sup>; più recentemente, l'art. 2, comma 142 della legge finanziaria 2008<sup>391</sup> ha disposto che l'ammontare derivante dal pagamento delle sanzioni irrogate dall'AEEG (Autorità per l'energia elettrica e il gas) sia destinato ad un Fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori, approvati dal Ministero per lo Sviluppo Economico, su proposta dell'Autorità stessa; infine, anche l'art. 140, comma 7 Cod. Cons.<sup>392</sup>, ha previsto che le somme liquidate dal giudice a carico del professionista, qualora questi non si attenga alla decisione giudiziale pronunciata a seguito di un'azione inibitoria collettiva, siano destinate al finanziamento di iniziative a vantaggio dei consumatori.

Fatte queste doverose precisazioni, tuttavia, è evidente come il contenuto concreto del diritto all'educazione, in tutte le sue sfaccettature, e dunque l'effettività di tale diritto, resti comunque ancora oggi troppo vago, postulando una necessaria attuazione concreta ad opera di norme specifiche nei singoli settori; i protagonisti indiscussi di questa fondamentale campagna educativa sono e devono dunque essere lo Stato e le Pubbliche Amministrazioni in genere, che, per via del loro ruolo nel perseguimento dell'interesse pubblico, sono chiamati a tutelare *«l'aspirazione collettiva ad una formazione della coscienza dei consumatori»*<sup>393</sup>.

Ciò non è in contraddizione con l'opportunità di una proficua collaborazione con gli altri protagonisti della tutela dei consumatori e, quindi, *in primis* con le organizzazioni che li rappresentano, ma anche con altre componenti sociali, quali imprese, media, sindacati, istituzioni educative, rivestendo tutti questi soggetti un ruolo significativo nella vita del consumatore. E del resto *«l'azione del consumo difficilmente può essere "educata" solo da un'operazione settoriale, specifica e coordinata dal basso, se manca l'apporto di un lavoro culturale, generale e diffuso, e forse anche di una strategia politica che sia sorretta, ove serva, dal potere sanzionatorio.»*<sup>394</sup>.

<sup>390</sup> L. ROSSI CARLEO, in *Art. 4, Educazione dei consumatori*, in *Codice del Consumo*, a cura di G. ALPA, L. ROSSI CARLEO, cit., 117.

<sup>391</sup> Integrando l'originaria previsione dell'art. 11bis del d.l. 14.03.2005, n. 35.

<sup>392</sup> Comma 7, art. 140 Cod. Cons. *Procedura*:

*«Con il provvedimento che definisce il giudizio di cui al comma 1 il giudice fissa un termine per l'adempimento degli obblighi stabiliti e, anche su domanda della parte che ha agito in giudizio, dispone, in caso di inadempimento, il pagamento di una somma di denaro da 516 euro a 1.032 euro, per ogni inadempimento ovvero giorno di ritardo rapportati alla gravità del fatto. In caso di inadempimento degli obblighi risultanti dal verbale di conciliazione di cui al comma 3 le parti possono adire il tribunale con procedimento in camera di consiglio affinché, accertato l'inadempimento, disponga il pagamento delle dette somme di denaro. Tali somme di denaro sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze al fondo da istituire nell'ambito di apposita unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero delle attività produttive, per finanziare iniziative a vantaggio dei consumatori.»*

<sup>393</sup> R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, cit., 90; vedi anche E. CAPOBIANCO, G. PERLINGIERI, *Codice del Consumo*, cit., 36.

<sup>394</sup> Sono parole di F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo...*, cit., 70.

Infine, un immancabile rilievo critico anche con riferimento al già citato e ultimo inciso dell'art. 4, comma 2, laddove prevede che *«le attività destinante all'educazione dei consumatori [...] prendono[...] in particolare considerazione le categorie di consumatori maggiormente vulnerabili.»*. Se è apprezzabile l'attenzione che l'articolo rivolge così a queste categorie, come si è già notato precedentemente, tuttavia assolutamente nulla di specifico viene aggiunto su questo delicato argomento (modalità, soggetti, contenuti). Al riguardo, risulta essenziale l'educazione dei giovani e quindi il ruolo che le Istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado ed in generale tutte le agenzie educative potrebbero svolgere in tema di educazione al consumo.

Più che fondate paiono, pertanto, le opinioni di chi ha opportunamente rimarcato la necessità di *«promuovere nelle scuole, accanto alla cultura d'impresa ed alla formazione professionale, la formazione attenta e graduale del futuro consumatore, perché quello che di solito è l'anello debole del nucleo familiare, attraverso il quale si fa strada il messaggio pubblicitario ingannevole, con effetti sovente destabilizzanti nei confronti del bilancio domestico, o di ingiustificate frustrazioni, si configuri invece come cardine del mercato e contraente paritario, nel futuro prossimo. Non può non rilevarsi la colpevole lacuna – allo stato – dei programmi di studio che andrebbero rivisitati, nelle scuole di ogni ordine, e per gradi, a favore di una formazione giuridica, economica, sociologica, antropologica, che sottolinei anche le connotazioni precipue del commercio elettronico e della responsabilità contrattuale, e che conduca l'adolescente alla piena maturità di cittadino consumatore, talché, riequilibrando il mercato, lo obblighi a tecniche di marketing più eque e corrette, ed a privilegiare [...] la qualità, la sicurezza, la conformità e la convenienza del prodotto.»*<sup>395</sup>.

---

<sup>395</sup> A. G. PARISI, *L'educazione e l'informazione del consumatore*, in P. STANZIONE, A. MUSIO, *La tutela del consumatore*, cit., 38.

## § 6. *L'educazione finanziaria del consumatore.*

Quanto sinora illustrato circa la rilevanza dell'educazione (e dell'informazione) del consumatore intesa in senso generale, vale in maniera particolare per un segmento peculiare dell'educazione al consumo, e cioè per l'educazione finanziaria<sup>396</sup>.

La debolezza del consumatore (o meglio, in questo caso, dell'utente) raggiunge il suo grado massimo nella dimensione finanziaria<sup>397</sup>, la cui centralità nel fenomeno consumo è persino superfluo sottolineare. Trattandosi di un settore caratterizzato da un'offerta iperspecializzata e sempre meno "afferrabile" mercé le nuove tecnologie a sua disposizione, non occorrono articolate spiegazioni per arrivare a comprendere la fortissima esigenza, sociale innanzitutto, di tutelare adeguatamente l'utente di tali servizi, esposto ad asimmetrie informative di conclamata evidenza.

In questa sede non si svolgeranno analisi e riflessioni sull'informazione in senso stretto nel settore in questione, data la complessità tecnica e la vastità dell'argomento, che richiederebbero uno spazio ben più ampio e perlomeno "un'istantanea" dell'articolata normativa al riguardo, i cui contenitori principali sono oggi il T.U.F. (Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria – d. lgs. n. 58 del 24.02.1998) ed il T.U.B. (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – d. lgs. n. 385 dell'1.09.1993), sebbene, come accennato precedentemente, nel Codice del Consumo, gli artt. da 67-bis a 67-vicies bis<sup>398</sup> si occupino della "commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori".

<sup>396</sup> In dottrina si è segnalato un tratto distintivo tra l'ambito di applicazione determinato dal generale diritto all'educazione e quello più specifico all'educazione finanziaria, individuato nel *target* di riferimento sotteso ad ognuno dei due versanti di intervento. Il diritto all'educazione sancito dall'art. 4 d.lgs. n. 206/2005 si presenta di vasta portata con riguardo alla generalità dei settori economici che involgono interessi dei consumatori, ma risulta penalizzato dall'eccessiva limitazione soggettiva in funzione esclusiva del soggetto che presenti tutte le indicate caratteristiche della figura del consumatore; il diritto all'educazione finanziaria prescinde da quest'ultimo presupposto, per estendersi ad un *target* soggettivo più ampio, quello dei cittadini. Costoro, integrino o meno gli estremi per il riconoscimento dello *status* di consumatore, sono piuttosto presi in considerazione in qualità di utenti – attuali o potenziali – dei servizi finanziari. Si veda, sul punto, M. T. PARACAMPO, *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, in *Riv. dir. banc.*, su [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2011, 6, 5.

<sup>397</sup> E' bene precisare che rapporti e servizi "finanziari" vanno qui intesi in senso lato come inclusivi di quelli propriamente bancari, finanziari in senso stretto ed assicurativi.

<sup>398</sup> Inseriti nel testo consumeristico dall'art. 9, comma 1, d. lgs. n. 221 del 23.10.2007 e costituenti la Sezione IV-bis del Capo I «*Particolari modalità di conclusione del contratto*», Titolo III «*Modalità contrattuali*», Parte III «*Il Rapporto di consumo*» del Codice del Consumo.

In particolare gli artt. da 67-quater a 67-octies dettano la disciplina dell'informazione del consumatore prima della conclusione del contratto a distanza, delle informazioni relative al fornitore, al servizio finanziario, al contratto a distanza, al ricorso, specificandosi all'art. 67-decies («*Requisiti aggiuntivi in materia di informazioni*») che «*Oltre alle informazioni di cui agli articoli 67-quater, 67-quinquies, 67-sexies, 67-septies e 67-octies sono applicabili le disposizioni più rigorose previste dalla normativa di settore che disciplina l'offerta del servizio o del prodotto interessato.*».

Ci si limita, pertanto, ad osservare che, quanto più la materia è tecnica, complessa, ed articolata, tanto maggiori tendono a essere le asimmetrie informative, ed i settori assicurativo, bancario e finanziario ne costituiscono l'esempio più significativo; si consideri poi che nel settore dei contratti a distanza, la necessaria informazione assume ancora maggiore importanza, in quanto manca il contatto personale.

Il sistema giuridico attuale, allora, tramite la produzione di normative *ad hoc* e l'individuazione di specifici soggetti ai quali assegna il ruolo di "regolatori", cerca di ridurre queste asimmetrie. La finalità ultima è quella di realizzare mercati più efficienti, fondati su una ragionevole fiducia dei contraenti deboli nei confronti dei contraenti forti. Rispetto ad altri segmenti, nella materia dei servizi finanziari le informazioni sono dunque di centrale rilevanza per questa ragione aggiuntiva: dati e notizie servono non solo per il corretto instaurarsi del rapporto contrattuale fra fornitore e consumatore (funzione "privatistica"), ma sono utili anche per assicurare il buon funzionamento dei mercati finanziari (funzione "pubblicistica"), consentendo che vengano effettuate consapevoli scelte d'investimento e rafforzando così la fiducia dei consumatori nell'efficienza dei mercati<sup>399</sup>.

Svolte queste rapidissime considerazioni, preme ora spendere qualche parola in più sul ruolo fondamentale che oggi è chiamata a svolgere l'educazione finanziaria dei consumatori, premettendo che in ambito comunitario è un argomento che viene affrontato e discusso già da diversi anni<sup>400</sup> (mentre il tema si è "imposto" con una certa enfasi sulla

---

<sup>399</sup> Cfr. in tale senso V. SANGIOVANNI, *L'informazione del consumatore nella commercializzazione a distanza di servizi finanziari*, in *Dir. Internet*, 2008, 4, 399 ss.

Sull'argomento la letteratura è amplissima. *Ex multis* cfr. almeno P. SERRAO D'AQUINO, *Obblighi informativi e responsabilità dell'intermediario finanziario. Parte I: criteri generali di comportamento, operatore qualificato, profilatura della clientela secondo la Mifid. Obblighi informativi legati ai prodotti derivati*, in *Giur. Merito*, 2012, 6, 1466 ss.; F. GRECO, *Il consumatore-risparmiatore e gli obblighi informativi «continuativi» tra fonte legale e fonte convenzionale*, cit.; *L'informazione degli intermediari sui contratti derivati e la (in-)certezza del diritto*, in *Corr. Merito*, 2011, 8-9, 814 ss.; *Intermediazione finanziaria e regole d'informazione: la disomogeneità del quadro rimediabile e la "tranquillità" della tradizione*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, 12, 2561 ss.; *Obbligazioni Cirio e violazione dell'obbligo di informazione: un ulteriore tassello sul tavolo della roulette della giurisprudenza*, in *Resp. civ. prev.*, 2010, 2, 428 ss.; AA.VV., *Banche, consumatori e tutela del risparmio*, a cura di S. AMBROSINI, P. G. DEMARCHI, Milano, 2009; AA.VV., *Strumenti finanziari e regole MiFid*, a cura di F. DEL BENE, Milano, 2009.

<sup>400</sup> L'approccio normativo di matrice comunitaria al tema dell'educazione finanziaria si è rivelato – sinora – più incisivo di quello nazionale. Premesso che sul versante comunitario l'assetto legislativo in materia di servizi finanziari risale ad epoca anteriore allo scoppio della crisi, esso si è contraddistinto per una certa dinamicità che lo ha portato ad essere in continuo movimento e progressiva evoluzione, sulla scorta dapprima dei diversi *step* di realizzazione del PASF (Piano d'azione per i servizi finanziari) e poi di quelli del *post-PASF*. Occorre poi tener presente che la finalità che muove il Legislatore comunitario è di ampio respiro, in quanto diretta a favorire l'efficace funzionamento del mercato interno dei servizi finanziari e contestualmente a rimuovere eventuali ostacoli ad operazioni transfrontaliere. In quest'ottica «*l'educazione finanziaria è essenziale se si vuole che il mercato unico apporti benefici diretti ai cittadini europei mettendoli in grado di decidere in cognizione di causa a merito all'acquisto di servizi finanziari e di comprendere elementi basilari di finanza personale, come riconosciuto dalla comunicazione della Commissione "Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo"*» (cfr. *considerando 5*, decisione della Commissione 2008/365).

scena nazionale solo di recente, soprattutto a seguito di espresse raccomandazioni comunitarie a procedere su questa strada) senza contare le poi iniziative a carattere internazionale<sup>401</sup>.

Come si è avuto modo di dire nel corso dell'analisi dell'art. 4 del Codice del Consumo, l'educazione - su un piano generale - rappresenta la base su cui poggia l'effettivo

---

In molteplici interventi è stato riproposto a più riprese il tema dell'educazione finanziaria, che è divenuto così una costante in tutti i documenti che si sono occupati – e si occupano tuttora – di tutela del consumatore di servizi finanziari; si veda ad esempio: Comunicazioni della Commissione Europea COM(2005) 115 def. del 6 aprile 2005, *Migliorare la salute, la sicurezza e la fiducia dei cittadini: una strategia in materia di salute e di tutela dei consumatori*; COM(2007) 99 def. del 13 marzo 2007, *Maggiori poteri per i consumatori, più benessere e tutela efficace*; COM(2007) 226 def. del 30 aprile 2007, *Libro Verde sui servizi finanziari al dettaglio nel mercato unico*; COM(2007) 808 def. del 18 dicembre 2007, *educazione finanziaria*; COM(2009) 204 def. del 30 aprile 2009, *relativa ai prodotti di investimento al dettaglio preassemblati*; la risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 2008 sulla protezione del consumatore: *migliorare l'educazione e la sensibilizzazione del consumatore in materia di credito e finanza* [P6\_TA(2008)0539]. Con decisione della Commissione (2008/365/CE) del 30 aprile 2008, adottata sulla scorta delle indicazioni già formulate dalla Commissione europea [COM(2007) 808 def. del 18 dicembre 2007, *Educazione finanziaria*] si è costituito un gruppo di esperti (*Expert Group on Financial Education*, EGFE) composto da esponenti di autorità pubbliche e soggetti privati, nonché rappresentanti dei Paesi membri, i cui compiti spaziano dallo svolgimento di una funzione consultiva su qualsiasi aspetto dell'educazione finanziaria a quella ausiliaria della Commissione nell'individuazione di eventuali ostacoli legislativi, regolamentari, amministrativi e d'altro genere all'offerta educativa in materia finanziaria, unitamente alla condivisione ed alla promozione delle pratiche ottimali sul punto in questione.

Con Decisione del 20 luglio 2010 (in (GUUE 199/12 del 21 luglio 2010), la Commissione ha istituito un gruppo di utenti dei servizi finanziari, composto sia da esperti in rappresentanza degli interessi dei consumatori, degli investitori al dettaglio o delle microimprese; sia da altri soggetti aventi una particolare conoscenza delle esigenze e delle priorità degli utenti dei servizi finanziari, come rappresentanti legali dei consumatori, rappresentanti dei lavoratori e dei lavoratori dipendenti o docenti universitari. Compito del gruppo è quello di assistere la Commissione nella preparazione e nel monitoraggio delle politiche in materia di servizi finanziari che hanno un impatto potenziale sui loro utenti, fornendo indicazioni, pareri e consulenze sull'attuazione pratica di tali politiche e cercando attivamente di individuare le principali problematiche nel settore dei servizi finanziari.

Altri obiettivi sono stati la sponsorizzazione delle iniziative governative o private, tramite conferenze sul tema, per valorizzare e dare visibilità alla questione; la pubblicazione di un database (*European Database for Financial Education*, EDFE) di tutti i programmi formativi europei per facilitare scambi di informazioni, ricerche e materiali, offrendo la possibilità di selezionarli secondo specifici criteri di ricerca; l'implementazione – ma di questo se n'è già parlato nelle pagine precedenti - del programma online per l'alfabetizzazione finanziaria del consumatore, *Dolceta* ([www.dolceta.eu](http://www.dolceta.eu)), recentemente sostituito da *Consumer Classroom* ([www.consumerclassroom.eu](http://www.consumerclassroom.eu)), gestito dall'Eucen (*European Association for University Lifelong Learning*) e finanziato dalla Commissione europea che – realizzato in diverse sezioni e corredato da strumenti didattici per i docenti delle scuole – viene costantemente aggiornato in considerazione delle diverse caratteristiche e condizioni economico-finanziarie di ciascun Paese dell'Unione.

<sup>401</sup> Iniziative a proposito delle quali si rimanda a M. TRIFILIDIS, *L'educazione finanziaria: le iniziative a livello internazionale*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2009, 2, 58 ss. Ci si limita pertanto solo a segnalare che in ambito sovranazionale, l'OCSE è l'organismo che finora ha dedicato maggiore attenzione al tema della *financial illiteracy*; sia autonomamente sia attraverso la promozione di un network di esperti a livello globale (International Network on Financial Education, INFE), con l'obiettivo di definire le priorità e agevolare la diffusione delle migliori pratiche. Nel 2005 l'OCSE ha approvato i *Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness*, raccomandazioni rivolte principalmente ai governi e alle istituzioni pubbliche dei paesi membri, nonché ai rappresentanti delle categorie di imprese, consumatori e operatori del settore: le autorità dovrebbero sensibilizzare gli operatori finanziari, incentivando anche l'introduzione di codici di condotta sui temi della *financial education* che deve diventare strumento di trasparenza e *accountability* del loro operato. L'OCSE è intervenuta anche sui temi delle pensioni e dei fondi pensione e alle delicate questioni legate all'attività creditizia, predisponendo e pubblicando uno specifico "decalogo" (*Good Practices on Financial Education and Awareness Relating to Credit*) dedicato alla sensibilizzazione e all'educazione finanziaria sulle problematiche del credito in generale, e sui mutui in particolare.

esercizio degli altri diritti riconosciuti al consumatore, in particolare il diritto a ricevere un'adeguata e corretta informazione; questa esigenza si manifesta addirittura fortissima in riferimento alla fattispecie del consumo finanziario.

Probabilmente, in nessun altro caso le notizie che l'articolata normativa in tema di informazione finanziaria impone di fornire all'utente (forse, per certi versi, sin troppe, dovendosi pur sempre privilegiare la qualità dell'informazione alla quantità, che, se eccessiva e troppo specialistica, rischia di ritorcersi contro lo stesso soggetto che dovrebbe contribuire a salvaguardare, venendo il consumatore sommerso da una valanga di "dati" di elevata complessità tecnica e di difficile decifrazione<sup>402</sup>) rischiano di «*rimanere segni tracciati sull'acqua in assenza di idonea preparazione e di adeguate chiavi di lettura*»<sup>403</sup>. Se, allora, la carenza normativa riscontrata nelle pagine addietro, in relazione al diritto all'educazione *tout court* dei consumatori, così come formulato nell'art. 4 Cod. Cons., è già cosa grave in sé per tutte le ragioni illustrate, diventa intollerabile nel caso specifico, godendo la tutela del consumo finanziario di diretta copertura costituzionale tramite l'art. 47 Cost., a dispetto, invece, di altri profili di tutela del consumatore che tale copertura non hanno.

D'altro canto, gli eventi verificatisi in anni recenti suffragano ampiamente, nei fatti, quanto asserito sul piano della necessità giuridica. Il rapido susseguirsi, negli ultimi tempi, di clamorosi crack finanziari e l'ormai arcinota crisi globale hanno infatti fatto emergere in tutta la sua portata «*l'esigenza di migliorare il sistema di protezione dell'investitore, ripetutamente vittima (in)consapevole di fenomeni del c.d. risparmio tradito, focalizzando l'attenzione sulla necessità di intraprendere un nuovo percorso legislativo: quello dell'educazione finanziaria del risparmiatore.*»<sup>404</sup>.

Questa esigenza educativa nasce appunto dalla constatazione, sulla scorta degli eventi indicati, di uno scarso livello culturale posseduto dagli investitori italiani in materia

---

<sup>402</sup> Giustamente critica, su questo profilo, M. T. PARACAMPO, *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, cit., 1. L'A., nell'osservare come il sistema di tutela dell'investitore sia andato nel tempo evolvendo e progressivamente trasformando, cercando in qualche modo di offrire soluzioni innovative per fronteggiare situazioni contingenti (crisi e scandali finanziari) - nella prospettiva di una migliore e più efficace protezione di quello che da decenni viene considerato il contraente debole nell'ambito di rapporti finanziari, patologicamente affetti da asimmetria informativa - non si esime dal constatare che l'informazione - uno dei perni fondamentali attorno ai quali ruota l'apparato di protezione dell'investitore, sull'assunto che la disponibilità della stessa tenda a ridurre il *gap* della cennata asimmetria, nonché ad agevolare il cliente nell'attività comparativa svolta su più prodotti finanziari, tale da consentirgli di effettuare scelte consapevoli di investimento - sia ormai una carta giocata costantemente dal Legislatore comunitario e nazionale, sulla scorta della giustificazione del principio generale di trasparenza, al punto tale da averne addirittura abusato (vedi pag. 2).

<sup>403</sup> F. PEDRINI, *Profili giuspubblicistici del consumo. Un'analisi costituzionale*, Tesi di Dottorato, Corso di dottorato in Diritto Costituzionale, sede amministrativa Università di Bologna *Alma Mater Studiorum*, XX ciclo, discussa nell'a.a 2008, rell. A. Barbera - A. Vignudelli.

<sup>404</sup> Cfr. M. T. PARACAMPO, op. ult. cit., 1.

finanziaria, tale da esporli ad investimenti dei quali non comprendono l'effettiva rischiosità. Invero, alcune rilevazioni condotte da molteplici soggetti "qualificati" evidenziano che le conoscenze e competenze della popolazione sono limitate; larga parte dei cittadini è scarsamente consapevole delle proprie necessità di risparmio e di investimento, non sa pianificare le esigenze per il futuro, non riesce ad acquisire autonomamente le informazioni e le competenze necessarie.

Come da più parti osservato, le autorità preposte alla regolazione dei mercati sono sì intervenute a difesa del risparmiatore con la riscrittura di alcune regole che hanno prodotto un cambiamento di prospettiva, passandosi da una logica di vigilanza sulla "vendita dei prodotti finanziari", ad una logica di vigilanza sulla "vendita del servizio finanziario al risparmiatore", ma tale mutamento prospettico nel sistema di regolazione e di vigilanza, pur significativo, potrebbe non sortire gli effetti sperati se non accompagnato da forme di autotutela del risparmiatore, attraverso politiche pubbliche di educazione finanziaria<sup>405</sup>.

A buone regole e a controlli efficaci da parte delle autorità competenti (non manca chi parla – con molta franchezza – di «*incapacità legislativa di tutelare adeguatamente l'investitore*»<sup>406</sup>), «*si devono aggiungere maggiori consapevolezza e familiarità dei consumatori rispetto alle proprie esigenze di risparmio e di investimento e alle opportunità e rischi offerti dal mercato. L'educazione finanziaria, aumentando la capacità di autotutela degli individui, è un importante strumento di protezione dei consumatori.*»<sup>407</sup>.

---

<sup>405</sup> Vedi P. POLIMANTI, *Crisi dei mercati e tutela del risparmiatore. Il ruolo dell'educazione finanziaria e del servizio di consulenza*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 18.12.2012, 1. In merito al tema dell'educazione finanziaria si veda anche: AA.VV., *Le esperienze di educazione finanziaria*, Fondazione Rosselli, a cura di F. TRACLO', 2010; THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI, CONSORZIO PATTI CHIARI, *L'educazione finanziaria in Italia. L'aggiornamento della rilevazione sul livello di cultura finanziaria degli italiani: l'ICFPattiChiari2010*, su [www.ambrosetti.eu](http://www.ambrosetti.eu), 2010; M. T. PARACAMPO, *Educazione finanziaria e protezione dei risparmiatori: miti e realtà*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2010, 2, 535 ss.; M. TRIFILIDIS, *L'educazione finanziaria: le iniziative a livello internazionale*, cit., 58 ss.; A. ANTONUCCI, *Frantumazione di regole e rimedi nel rapporto fra banca e investitore*, in *Banca, borsa tit. cred.*, 2007, 2, 77; R. RORDOF, *La tutela del risparmiatore: norme nuove e problemi vecchi*, in *La distribuzione di prodotti finanziari, bancari e assicurativi. Nuove regole e problemi applicativi*, a cura di A. ANTONUCCI, M. T. PARACAMPO, Atti del Convegno tenutosi a Bari il 9 novembre 2007, 2008, 99; M. LIERA, *Educare alla finanza? Non va bene a tutti*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2009.

<sup>406</sup> Così M. T. PARACAMPO, *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, cit., 2 ss.: «*A fronte dell'incapacità legislativa di tutelare adeguatamente l'investitore, si ripropone con forza l'idea per la quale il sistema di protezione dei consumatori di servizi finanziari non possa più far perno esclusivamente sulla regolamentazione (e sulla speranza della correttezza dei comportamenti degli intermediari finanziari), bensì debba far leva su strumenti di autotutela dei risparmiatori, finalizzati a scuoterli da quella sorta di torpore informativo nel quale si sono adagiati ed a risvegliare in loro la necessità di intraprendere percorsi cognitivi di alfabetizzazione finanziaria, tali da sensibilizzarli e renderli pienamente consapevoli sui rispettivi diritti e relativi mezzi di tutela.*».

<sup>407</sup> A. M. TARANTOLA, *La Banca d'Italia e la tutela del consumatore nei servizi bancari e finanziari*, Intervento al Convegno *La riforma del codice del consumo: la tutela del consumatore-cliente nei servizi bancari e finanziari*, Ventennale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Roma, 19 marzo 2010, in *Studi econ. soc.*, 2010, 3, 89.

Se davvero, allora, «non è pensabile che la regolamentazione possa garantire una protezione totale o “assoluta” del risparmiatore/investitore, come peraltro riconosciuto in ordinamenti di paesi con mercati più sviluppati del nostro»<sup>408</sup>, se la tutela dei risparmiatori non può essere solamente affidata alla correttezza dei comportamenti tenuti dagli intermediari, diviene necessario, anzi, indispensabile, per l’investitore, crescere culturalmente ed essere in grado di padroneggiare le nozioni di base della finanza, nella prospettiva di una migliore tutela del proprio interesse<sup>409</sup>, costituendo questo rafforzamento e arricchimento del bagaglio cognitivo dell’investitore in materia finanziaria la vera sfida da affrontare oggi<sup>410</sup>.

In questo scenario, il “ritardo educativo” del sistema italiano, che, come già rilevato, emerge con tutta evidenza da diverse indagini condotte al riguardo negli ultimi anni<sup>411</sup>,

<sup>408</sup> L. CARDIA, *Tutela del risparmio e competitività della piazza finanziaria*, intervento del 14 marzo 2005, consultabile sul sito [www.consob.it](http://www.consob.it).

<sup>409</sup> Una precisazione sull’argomento occorre farla: non vi è coincidenza in senso stretto dell’educazione finanziaria con la tutela del risparmiatore, sebbene entrambe siano volte ad assicurare il benessere economico/finanziario del consumatore ed a prevenire possibili frodi - mirando, la prima, a formare e ad autoreponsabilizzare l’individuo, attraverso le leve dell’istruzione e dell’offerta di informazioni, la seconda, a tutelare il risparmiatore sul fronte della legislazione e della regolamentazione in un’ottica di garanzia e di sanzione di tipo normativo.

<sup>410</sup> Vedi P. POLIMANTI, *Crisi dei mercati e tutela del risparmiatore. Il ruolo dell’educazione finanziaria e del servizio di consulenza*, cit., 8. Nello stesso senso cfr. M. T. PARACAMPO, *Il ruolo dell’educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, cit., 1. Come osserva L. CARDIA, *La tutela del consumatore nei servizi finanziari*, Intervento al Convegno *La riforma del codice del consumo: la tutela del consumatore-cliente nei servizi bancari e finanziari*, Ventennale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Roma, 19 marzo 2010, 7, reperibile su [www.consob.it](http://www.consob.it) «Al livello molto ridotto di educazione finanziaria nel nostro Paese si associa un fenomeno diffuso che trova ormai numerosi riscontri nella ricerca empirica: gli investitori commettono molto spesso errori, di ragionamento e di preferenze, difficilmente conciliabili con l’assunto di razionalità delle scelte. Tali errori si riflettono in “anomalie comportamentali” che si traducono, nel caso dei piccoli investitori, in: bassa partecipazione al mercato azionario, errori di percezione della relazione rischio/rendimento, scarsa diversificazione ed eccessiva movimentazione del portafoglio.».

<sup>411</sup> Il ritardo educativo del nostro sistema emerge con tutta evidenza nell’indagine dell’IMD (International Institute for Management Development) nel 2009, da cui è risultato che in un universo di 48 paesi, l’Italia, quanto ad istruzione finanziaria, si colloca addirittura al 46° posto.

Altra indagine, stessi risultati poco confortanti: il consorzio Patti Chiari, a fine novembre 2008, ha presentato l’Indice della Cultura Finanziaria (ICF), «*L’educazione finanziaria in Italia. La prima misurazione del livello di cultura finanziaria degli italiani*», terza edizione del progetto avviato nel 2007 in collaborazione con The European House- Ambrosetti (reperibile su [www.ambrosetti.eu](http://www.ambrosetti.eu)).

Con questo studio, che ha rappresentato il primo tentativo di costruzione e rilevazione di un indice di cultura finanziaria con metodologia scientifica, si è misurato il livello di cultura finanziaria degli italiani anche con l’obiettivo di comprendere le reali necessità di educazione (finanziaria) per individuare adeguatamente le aree bisognose di intervento. L’ICF media degli italiani, su una scala crescente da 0 a 10, ha assunto il valore complessivo di appena 3,5. Complessivamente, le evidenze emerse dall’indagine e dai valori assunti dall’ICF Patti Chiari mostrano in maniera lampante la necessità estrema che il tema del miglioramento della cultura finanziaria venga affrontato non solo dall’industria bancaria, ma innanzitutto a livello di Sistema Paese. L’aggiornamento della rilevazione sul livello medio di cultura finanziaria degli italiani effettuata nel 2010 registra, rispetto a quella condotta nel 2008, un aumento del 23%, assumendo l’ICF un valore (ancora ben al di sotto della sufficienza) pari a 4,3.

Anche l’indagine Patti Chiari, *L’Italia che risparmia*, svolta nel 2006, evidenziava che il 70% dei risparmiatori italiani avvertiva un’elevata percezione di inadeguatezza sui temi relativi alle decisioni finanziarie (intesa come paura di sbagliare, senso di incompetenza, mancanza di “strumenti” per capire le notizie diffuse dai media). Non solo, l’83% dei risparmiatori percepiva invece l’esistenza di numerosi

impone, con urgenza, il varo di politiche di tutela del risparmio, non solo dal punto di vista della correttezza dei comportamenti degli operatori, ma anche dal punto di vista dell'educazione finanziaria.

Di certo l'educazione finanziaria può integrare ma non sostituire norme coerenti per la protezione dei consumatori nell'ambito della legislazione sui servizi finanziari, né può sostituire la regolamentazione e la stretta vigilanza sulle istituzioni finanziarie, ma è anche vero che *«nessuna norma di trasparenza e tutela è veramente efficace se gli utenti non hanno gli strumenti per effettuare scelte informate»*<sup>412</sup>. Del resto la c.d. direttiva MiFID<sup>413</sup> sui mercati degli strumenti finanziari ha certamente enfatizzato la responsabilità degli intermediari nei rapporti con i propri clienti, ma di fronte a risparmiatori privi di una conoscenza anche elementare del settore finanziario, qualunque presidio si presta ad essere facilmente aggirato nella sostanza.

A fronte di una piena consapevolezza circa il bisogno di accrescere la cultura finanziaria e gli effetti della crisi finanziaria generatisi (anche) in Italia, ad oggi, nel nostro Paese, non è ancora implementato un sistema consistente e coordinato di iniziative, che pur ci sono state, finalizzate ad intervenire per incrementare il livello di preparazione finanziaria degli utenti dei relativi servizi ed il senso di autoresponsabilità: non esiste un approccio organico e di sistema poiché le iniziative intraprese non sono strutturali, ma rappresentano *best practice* isolate<sup>414</sup>.

Probabilmente il “vizio” all'origine va ricercato nell'assenza di un'azione sistematica, estesa e coordinata, sul sistema dell'istruzione, finalizzata ad introdurre e rendere familiari i concetti che stanno alla base delle determinanti il livello complessivo di cultura finanziaria e ciò è mancato tanto a livello di indagine conoscitiva quanto a livello di piani concreti di azione.

Se non si può prescindere dal fatto che l'azione necessaria venga promossa ed incentivata a livello centrale, è però altrettanto fondamentale la successiva recezione ed implementazione a livello locale: senza un'adeguata attenzione e supporto al tema anche da parte delle Istituzioni Locali risulta difficile che le iniziative promosse a livello centrale abbiano l'impatto auspicabile sia in termini di efficacia che di portata. Non si può,

---

ostacoli di tipo oggettivo alla comprensione dell'informazione finanziaria, come la scelta tra un elevato numero di prodotti bancari, il livello tecnico del linguaggio economico-finanziario, il ricorso a termini in inglese e una comunicazione non sempre chiara.

<sup>412</sup> E' un'affermazione fatta da Mario Draghi nel 2010.

<sup>413</sup> MiFID sta per Market in Financial Instruments Directive ed è la direttiva n. 2004/39/CE.

<sup>414</sup> Vedi The European House Ambrosetti - Consorzio PattiChiari, *L'educazione finanziaria in Italia. L'aggiornamento della rilevazione sul livello di cultura finanziaria degli italiani: l'ICF PattiChiari 2010*, cit., 46.

insomma, fare a meno del coinvolgimento sinergico dei cd. “attori del sistema del risparmio”: le Istituzioni, l’offerta e la domanda di servizi finanziari, i media e, per quanto di loro competenza, anche le Regioni, gli uffici scolastici territoriali, le Banche del Territorio ed il territorio stesso, nelle sue componenti associative già attive sul tema, devono tutte essere chiamate a svolgere la loro parte.

Qualcosa, negli ultimi anni, si è mosso a livello istituzionale, sebbene lo *sprint* che, sulla scorta dell’onda emotiva suscitata dalla crisi finanziaria, ha caratterizzato gli inizi, non ha egualmente sorretto il cammino successivo, al di là di reiterati e diffusi proclami sul tema. Emblematico, in tal senso, l’intervento normativo: in Parlamento, dal 2008 sono stati presentati cinque specifici Disegni di Legge ed una Proposta di Legge<sup>415</sup> che, per un verso, riconoscono la rilevanza che oggi ha assunto il tema della *financial education* come strumento volto ad ampliare le conoscenze dei cittadini, al fine di consentire un utilizzo più consapevole degli strumenti e dei servizi finanziari, per altro verso sono stati concepiti allo scopo di proporre una possibile soluzione all’attuale mancanza di un sistema di diffusione dell’educazione finanziaria istituzionalmente coordinato, prevedendo l’inserimento nelle scuole dell’educazione finanziaria quale materia di insegnamento e la costituzione di un comitato di coordinamento delle varie iniziative in materia; tuttavia, ad oggi, nessuno di questi progetti normativi ha avuto la “fortuna” di tramutarsi in legge.

Il persistente vuoto in relazione al mancato raggiungimento di un compiuto assetto normativo in materia di educazione finanziaria è in parte colmato dall’impegno profuso sul tema dalle Authorities competenti in materia: AGCM, CONSOB, COVIP, BANCA d’ITALIA, IVASS sono infatti impegnate a salvaguardare il consumatore ognuna nel rispettivo ambito di competenza.

Tutte hanno dedicato alla tutela del consumatore e/o all’educazione un apposito link nel proprio sito web ed attivato proprie iniziative<sup>416</sup>; il 9 giugno 2010 le suddette Autorità

---

<sup>415</sup> DDL 1288 del 17 dicembre 2008: *Disposizioni in materia di educazione finanziaria*, DDL 1477 del 24 marzo 2009: *Norme in merito all’educazione finanziaria*, DDL 1593 del 27 maggio 2009: *Interventi per la tutela del consumatore in campo finanziario*, DDL 1626 del 23 giugno 2009: *Disposizioni in materia di educazione finanziaria* e DDL 1796 del 30 settembre 2009: *Disposizioni volte a promuovere l’educazione finanziaria*, oltre ad una Proposta di Legge, la n. 3647/2010: *Disposizioni per la promozione dell’educazione finanziaria*. Va poi segnalato anche la predisposizione di uno schema di decreto legislativo del 18 luglio 2011, recante ulteriori modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 141, per la previsione del ruolo dell’educazione finanziaria quale strumento di tutela del consumatore. La delega è contenuta nell’art. 33, lettera d-*bis* della legge 7 luglio 2009, n. 88 – legge comunitaria 2008, che aggiunge ai criteri delega elencati in detto articolo per l’attuazione della direttiva 2008/48/CE in tema di contratti di credito ai consumatori, anche quello di «*prevedere il ruolo dell’educazione finanziaria quale strumento di tutela del consumatore, attribuendo il potere di promuovere iniziative di informazione ed educazione volte a diffondere la cultura finanziaria fra il pubblico, al fine di favorire relazioni responsabili e corrette tra intermediari e clienti.*». Il principio di delega però è finora rimasto lettera morta.

<sup>416</sup> Ad esempio, fra le azioni volte a rendere i consumatori consapevoli dei propri diritti vi rientra a pieno titolo l’attività di «*investor education*» svolta dalla CONSOB, prima istituzione in Italia a realizzare in

hanno sottoscritto un Protocollo di intesa in materia di educazione finanziaria<sup>417</sup> finalizzato a promuovere e realizzare iniziative congiunte, rafforzare gli strumenti di cooperazione reciproca già esistenti e coordinare attività future in un quadro coerente di medio-lungo periodo. L'intesa tra le cinque Autorità muove dalla consapevolezza dell'importanza dell'educazione finanziaria nel realizzare le esigenze di tutela dei cittadini che utilizzano servizi bancari, finanziari, previdenziali e assicurativi, e dal convincimento che un diffuso livello di conoscenza sui temi finanziari sia in grado di apportare benefici alla stabilità finanziaria e alla società nel suo complesso.

Si è osservato in dottrina che l'attività di *investor education* svolta dalle Authorities, il cui obiettivo è il rafforzamento della capacità di autotutela del singolo risparmiatore, rappresenta un utile complemento all'attività di vigilanza espletata da questi organismi, dal momento che *«l'attività di controllo, per quanto intensa e capillare possa essere, difficilmente può coprire l'intera attività quotidianamente svolta dalla moltitudine di operatori presenti sul mercato»*<sup>418</sup>. Questa funzione di ausilio al sistema dei controlli predisposti dalle Autorità di vigilanza *«è particolarmente preziosa nell'attuale contesto in cui l'internazionalizzazione dei mercati, e lo sviluppo e diffusione di mezzi di*

---

autonomia iniziative di educazione finanziaria. La CONSOB è l'autorità di controllo che vigila sulla trasparenza e correttezza nei mercati finanziari al fine di salvaguardare la fiducia nel sistema finanziario, il buon funzionamento e la competitività di tale sistema e di tutelare gli investitori. Le iniziative realizzate dalla Consob in materia di educazione finanziaria sono disponibili sin dall'anno 2000 in un'apposita sezione del sito internet ([www.consob.it](http://www.consob.it)), scaricabili ed utilizzabili liberamente. Il sito internet, attivo dal 1998, costituisce un potente strumento informativo rivolto a soddisfare non solo le richieste degli operatori specializzati ma anche del pubblico. Allo scopo di sviluppare la cultura finanziaria del pubblico e rafforzarne la capacità di autotutela la CONSOB svolge un'apposita attività di comunicazione, tramite la realizzazione di iniziative orientate ad incentivare presso i risparmiatori la conoscenza delle regole che presiedono al funzionamento del mercato mobiliare e la diffusione ampia e agevole delle informazioni dell'Autorità e dei dati in suo possesso. In particolare, l'educazione finanziaria rappresenta una specifica articolazione di tale attività comunicativa: nella sezione "Risparmiatori" del sito internet vengono forniti alcuni strumenti per conoscere meglio i prodotti finanziari e per orientarsi più facilmente nelle scelte di investimento. Vi sono inserite indicazioni semplici per impostare correttamente il rapporto con l'intermediario; informazioni sui rischi connessi ai vari tipi di investimento; schede di approfondimento su alcuni prodotti particolarmente complessi (covered warrant, reverse convertible, ecc.) o diffusi (fondi comuni); strumenti di calcolo per comparare fra loro covered warrant simili, verificare la congruenza del prezzo di prodotti complessi, calcolare i costi di una gestione patrimoniale; presentazioni multimediali per conoscere, con semplicità ed immediatezza, prodotti finanziari complessi.

Ancora a titolo esemplificativo, si ricorda il *Memorandum d'intesa* siglato tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca con la Banca d'Italia nel novembre 2007 per l'avvio di un progetto sperimentale di formazione in materia economica e finanziaria presso un campione di scuole in tre città pilota (Padova, Roma, Bari,) realizzato nell'anno scolastico 2008 – 2009. In ragione dei positivi risultati raggiunti, il progetto è stato esteso a oltre 200 scuole nell'anno scolastico successivo. Il 24 febbraio 2010 è stato presentato un accordo di collaborazione tra ANP – Associazione Nazionale Dirigenti e Alte Professionalità della Scuola e dal Consorzio di banche Patti Chiari per sensibilizzare i dirigenti scolastici e gli insegnanti sull'importanza di fornire ai giovani le competenze necessarie a gestire in modo consapevole il proprio futuro economico.

<sup>417</sup> Il testo del Protocollo, consultabile sui rispettivi siti Internet delle cinque Autorità che lo hanno sottoscritto (Banca d'Italia: [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it); Consob: [www.consob.it](http://www.consob.it); Covip: [www.covip.it](http://www.covip.it); Isvap (oggi Ivass): [www.ivass.it](http://www.ivass.it); Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: [www.agcm.it](http://www.agcm.it)).

<sup>418</sup> C. RABITTI BEDOGNI, *Le nuove funzioni ed i nuovi poteri di vigilanza della CONSOB*, cit., 67 – 68.

comunicazione “in tempo reale” e planetari, mette il risparmiatore nazionale in contatto con una mole quasi sterminata di proposte di investimento, provenienti da ogni parte del mondo ed effettuabili, semplicemente, attraverso la digitazione di un codice. In questi casi, i tradizionali sistemi di vigilanza, anche a causa del limitato ambito di efficacia territoriale che li caratterizza, mostrano limiti nella capacità di tutelare efficacemente il pubblico risparmio. Adeguate azioni di *investor education* possono arginare i danni che da questo contesto possono derivare ai risparmiatori»<sup>419</sup>, che - si ritiene - se dotati di adeguata cultura finanziaria, sono in grado non solo di effettuare scelte di investimento consapevoli ed effettivamente adeguate alle proprie esigenze, ma anche di evitare proposte eccessivamente rischiose, abusive o, addirittura, fraudolente<sup>420</sup>.

Un’attenta ed efficace programmazione di *investor education* non deve, però, fondarsi sull’errata convinzione che i risparmiatori siano semplicemente destinatari “passivi” di informazioni, indicazioni e suggerimenti vari, ma deve piuttosto partire dall’ascolto e dall’interpretazione delle esigenze informative espresse dai risparmiatori stessi, al fine di adottare iniziative realmente incisive. Occorre allora, «generare, mantenere e continuamente arricchire un flusso informativo dai risparmiatori verso le autorità preposte, che consenta di tenere sempre un contatto, in tempo reale, con le esigenze, i problemi e le aspettative che maturano nel mondo del risparmio.»<sup>421</sup>.

Collaborazione e cooperazione tra i vari soggetti interessati sono dunque opportuni nell’ottica di una maggiore efficacia delle varie possibili iniziative; ma è evidente che un piano di sviluppo capillare e generalizzato dell’educazione finanziaria dei cittadini italiani necessita di investimenti (sia in termini di risorse umane che di risorse finanziarie) che nessun ente o istituzione può sopportare individualmente: la *financial education* resta «un tema da affrontare a livello Paese», pur richiedendo interventi mirati nelle singole realtà territoriali<sup>422</sup>.

Questo, dunque, lo scenario attuale che si è cercato di tratteggiare, in cui, però, incombe un rischio che non va sottovalutato: quello di «sopravalutare o “esaltare” l’educazione come contrappeso dei comportamenti degli intermediari, attribuendogli le fattezze di un elemento di compensazione della responsabilità degli intermediari inadempienti, ovvero

<sup>419</sup> Idem, 68.

<sup>420</sup> Uno studio pubblicato dalla Consob nel gennaio 2010 in Quaderno di Finanza n. 66, disponibile sul sito internet [www.consob.it](http://www.consob.it), suggerisce infatti che lo strumento dell’*investor education* può non solo migliorare la capacità di giudizio degli investitori, ma anche aiutarli a riconoscere le principali “trappole” comportamentali in cui possono cadere da soli.

<sup>421</sup> C. RABITTI BEDOGNI, *Le nuove funzioni ed i nuovi poteri di vigilanza della CONSOB*, cit., 69.

<sup>422</sup> Vedi THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI - CONSORZIO PATTI CHIARI, *L’educazione finanziaria in Italia - L’aggiornamento della rilevazione sul livello di cultura finanziaria degli italiani: l’ICF Patti Chiari 2010*, cit., 46

*sbilanciando eccessivamente, sul versante applicativo, il baricentro delle responsabilità a sfavore degli investitori.»<sup>423</sup>.*

Detto altrimenti, l'educazione del consumatore di servizi finanziari non può essere considerata in maniera strumentale, secondo dinamiche che vedono da un lato la formazione di un investitore consapevole, dall'altro la concomitante attenuazione dei profili di responsabilità degli intermediari, né va intesa «*nell'auspicio che ciascuno diventi il consulente finanziario di se stesso, ma nella prospettiva di una più ampia consapevolezza sulle "regole del gioco", dei doveri e delle responsabilità*»<sup>424</sup>. Il rischio intrinseco delle attività e dei prodotti finanziari non potrà essere mai azzerato o annullato dalle norme, ma potrà e dovrà essere gestito in modo consapevole da parte di tutti i soggetti coinvolti nelle transazioni finanziarie (emittenti, intermediari, risparmiatori).

Il sistema deve dunque far necessariamente leva su un *mix* ben calibrato di etero ed autotutela, e di certo non è questa un'operazione facile. Al momento, non è dato sapere con certezza quali saranno gli sviluppi futuri. E' da dire, però, che il *trend* attuale sembrerebbe far presagire un nuovo orizzonte in cui si profila una progressiva enfaticizzazione del ruolo che l'autotutela e lo sviluppo del senso di autoresponsabilità dell'investitore sono (e saranno) chiamati a ricoprire<sup>425</sup>.

---

<sup>423</sup> M. T. PARACAMPO, *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, cit., 3.

<sup>424</sup> Cfr. L. CARDIA, *La tutela del consumatore di servizi finanziari*, cit., 6.

<sup>425</sup> Cfr. M. T. PARACAMPO, *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, cit., 4. Sul punto vedi anche M. TRIFILIDIS, *L'educazione finanziaria: le iniziative a livello internazionale*, cit., 58, secondo cui «*nei mercati bancari e finanziari la protezione del consumatore può essere favorita dal combinarsi di tre differenti elementi: la trasparenza delle condizioni contrattuali, un efficace sistema di risoluzione extragiudiziale delle controversie intermediari/clientela, l'educazione finanziaria del cittadino consumatore*».

## CAPITOLO V

***LA DIMENSIONE PUBBLICISTICA DELLA TUTELA DEL CONSUMATORE: IL RUOLO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO******§1. Le Amministrazioni indipendenti***

Le Autorità Amministrative Indipendenti<sup>426</sup> - enti dotati di personalità giuridica di diritto pubblico, investiti della tutela di interessi fondamentali in diversi settori - hanno assunto, negli ultimi tempi, un'importanza fondamentale nel nostro ordinamento, alla luce soprattutto dei nuovi compiti progressivamente loro affidati e delle nuove materie d'intervento offerte alla loro attenzione.

Il proliferare di tali organismi è una “spia” - per così dire - del superamento dei modelli tradizionali dell' *agere* pubblico nel governo dell'economia. Come noto, si è assistito ad un generale ritiro dello “Stato - amministratore” in favore dello “Stato - regolatore”: al modello dell'azione amministrativa, fondato su poteri concessi per il perseguimento di fini di interesse generale, il cui bilanciamento è essenzialmente affidato alla discrezionalità politico-amministrativa in capo al Governo, si è progressivamente sostituito il modello dell'azione amministrativa volto a garantire l'imparzialità nell'osservanza delle regole del mercato da parte di tutti gli attori che in esso operano. In altri termini, si è ridotta l'area dell'amministrazione attiva, affidata ai Ministeri ed agli enti da questi dipendenti, e si è espansa l'area presidiata dalle Autorità indipendenti di regolazione.

Non è chiaramente questo il contesto opportuno per dar conto delle molteplici questioni che lo studio di questi soggetti ha posto in luce, basti pensare a quelle relative alla natura, composizione e funzionamento di essi.

Quanto alle ragioni che hanno indotto il Legislatore alla creazione di tali strutture, esse vanno ricercate, innanzi tutto, nella necessità di affrontare particolari problematiche di

---

<sup>426</sup> La letteratura sulle autorità indipendenti è così vasta che una qualsiasi elencazione corre il rischio di risultare incompleta. *Ex multis*, cfr. almeno M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994 e voce *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia giuridica*, IV vol., Roma, 1997; M. PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, 1996; S. NICCOLAI, *I poteri garantiti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996; A. PREDIERI, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997; M. CLARICH, *Le autorità indipendenti raccontate agli edonisti*, in *Dir. amm.*, 1999, 181 ss. e *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005; F. MERUSI, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000; AA.VV., *I garanti delle regole*, a cura di S. CASSESE, C. FRANCHINI, Bologna, 1996; F. MERUSI, M. PASSARO, *Le autorità indipendenti*, in *Farsi un'idea*, Bologna, 2003; IDEM, *Autorità indipendenti*, in *Enc. dir.*, VI agg., Milano, 2006; P. LAZZARA, *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2002; N. LONGOBARDI, *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2004; G. GRASSO, *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006.

natura costituzionale, politico-economica e sociale in una posizione di assoluta neutralità, di imparzialità e di totale indipendenza dagli altri poteri statali ed economici, al fine di rendere più agevole il rapporto tra cittadini ed apparati dello Stato<sup>427</sup>.

In generale, infatti, tali enti pubblici appaiono caratterizzati da una posizione di terzietà, di imparzialità, di evidente neutralità<sup>428</sup> e di esplicita indifferenza verso gli stessi interessi tutelati.

L'opportunità di dotarsi di Autorità indipendenti dall'esecutivo per assicurare il buon funzionamento dell'economia di mercato è stata progressivamente riconosciuta, a partire dalle prime esperienze statunitensi dell'inizio del ventesimo secolo, in tutti i paesi OCSE<sup>429</sup>.

Probabilmente, la principale esigenza che ha giustificato l'istituzione di tali organismi è stata quella di «assicurare un orizzonte stabile al processo decisionale, isolandolo così dalle oscillazioni connesse al ciclo politico e favorendosi, in tal modo, una maggiore stabilità delle regole per il funzionamento del mercato»<sup>430</sup>.

L'indipendenza dall'esecutivo consente, poi, di garantire un'imparzialità rafforzata dell'amministrazione nei casi in cui tra i soggetti vigilati vi siano imprese a controllo pubblico e nei mercati in via di liberalizzazione.

Ancora, le Autorità indipendenti possono fornire un'adeguata competenza tecnica in materie complesse che richiedono una particolare specializzazione: sono state infatti istituite in settori specifici e sensibili - come l'emissione monetaria, i mercati finanziari, contratti ed imprese assicurative, antitrust, scioperi nei servizi pubblici essenziali, energia e gas, telecomunicazioni, lavori pubblici, riservatezza - che richiedono un'elevata specializzazione e la necessità di flessibile adeguamento della normativa.

<sup>427</sup> Cfr. D. LAMANNA DI SALVO, *La disciplina delle autorità amministrative indipendenti e le prospettive di riforma del settore*, in *Giur. Mer.*, 2009, 10, 2607 ss.

<sup>428</sup> La neutralità non vuol dire, tuttavia, assenza di discrezionalità né vuol dire che si tratti necessariamente di discrezionalità tecnica. La neutralità, infatti, non va qui intesa come sinonimo di asetticità e dunque divieto di ponderare gli interessi, bensì come preclusione di porporre interessi pubblici diversi da quelli intrinseci alle logiche del mercato, se non negli stretti limiti imposti dal principio di proporzionalità.

<sup>429</sup> Vi sono, naturalmente, differenze legate alle specificità dei contesti istituzionali e storici di riferimento, ma le motivazioni fondamentali coincidono. E' stato però rilevato da A. BALDASSARRE, in *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1999, 59 ss. che nel nostro sistema, l'espansione delle Autorità amministrative indipendenti si è verificata nel momento in cui lo Stato si ritirava dal mercato, mentre in paesi come gli Stati Uniti, in cui tale modello soggettivo è molto più risalente nel tempo, le medesime istituzioni sono state create in un momento di *amministrativizzazione* della società, e cioè nel periodo cd. del *New Deal* (immediatamente successivo alla crisi del 1929) per poi essere abbandonate quando si è ritornati all'espansione del mercato. Secondo l'A. la ragione di tale particolarità va rintracciata nella «*situazione disastrosa*» della nostra pubblica amministrazione, che non avrebbe consentito di procedere alla riforma della regolazione pubblica senza ricorrere alla creazione di soggetti diversi e posti per l'appunto in posizione di indipendenza ed imparzialità rispetto al potere esecutivo.

<sup>430</sup> Cfr. AA.VV., *Autorità indipendenti: un migliore quadro giuridico per il buon funzionamento del mercato*, a cura di I. CIPOLLETTA, in *Note e Studi*, 2012, 11, su [www.assonime.it](http://www.assonime.it),

E' dunque evidente come la qualità dell'azione delle Autorità indipendenti sia cruciale per il buon funzionamento dell'economia. Da queste istituzioni dipendono infatti l'efficacia della regolazione e della vigilanza sui servizi pubblici e sul settore finanziario, nonché la tutela di diritti individuali e interessi pubblici fondamentali tra cui quello a un corretto operare del mercato.

Se poi, partendo da una osservazione quasi banale, secondo cui il possesso di informazioni costituisce una cruciale fonte di potere nelle società moderne, si passa a considerare l'amplessima messe di informazioni raccolte, elaborate, gestite dalle Autorità indipendenti, provenienti sia dall'osservazione dei settori regolati o vigilati, sia dal loro inserimento in complessi e articolati sistemi di collaborazione e cooperazione europea e internazionale, si comprende quale rilevantissimo ruolo le Autorità in parola sono andate via via acquistando.

Le Autorità indipendenti hanno, come si è accennato, stretti legami con il diritto europeo<sup>431</sup>: *«esse trovano nella dimensione europea, allo stesso tempo, un rafforzamento della propria capacità di regolazione nell'ordinamento interno ed una proiezione ultranazionale.»*<sup>432</sup>.

La dimensione europea si è infatti imposta, per un verso, alle amministrazioni nazionali, aggiungendo un ulteriore livello di *compliance* a quelli già esistenti. Le amministrazioni nazionali (e dunque anche le Autorità indipendenti) sono state infatti incaricate dell'applicazione e dell'attuazione del diritto europeo e sono state chiamate a rispondere delle decisioni e dei comportamenti posti in contrasto con lo stesso diritto europeo. Per altro verso, la dimensione europea ha fornito alle amministrazioni nazionali una

---

<sup>431</sup> In particolare, come osserva S. LOMBARDO, *Le autorità amministrative indipendenti nella prospettiva dell'e-government*, 10 giugno 2008, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), missione specifica delle Autorità che regolano e vigilano settori economici è l'affermazione del principio istituzionale del mercato: considerazione, questa, che giustifica l'impatto dirompente assunto dall'Unione Europea nel consolidamento delle stesse. Secondo G. GUARINO, *Le Autorità Garanti nel sistema giuridico*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Atti del Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Sorrento, 30 maggio 1997, Padova, 1999, 35, la «rottura costituzionale» generata da tali soggetti istituzionali sarebbe un precipitato dell'affermazione del principio del mercato. In particolare, sarebbe stata la volatilità dei prodotti finanziari a trascinare in un effetto domino tutti gli altri mercati e a sancire la supremazia del mercato sugli Stati, principio quest'ultimo che avrebbe trovato nella Comunità Europea il suo terreno istituzionale fertile. Le imprese, insomma, sarebbero i soggetti tutelati dal Trattato comunitario - che in quanto fonte di grado superiore prevale sulla normazione italiana - e dunque sarebbero gerarchicamente sovraordinati allo Stato, insuscettibili di vedere funzionalizzata la propria attività ad un interesse statale: ecco la necessità, attribuita alla nuova Costituzione economica, di sottrarre determinati settori alle scelte statali e di attribuirle a soggetti neutrali.

*Contra* U. DE SIERVO, *La diversità fra le varie autorità*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, cit., 69, il quale contesta la nozione di supremazia del mercato assumendo come paradigmatica l'esperienza del cosiddetto Garante della Privacy: anch'esso, istituito con la legge 675/1996, è il prodotto dell'attuazione di una direttiva comunitaria, la 95/46, e tuttavia tale Autorità ha la missione specifica di tutelare un diritto della persona, talvolta proprio contro le ingerenze del mercato.

<sup>432</sup> L. TORCHIA, *La regolazione dei mercati di settore fra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, Testo della relazione di sintesi tenuta al Convegno dal medesimo titolo tenutosi a Milano il 19 ottobre 2011, 2011, 5, su [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu).

proiezione oltre i confini nazionali, sia sul piano funzionale – perché i provvedimenti adottati spesso hanno effetti non limitati all'ordinamento nazionale di provenienza<sup>433</sup> - sia sul piano strutturale, perché i regolatori nazionali sono organizzati in reti, alle quali partecipa, con un ruolo di volta in volta più o meno significativo, anche la Commissione<sup>434</sup>. La normativa europea a tutela della concorrenza e per la realizzazione del mercato interno attribuisce un ruolo centrale alle autorità di controllo e regolazione degli Stati membri e progressivamente ne ha delineato in modo sempre più puntuale funzioni, caratteristiche e poteri.

Proprio il dato comune dell'inserimento delle Autorità in sistemi di cooperazione europea e internazionale, porta ad affermare che *«esse oramai trovano la loro legittimazione non solo e non tanto nella Costituzione nazionale (la vecchia tesi secondo cui le Autorità attuerebbero direttamente valori costituzionali), quanto proprio nella loro capacità di raccordarsi a livello globale e di offrire risposte nazionali coordinate con le linee di tendenza che emergono a livello internazionale.»*<sup>435</sup>.

Nel nostro ordinamento la qualifica di Autorità amministrative indipendenti spetta a un insieme eterogeneo di organismi, istituiti in momenti storici diversi. Limitando l'attenzione ai soggetti che hanno competenze sul funzionamento dei mercati e sulla condotta delle imprese, vi sono autorità che svolgono funzioni di garanzia e controllo a tutela degli individui e delle imprese (Autorità garante della concorrenza e del mercato - 1990; Garante per la protezione dei dati personali - 1996) ed altre che sono principalmente titolari di funzioni di regolazione e/o vigilanza in determinati settori economici (Autorità per le garanzie nelle comunicazioni - 1997; Autorità per l'energia elettrica e il gas - 1995; Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - 2006; Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici

<sup>433</sup> Gli esempi sono numerosi, fra i più rilevanti basta ricordare le autorizzazioni ad istituzioni bancarie, assicurative o finanziarie, l'autorizzazione alla immissione in commercio dei farmaci, l'autorizzazione all'esercizio di professioni o alla produzione e fornitura di servizi, il rilascio di diplomi di studio e di qualifiche professionali.

<sup>434</sup> Come nota L. TORCHIA, ult. cit., 6, *«L'emersione, prima spontanea e poi via via formalizzata, di reti europee di regolatori nazionali ha consentito la creazione di uno scambio e di una consuetudine fra i regolatori nazionali e, allo stesso tempo, ha facilitato l'assunzione di un ruolo di preminenza funzionale, spesso non formalizzato, da parte della Commissione. Questo assetto sta oggi evolvendo rapidamente, in alcuni casi con la creazione di un doppio livello di regolazione, con la contemporanea operatività di un regolatore comune e di un regolatore europeo, come nel caso dell'energia e, in altri casi, con un deciso sviluppo del regolatore europeo, che tende ad inglobare al suo interno la rete dei regolatori nazionali.»*. Va peraltro notato che il ruolo della Commissione è molto differenziato a seconda dei settori, anche in ragione del diverso grado di integrazione già raggiunto, basti pensare a settori diversi come il settore bancario, le comunicazioni elettroniche e la concorrenza. Si veda E. M. P. CHITI, *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, 1, 57 ss.

<sup>435</sup> B. CARAVITA, *Le Autorità indipendenti attraverso il prisma delle loro relazioni annuali*, 8.09.2010, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

essenziali -1990; Consob - 1974; Covip - 1993; Isvap - 1982, recentemente sostituita dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni - Ivass). Del secondo gruppo fa parte anche la nuova Autorità di regolazione dei trasporti, istituita dai decreti legge n. 201/2011 e n. 1/2012. Nel settore finanziario la Banca d'Italia, pur avendo una forma giuridica peculiare, opera nella sostanza come un'autorità amministrativa indipendente.

La gamma delle competenze delle Autorità è stata - nel corso degli anni - considerevolmente implementata, sia in termini di settori economici regolati (servizio idrico integrato, servizio postale, settore dei trasporti), sia in termini di ambiti di intervento (tutela amministrativa del consumatore, diritto d'autore, risoluzione delle controversie tra privati, potere di ricorrere in giudizio contro atti di altre amministrazioni)<sup>436</sup>.

Si è notato, in dottrina, che *«l'evoluzione del quadro delle competenze non è stata sempre basata su un disegno sistematico. In una prospettiva di razionalizzazione, occorre chiedersi se vi siano ambiti in cui è necessaria un'ulteriore estensione dei compiti attribuiti alle autorità indipendenti e, viceversa, se alcune competenze possano essere ripensate. Al tempo stesso, bisogna valutare se possano essere utili alcuni accorpamenti di funzioni. Occorrono criteri sistematici che servano da guida al legislatore per stabilire se vi siano ulteriori materie da affidare alle autorità indipendenti e anche se vi siano alcune competenze che non risultano più giustificate o che vanno ridefinite per ridurre sovrapposizioni e incertezze.»*<sup>437</sup>.

Per quanto riguarda specificamente l'Autorità Garante della Concorrenza ed il Mercato, l'espansione dei relativi compiti rispetto a quelli, originari, in materia di tutela e promozione della concorrenza stabiliti dalla legge n. 287/1990, è stata davvero significativa: adesso questo organismo ha competenza in materia di pubblicità ingannevole (1992) e pratiche commerciali scorrette (2007); di abuso di dipendenza economica (2001); di vigilanza sui conflitti di interesse che coinvolgono titolari di cariche di governo (2004); di servizi pubblici locali (2008); di ritardi di pagamento da parte delle grandi imprese

<sup>436</sup> Come rilevato in AA.VV., *Autorità indipendenti: un migliore quadro giuridico per il buon funzionamento del mercato*, cit., 6-7, «l'istituzione dell'Autorità dei trasporti comporta l'estensione degli ambiti presidiati a settori importanti quali quelli delle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e autostradali e dei servizi di trasporto pubblico nazionale e locale. Inoltre, è stata attribuita all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni la competenza sul settore postale e all'Autorità per l'energia elettrica e il gas quella sul settore idrico. L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, che inizialmente si occupava solo di lavori, ora interviene anche su servizi e forniture e ha nuove responsabilità in tema di tracciabilità dei pagamenti delle amministrazioni, trasparenza dei contratti pubblici e monitoraggio della spesa delle stazioni appaltanti. Anche all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni sono state assegnate nel tempo ulteriori competenze, ad esempio in tema di enforcement della disciplina del diritto d'autore (2000; 2010). La stessa Banca d'Italia ha ricevuto nuovi compiti, ad esempio con il recepimento nel 2010 della direttiva europea sul credito al consumo e con l'istituzione dell'Arbitro bancario-finanziario, al quale la Banca fornisce il supporto istruttorio e organizzativo.»

<sup>437</sup> AA.VV., *Autorità indipendenti: un migliore quadro giuridico per il buon funzionamento del mercato*, cit., 7.

(2011); di tutela amministrativa rispetto alle clausole vessatorie nei contratti di massa (2012); di elaborazione e attribuzione di un rating di legalità per le imprese (2012); ancora, l'AGCM ha potere di impugnare atti amministrativi in contrasto con la normativa a tutela della concorrenza (2012).

Le Autorità sono dotate di poteri di regolazione, inibitori e sanzionatori sempre più incisivi<sup>438</sup>; fra gli elementi che le accomunano va annoverato anche quello della loro sostanziale partecipazione alla elaborazione delle scelte strategiche dei settori regolati e vigilati. Se ciò è - *ictu oculi* - più evidente nelle Autorità che svolgono in prevalenza attività di regolazione, rispetto a quelle che svolgono soprattutto attività di aggiudicazione, è comunque inconfutabile che sia le prime che le seconde incidono, con l'ampia congerie di poteri ad esse attribuiti, nella individuazione, selezione, sistemazione degli interessi rilevanti nel settore considerato. *«D'altra parte,»* - si è detto al riguardo - *«ciò è inevitabilmente nell'ordine delle cose; tutte le Autorità sono organizzate intorno alla tutela di uno specifico interesse o finalità costituzionale: dalla tutela del risparmio alla tutela della concorrenza, dalla tutela della privacy alla tutela della trasparenza della borsa, ecc.; tutte puntano alla massimizzazione dell'interesse ad esse affidato, non spettando però loro la composizione e il bilanciamento con gli altri interessi politicamente e costituzionalmente rilevanti. Proprio quest'ultima considerazione chiarisce il rapporto delle Autorità indipendenti sia con il legislatore, sia con il sistema giudiziario.»*<sup>439</sup>.

Premessa questo brevissimo accenno generale sulle Amministrazioni indipendenti, nel prosieguo il campo d'indagine verrà (necessariamente) limitato ad alcuni aspetti concernenti la protezione del consumatore-utente.

Ai fini che qui interessano, la rilevanza per i consumatori dell'attività di controllo, vigilanza e disciplina delle attività economiche svolta da tali Autorità risiede nella realizzazione di un modello di tutela preventiva e generale, che consente il confronto e la composizione dei diversi interessi presenti sul mercato. Un dato consolidato è la stretta interrelazione che corre tra l'attività svolta dalle Authority garanti e la tutela dei consumatori-utenti, questi ultimi al centro ormai al centro della regolamentazione dei mercati.

---

<sup>438</sup> Criticamente, in AA.VV. *Autorità indipendenti: un migliore quadro giuridico per il buon funzionamento del mercato*, ult. cit., 8, si è rilevato che *«la regolazione a volte appare eccessiva e non ispirata al principio di proporzionalità; i cambiamenti troppo frequenti creano costi e incertezze per le imprese. Le sanzioni amministrative irrogate dalle autorità hanno raggiunto ormai livelli tanto elevati da portare la Corte europea dei diritti dell'uomo a considerarle sanzioni quasi-penali in termini di esigenze di garanzia per gli interessati.»*

<sup>439</sup> B. CARAVITA, *Le Autorità indipendenti attraverso il prisma delle loro relazioni annuali*, cit.

In dottrina si è sottolineato, in proposito, che, attualmente, non esistono negli odierni sistemi economico-istituzionali Autorità diverse da quelle vigenti (facenti capo alla pubblica amministrazione), in grado, da un lato, di garantire, attraverso misure preventive, correttive ed anche sanzionatorie, l'equilibrio del mercato, dall'altro di assicurare la tutela del cittadino-utente (*recte*: consumatore) nei confronti di ogni forma d'impresa, anche assoggettata a *public governance*: *«La normazione proveniente dalle Autorità indipendenti costituisce, in definitiva, un punto di riferimento primario nel panorama della regolazione pubblica del sistema economico; soprattutto essa, per la sua particolare natura e per la posizione istituzionale del soggetto che la pone, tende a trovare la misura di equilibrio tra contrapposti valori o interessi in gioco. Il criterio secondo cui le Autorità indipendenti producono regolazione pubblica, è proprio quello della “massima realizzazione contestuale possibile” dei valori o interessi contrapposti, in vista del conseguimento di un vantaggio “aggiuntivo” o maggiore riferito all'interesse opposto. Si comprende bene, dunque, il ruolo decisivo degli organismi in questione, in un contesto di rapporti fra Stato e mercato come quello sopra descritto, in cui è evidente proprio la presenza di una coppia contrapposta di valori, quale indubbiamente è il binomio libera concorrenza/tutela del consumatore. Di guisa che l'attribuzione alle Autorità antitrust (operanti sia a livello nazionale che comunitario) di un ruolo centrale anche per la tutela del consumatore, risulta organizzativamente coerente con la loro missione di organi tutori della concorrenza. Oltretutto, le azioni volte a condizionare le scelte dei consumatori, alterando il mercato, sottraggono (illegittimamente) flussi di clientela ai concorrenti. La conclusione, a questo punto, è ovvia: “politica della concorrenza e politica del consumatore si integrano l'una con l'altra e completano il sistema delle tutele”; in altre parole, l'interesse del consumatore e l'interesse alla tutela del libero gioco della concorrenza tendono sostanzialmente a coincidere, pur dovendo essere “regolati” quanto al rispettivo ambito di estensione.»<sup>440</sup>.*

Come detto, la situazione attuale nel nostro Paese vede la presenza di diverse Autorità, con differenti poteri e modalità di azione. Alcune paiono essere maggiormente proattive verso i consumatori e le relative associazioni, amplificando l'interlocuzione su temi specifici e

---

<sup>440</sup> E. BONELLI, *Libera concorrenza e tutela del consumatore...*, cit., 50. Il virgolettato riportato dall'A. è di A. CATRICALA', *Politica della concorrenza e riforma della regolazione: l'evoluzione della normativa nel 2007* (Relazione annuale del 30 aprile 2008 sull'attività svolta), 6, consultabile sul sito [www.agcm.it](http://www.agcm.it).

G. DE MINICO, *Regole, comando e consenso*, Torino, 2004, 10, elenca ad esempio alcune coppie dicotomiche di valori tendenzialmente confliggenti: «la libertà d'impresa con il diritto all'investimento consapevole, la libertà politiche con il diritto a disporre dell'impresa di comunicazione e la riservatezza con il diritto al trattamento dei dati»; vedi sul punto ancora M. D'ALBERTI, *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008, 49.

attivando canali di ascolto diretti, altre, invece, utilizzano semplicemente le consultazioni come modalità di confronto<sup>441</sup>.

Un elemento su cui far cadere l'attenzione, e di cui si darà meglio conto nelle pagine che immediatamente seguiranno, è il cambiamento di prospettiva circa la posizione del consumatore-utente nel mercato e - di conseguenza - anche del modo di relazionarsi del consumatore verso questi soggetti pubblici.

Rispetto ad un primo orientamento secondo cui gli interessi dei consumatori erano tutelati solamente in via indiretta dalle norme che disciplinano i rapporti tra le imprese o da quelle che disciplinano il mercato, oggi il consumatore viene invece visto come soggetto che contribuisce al regolare funzionamento del modello concorrenziale<sup>442</sup>.

In tale quadro, il consumatore deve ricevere tutela dall'ordinamento attraverso interventi tendenti all'equilibrio degli interessi in gioco, recuperando una posizione garantita, sia sul piano individuale che collettivo, in virtù di regole volte ad attuare anche (ma non solo) il principio di efficienza e trasparenza del mercato. Pertanto, almeno sul piano teorico, la regolazione pubblica non può svolgersi senza considerare l'esistenza degli interessi contrapposti delle imprese e degli operatori economici, da un lato, dei consumatori consapevoli e titolari di diritti individuali e collettivi, dall'altro. Con la conseguenza che, su tale coppia dicotomica di interessi, vanno necessariamente dimensionati e configurati, sia a livello nazionale che comunitario, gli strumenti *amministrativi* di tutela e, correlativamente, i poteri delle Authorities antitrust.

---

<sup>441</sup> In proposito si veda M. F. RENZI, G. MATTIA, R. GUGLIEMMETTI, *Le Autorità: il punto di vista delle Associazioni dei consumatori quali stakeholders privilegiati del sistema*, in *Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale*, a cura di CONSUMERS' FORUM, UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE, 2011, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it).

Da una ricerca esplorativa svolta nel 2011 da un gruppo di esperti del Dipartimento di Scienze Aziendali ed Economico Giuridiche dell'Università degli Studi Roma Tre e alcune delle Associazioni dei Consumatori associate a Consumers' Forum (di cui si dà conto nel contributo appena citato) - ricerca che aveva l'obiettivo di indagare quali fossero le percezioni delle Associazioni dei Consumatori in merito ai punti di forza e di debolezza del sistema di Authorities italiano - tra gli esempi positivi si indicavano l'operato dell'Antitrust, dell'Autorità per l'Energia elettrica e il Gas e della Banca d'Italia, che proponevano nuovi strumenti di comunicazione con i consumatori e le Associazioni stesse. In particolare, emergeva in modo crescente la volontà delle Autorità di avvicinarsi alle Associazioni, superando i tecnicismi che tradizionalmente rappresentano una barriera verso i consumatori e i loro rappresentanti. Ampi margini di miglioramento in questo ambito erano invece riscontrabili nel caso di AGCOM, Consob e Isvap (ora Ivass), alle quali veniva richiesta maggior efficienza, efficacia, tempestività e una maggiore attenzione ai rapporti con i consumatori e le Associazioni. Queste Autorità infatti, pur disponendo di tutti i poteri di regolazione e di ispezione, ne facevano un uso giudicato parsimonioso, scontando certamente anche il complesso contesto di mercato al quale fanno riferimento.

<sup>442</sup> S. FORASASSI, in *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 106, propone di leggere anche al contrario l'affermazione di G. ALPA (in *Il diritto dei consumatori*, cit., 43), secondo cui «*La concorrenza è il miglior amico del consumatore*», anche in virtù dei diversi diritti oggi riconosciuti ai consumatori e degli strumenti di cui si essi possono avvalersi per tutelarli, sia singolarmente, che in forma associata.

## §2. *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM). Introduzione*

Nel corso dell'esposizione sin qui svolta è emerso come la protezione del consumatore “intersechi” in più occasioni l'attività svolta da soggetti pubblici: il Ministero dello Sviluppo Economico, le Regioni, le Camere di Commercio, le Authorities.

Nel prosieguo della trattazione si focalizzerà l'attenzione sulla tutela del consumatore quale soggetto che opera nel mercato, titolare di un diritto economico, in relazione all'attività regolativa svolta dall' Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito AGCM), organismo chiamato a curare l' interesse pubblico alla tutela della concorrenza e a salvaguardare il consumatore attraverso la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette, sulla pubblicità ingannevole e, recentemente, sulla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie inserite nei contratti .

Nel tratteggiare un primo quadro generale e sintetico sulle competenze dell' AGCM che qui interessano, occorre partire da quella che è stata la prima competenza storicamente attribuita all' Autorità.

Questo soggetto è stato originariamente istituito per dare applicazione alla legge n. 287 del 1990<sup>443</sup>, la legge *antitrust* italiana, vigilando sulle intese restrittive della concorrenza, sugli abusi di posizione dominante e sulle operazioni di concentrazione che comportano la

---

<sup>443</sup> E' indubbio che alla base della legge 287 vi sia una cultura liberaldemocratica: ovvero la concezione riformatrice che punta sull'intervento dello Stato nella vita economica non come gestore ma come promotore e regolatore. Si può consultare sulla legge istitutiva dell'Autorità M. PINNARÒ, *Diritto di iniziativa economica e libertà di concorrenza - Di talune ellissi e pleonasmii, nella legge antitrust n. 287 del 10 ottobre 1990*, in *Giur. comm.*, 1993, 1, 430; G. GUIZZI, *Il concetto di impresa tra diritto comunitario, legge antitrust e codice civile*, in *Riv. dir. comm.*, 1993, 1, 277.

Secondo la legge 10-10-1990, n. 287, intitolata «*Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*» l'Autorità ha competenze in materia di:

- a) intese restrittive della concorrenza;
- b) abusi di posizione dominante;
- c) operazioni di concentrazione che comportano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante tale da eliminare o ridurre in misura sostanziale e duratura la concorrenza;
- d) normative nazionali e locali in contrasto con le regole di concorrenza, attraverso segnalazioni e pareri per stimolare Parlamento, Governo, Regioni e, in generale, la pubblica amministrazione, affinché orientino le proprie decisioni ai principi della libera concorrenza. L'Autorità è anche legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato (Art. 21 *bis* della legge n. 287/90 introdotto con l'art. 35 del decreto-legge 201/2011 convertito, con modifiche, dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214);
- e) possibili distorsioni della concorrenza in determinati settori economici, sulle quali l'Autorità interviene svolgendo indagini conoscitive di natura generale;
- f) separazione societaria delle imprese che operano in regime di monopolio e che esercitano la gestione di servizi di interesse economico generale, laddove intendano operare in settori diversi (Art. 8, comma 2 *bis* della legge 287/90 introdotto dall'articolo 11 della legge 5 marzo 2001 n. 57).

Come si legge sul sito istituzionale dell'AGCM «*L'Autorità applica le disposizioni della legge n. 287/90 in materie di intese, abusi di posizione dominante e concentrazioni tra imprese, in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione, interpretando le norme nazionali secondo i principi dell'ordinamento comunitario in materia di disciplina della concorrenza, raccordandosi con la Commissione Europea e le altre autorità nazionali dei Paesi membri attraverso la partecipazione alla Rete ECN (European Competition Network).*».

costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante, in grado di eliminare o ridurre in misura sostanziale e duratura la concorrenza nel mercato interno.

L'introduzione della normativa antitrust nel nostro paese, intitolata alla tutela "*della concorrenza e del mercato*", è stata spiegata dal Legislatore con l'esigenza di dare attuazione all'articolo 41 della Costituzione<sup>444</sup>, che riconosce espressamente la libertà di iniziativa economica privata, sebbene un ruolo non secondario nella decisione di dotarsi di una legge antitrust l'abbia in realtà svolto la necessità di adeguare il nostro ordinamento a quello comunitario, che già conteneva norme in materia di concorrenza.

Come si legge in un passo nella Relazione annuale dell'AGCM del 31.03.2012<sup>445</sup>, *«l'Autorità è nata, ormai più di vent'anni fa, rispondendo alle istanze nazionali di superamento di un approccio civilistico e individuale alla libertà di concorrenza, in un contesto in cui, a livello europeo, si era andata definitivamente consolidando una visione che considerava la conformazione concorrenziale dei mercati come un elemento imprescindibile del processo di integrazione.»*

Obiettivo della legge su citata è quello di assicurare le condizioni generali per la libertà di impresa, che consentano agli operatori economici di accedere al mercato e di competere con pari opportunità.

Seppure la tutela della concorrenza si risolve, indirettamente, in una tutela dei consumatori - perché il libero gioco della concorrenza favorisce il contenimento dei prezzi e i miglioramenti della qualità dei prodotti - è indubbio che, in origine, si è istituito un organo il cui ambito di intervento non era tanto quello del mercato inteso come luogo di incontro/scontro di interessi confliggenti, quanto il mercato inteso (secondo l'originaria opzione comunitaria) come luogo di massima esplicazione possibile della libera concorrenza; anzi, proprio quest'ultima era il fine primario che l'Autorità, attraverso l'esercizio della sua attività di regolazione, doveva perseguire.

In effetti una lettura della legge istitutiva dell'Autorità conferma che la protezione del consumatore, in tale atto normativo, non è in alcun modo presa in considerazione in una prospettiva di bilanciamento, come valore contrapposto a quello della libera dinamica concorrenziale. La tutela della concorrenza finisce, insomma, per costituire non già uno dei due poli necessari per ricercare l'equilibrio del mercato (inteso come il campo in cui i valori vengono in conflitto), ma l'obiettivo stesso dell'istituzione dell'Autorità<sup>446</sup>.

<sup>444</sup> Vedi art. 1, co. 1, l. 287/1990: *«Le disposizioni della presente legge in attuazione dell'articolo 41 della Costituzione a tutela e garanzia del diritto di iniziativa economica...»*.

<sup>445</sup> AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta*, 31.03.2012, 14, reperibile sul sito istituzionale dell'Autorità.

<sup>446</sup> Cfr. E. BONELLI, *Libera concorrenza e tutela del consumatore...*, cit., 54. Sul punto si veda anche G. MAZZEI, *Economia di mercato e diritti soggettivi nella evoluzione del diritto antitrust*, Napoli, 2004.

Solo successivamente il Legislatore ha tentato di rimediare, in parte, alla creazione di un'istituzione così evidentemente sbilanciata, conferendo a quest'ultima nuovi compiti regolativi, in vista della tutela dei consumatori rispetto a pratiche commerciali aggressive ed ingannevoli.

L'AGCM è stata così designata quale autorità pubblica competente per l'applicazione della normativa in materia di pratiche commerciali scorrette, dettata dal Codice del Consumo, come modificato dal D. Lgs. 2.8.2007 n. 146. Quest'ultimo decreto ha recepito nel nostro ordinamento la Direttiva 2005/29/CE<sup>447</sup> del Parlamento europeo e del Consiglio dell' 11 maggio 2005, in materia di pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.

Tale competenza si affianca a quella già in precedenza attribuita all'Autorità in materia di pubblicità ingannevole e comparativa illecita, la cui disciplina - successivamente espunta dal Codice del Consumo dal D. Lgs. 2.8.2007, n. 145, dettato in attuazione dell'art. 14 della Direttiva 2005/29/CE - è destinata all'esclusiva tutela delle imprese<sup>448</sup>.

---

Va precisato che la legge 287/1990 contiene dei riferimenti espressi alla figura del consumatore:

- art. 3, co. 1, lett. b) :*«E' vietato l'abuso da parte di una o più imprese di una posizione dominante all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, ed inoltre e' vietato: (...) b) impedire o limitare la produzione, gli sbocchi o gli accessi al mercato, lo sviluppo tecnico o il progresso tecnologico, a danno dei consumatori»;*
- art. 4, co. 1 : *«L'Autorità può autorizzare, con proprio provvedimento, per un periodo limitato, intese o categorie di intese vietate ai sensi dell'articolo 2, che diano luogo a miglioramenti nelle condizioni di offerta sul mercato i quali abbiano effetti tali da comportare un sostanziale beneficio per i consumatori e che siano individuati anche tenendo conto della necessità di assicurare alle imprese la necessaria concorrenzialità' sul piano internazionale e connessi in particolare con l'aumento della produzione, o con il miglioramento qualitativo della produzione stessa o della distribuzione ovvero con il progresso tecnico o tecnologico.»;*
- art. 12, co. 1 : *«L'Autorità, valutati gli elementi comunque in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza da pubbliche amministrazioni o da chiunque vi abbia interesse, ivi comprese le associazioni rappresentative dei consumatori, procede ad istruttoria per verificare l'esistenza di infrazioni ai divieti stabiliti negli articoli 2 e 3.».*

Questi riferimenti, seppur non trascurabili, non sono però da soli sufficienti per poter fondatamente ritenere che la tutela del consumatore sia stata considerata dal Legislatore come obiettivo da perseguire parallelamente a quello concorrenziale, in un'ottica di necessario temperamento dei due interessi. In merito cfr. anche S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 118 ss.

<sup>447</sup> Tale direttiva ha modificato la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

<sup>448</sup> Il Titolo III della parte II del Codice del Consumo conteneva originariamente la disciplina della pubblicità ingannevole e comparativa, e in particolare le disposizioni di recepimento della dir. 1984/450/CEE, come modificata dalla dir. 1997/55/CE, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa. Tali disposizioni "generali" sulla pubblicità (attuative della dir. 2006/114/CE che, nel frattempo, aveva abrogato e sostituito la dir. 1984/450/CEE) si trovano adesso inserite all'interno del d.lgs. 2-8-2007, n. 145, nel quale sono infatti state trasfuse a seguito dell'integrale sostituzione dei contenuti del Titolo III attuata dagli artt. 1 e 2 del successivo d. lgs. 2-8-2007, n. 146, attuativo della dir. 2005/29/CE. Gli artt. 18 - 27 *quater* costituenti il Titolo III della Parte II del Codice del Consumo recano oggi le disposizioni di recepimento degli artt. 1-13 della dir. 2005/29/CE relativa alle *«pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori del mercato interno»*.

Inoltre, l'Autorità<sup>449</sup> è anche competente per l'applicazione della normativa europea che tutela i consumatori, in ottemperanza al più volte menzionato Regolamento 2006/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004<sup>450</sup>.

Da ultimo, sempre nell'ottica che qui rileva, nel 2012, con il d.l. 24-01-2012, n.1, recante «*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*» conv. dalla l. 24-03-2012, n. 27 (noto come cd. “decreto sulle liberalizzazioni” o “Cresci Italia” ), sono state attribuite all'Autorità nuove competenze in materia di clausole vessatorie (art. 37-bis, del Codice del consumo, «*Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*») inserite in condizioni generali di contratto o moduli, modelli e formulari predisposti dalle imprese per essere impiegati nei rapporti con i consumatori.

### **§3. La tutela del consumatore nella disciplina antitrust**

Il rapporto tra tutela della concorrenza e tutela dei consumatori rappresenta un tema importante sia dal punto di vista teorico che da quello delle *policies*, soprattutto in quegli ordinamenti - quali gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, il Regno Unito e l'Italia - in cui vengono affidati a una stessa autorità amministrativa compiti relativi all'applicazione di entrambe le discipline.

La disciplina della concorrenza, che ha lo scopo di garantire un corretto funzionamento del mercato, in cui i rapporti fra le imprese siano guidati da una condizione di reciproca rivalità, viene messa a confronto, in più occasioni, con interessi estranei alle semplici logiche di efficienza produttiva e allocativa<sup>451</sup>.

<sup>449</sup> A norma dell'art. 27, comma 1, Cod. Cons.

<sup>450</sup> Come detto nel cap. I, par. 5 è stata istituita una rete ad hoc di autorità pubbliche di vigilanza in tutto il territorio comunitario, con poteri investigativi ed esecutivi comuni, per garantire un'adeguata applicazione della normativa a tutela dei consumatori nelle ipotesi di infrazioni intracomunitarie. Nelle ipotesi di un ragionevole sospetto di violazioni delle norme nazionali di trasposizione della Direttiva (CE) 2005/29, intese come qualsiasi atto o omissione contrari alle norme di cui alle direttive e regolamenti elencati nell'allegato I al Regolamento 2006/2004/CE, l'Autorità può, in sostanza, richiedere la collaborazione delle autorità straniere che fanno parte della "rete" di vigilanza. Ciò consente alle Autorità nazionali una reciprocità sia di richieste di informazioni, sia per l'adozione di misure di esecuzione. L'Autorità è quindi tenuta a prestare la propria cooperazione, qualora richiesta, esercitando i poteri investigativi ed esecutivi (Articolo 4, paragrafo 6, del Regolamento).

<sup>451</sup> A. PERA, *Concorrenza e antitrust*, Bologna, 2009, 36: «...in un mercato concorrenziale oltre all'efficienza produttiva, consistente nella minimizzazione dei costi, si consegue anche quella che gli economisti chiamano efficienza allocativa: la differenza tra prezzi e costi è minima e quindi le risorse disponibili sono utilizzate per produrre proprio quei beni che i consumatori desiderano.».

Il diritto della concorrenza è nato, perlomeno nell'ambito dell'Unione europea, non solo come strumento di contenimento del potere privato di impresa ma anche come limitazione dell'intervento statale nell'economia

Come si è osservato in dottrina, costituisce un postulato di lunga e risalente tradizione - ed «anzi il fondamento stesso della scelta politica alla base della libertà di iniziativa economica»<sup>452</sup> - il rapporto di strumentalità che lega le norme disciplinatrici della concorrenza alla protezione di interessi che vanno al di là di quelli propri dei protagonisti del confronto competitivo e che presentano invece la dimensione propria degli interessi generali. E' chiaro, infatti, che lo sviluppo di un'effettiva e corretta competizione rappresenta un fattore di stimolo per le imprese a rendersi più efficienti e a migliorare la propria offerta in termini di prezzo e qualità, «così da arrecare prospettivamente beneficio per l'intera collettività»<sup>453</sup>.

In particolare, l'intreccio esistente tra la normativa a tutela della concorrenza e l'interesse alla protezione del consumatore, in stretta connessione con l'adozione di una nuova prospettiva che esamina gli effetti finali sul mercato delle condotte delle imprese, ha suscitato, negli ultimi dieci - quindici anni, un ampio dibattito sia nella sfera nazionale che in quella dell'Unione europea. Secondo molti osservatori è ormai in atto già da tempo un processo di convergenza tra la disciplina a tutela della concorrenza e quella a tutela dei consumatori<sup>454</sup>.

Da un lato, nel diritto comunitario della concorrenza ha assunto un crescente rilievo l'analisi dell'impatto delle condotte delle imprese sui consumatori. Dall'altro, la normativa comunitaria sulle pratiche commerciali scorrette, introdotta come misura per promuovere il mercato interno e assicurare, al tempo stesso, un elevato livello di tutela dei consumatori, ha un indubbio rapporto con l'operare dei meccanismi concorrenziali: il divieto delle pratiche scorrette, infatti, tutela la libertà di scelta dei consumatori e favorisce quindi il corretto funzionamento del mercato.

Come noto, le funzioni tipiche di tutela antitrust, introdotte dalla legge n. 287/1990, includono la sanzione delle intese anticoncorrenziali e degli abusi di posizione dominante, nonché il controllo delle concentrazioni.

---

interna dei singoli Stati membri, quando animato da fini protezionistici (cfr. G. ROSSI, *Illecito antitrust e tutela del consumatore*, Torino, 2009).

La disciplina della concorrenza a livello comunitario appartiene alla categoria delle competenze "esclusive" dell'Unione europea: l'art. 3 del TFUE testualmente sancisce la competenza esclusiva dell'Unione per quanto riguarda la «definizione di regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno».

<sup>452</sup> Così G. GUIZZI, *Consumatori e concorrenza nell'esperienza della giurisprudenza civile: bilanci e prospettive*, in C. RABITTI-BEDOGNI, P. BARUCCI (a cura di) *20 Anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, 2010, 1150.

<sup>453</sup> *Idem*, 1150.

<sup>454</sup> Cfr. sul punto G. BRUZZONE, M. BOCCACCIO, *Il rapporto tra tutela della concorrenza e tutela dei consumatori nel contesto europeo: una prospettiva economica*, Relazione al Convegno *Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, Roma, 29 gennaio 2010, in *Note e Studi*, 2010, 1, 2, su [www.assonime.it](http://www.assonime.it)

In linea generale può oggi dirsi che «*il diritto antitrust è volto ad assicurare che il mercato resti concorrenziale, così che per i consumatori siano disponibili significative opzioni di scelta, non alterate o ristrette da pratiche anticoncorrenziali, come la fissazione dei prezzi o la costituzione di concentrazioni eccessive di mercato tramite acquisizione di imprese; di conseguenza, il diritto antitrust reprime le condotte d'impresa che tendono a limitare artatamente la gamma naturale di opzioni esistente sul mercato, benché legittimi alcune riduzioni "artificiali" d'offerta sul mercato, come le concentrazioni tra imprese, nella misura in cui i benefici siano superiori ai costi dell'operazione.*»<sup>455</sup>.

Originariamente, pur a fronte della sua menzione in diverse sedi della stessa legge n. 287/1990<sup>456</sup>, la figura del consumatore non costituiva l'elemento centrale, né a livello comunitario né, ovviamente, a livello nazionale, del dibattito teorico sui fini ultimi dell'intervento *antitrust*. Per lungo tempo l'attenzione è stata prevalentemente rivolta a considerare gli obiettivi che la normativa antitrust persegue in via diretta e, in particolare, la tutela della libertà di iniziativa economica.

Invero, non è mai stato controverso che l'intervento antitrust sia chiamato ad apportare benefici alla collettività complessivamente considerata, in quanto un'efficace *enforcement* garantisce una più ampia gamma di beni e servizi a prezzi più bassi e con standard qualitativi più elevati.

Tuttavia, soltanto successivamente il consumatore è divenuto progressivamente il cuore delle politiche di concorrenza<sup>457</sup> e, conseguentemente, l'applicazione delle regole di concorrenza non ha più costituito un *obiettivo in sé* per le Autorità garanti ma un importante "strumento" d'azione affinché i consumatori possano avere beni, servizi e prezzi migliori<sup>458</sup>.

Una sempre maggiore consapevolezza circa la centralità del ruolo dei consumatori ha così portato a ritenere che questi possano essere considerati i referenti ultimi - e dichiarati - delle politiche di concorrenza e questa convinzione si è formalizzata in direttive e regolamenti dell'Unione europea e in documenti chiave della Commissione europea.

---

<sup>455</sup> L. FIORENTINO, *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la tutela del consumatore. Un primo bilancio*, Relazione tenuta al Convegno *La tutela del consumatore e della concorrenza. Ruolo e funzioni dell'Autorità Garante della Concorrenza*, Roma, 26 marzo 2010, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it), 7.

<sup>456</sup> Si veda la nota 446.

<sup>457</sup> N. KROES, in *Consumers at the heart of EU competition policy*, discorso tenuto a Strasburgo il 22 aprile 2008, presso European Consumers' Association, ha espressamente dichiarato che «*the fight to promote consumer rights is one of the great battles of our age. Defending Consumers' interests is at the heart of the commission's competition policy*». Neelie Kroes è stata Commissario europeo alla Concorrenza dal 2004 al 2009. Dal 10 febbraio 2010 tale ruolo è ricoperto da Joaquin Almunia.

<sup>458</sup> Vedi L. FIORENTINO, *La concorrenza e il consumatore 2005 - 2010*, Relazione tenuta al Convegno *L'Antitrust italiano: vent'anni di esperienza*, Roma, 26 novembre 2010, Fondazione Luigi Einaudi, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it), 2.

Proprio la Commissione, già sotto la guida del Commissario alla Concorrenza Neelie Kroes, ha inaugurato una nuova stagione del diritto antitrust che, nel valutare le pratiche anticompetitive principalmente alla luce degli effetti economici, focalizza l'*enforcement* sulle violazioni più dannose per i consumatori e la considerazione del pregiudizio per i consumatori è divenuta, nelle parole dell' allora Commissario alla Concorrenza, «*l'essenza di quello che facciamo*»<sup>459</sup>.

La scelta del Legislatore italiano di cumulare le competenze in materia di diritto dei consumatori e di diritto della concorrenza in capo a una medesima autorità pubblica<sup>460</sup> è, come si è detto, in linea con quanto già da tempo effettuato nel Regno Unito (ove tali competenze sono state riunite in capo all'*Office of Fair Trading*), nonché in molti altri Paesi, ad esempio in Irlanda, con l'*Irish Competition Authority*, negli Stati Uniti (*Federal Trade Commission*) o in Australia (*Australian Competition & Consumer Commission*). La stessa Commissione europea ha costituito all'interno della Direzione generale della

---

<sup>459</sup> N. KROES, *Competition Policy and Consumers*, discorso tenuto a Bruxelles il 16 novembre 2006, al Bureau Européen des Unions de Consommateurs. La stessa Commissione, nel 2009, ha dichiarato che, nell'applicazione dell'art. 82 (ora art. 102 TFUE), si sarebbe concentrata «*sui tipi di comportamento maggiormente dannosi per i consumatori*» e che avrebbe indirizzato l'attuazione coercitiva delle norme «*in modo da garantire che i mercati funzionino correttamente e che i consumatori traggano vantaggio dall'efficienza e dalla produttività derivanti da una concorrenza effettiva tra imprese*» (Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sulle priorità della Commissione nell'applicazione dell'articolo 82 del Trattato CE al comportamento abusivo delle imprese dominanti volto all'esclusione dei concorrenti*, in GUCE n. C045 del 24.02.2009). Più recentemente l'attuale Commissario alla Concorrenza Joaquin Almunia ha affermato di ritenere che le Autorità pubbliche abbiano una grande responsabilità nel proteggere gli interessi dei consumatori in un momento caratterizzato da disoccupazione e costi sociali alti (*Compliance and Competition policy*, discorso tenuto a Bruxelles il 25 ottobre 2010, presso BusinessEurope & US Chamber of Commerce).

Come spiega da A. PERA, *Le relazioni pericolose: antitrust e interesse dei consumatori*, in C. RABITTI-BEDOGNI, P. BARUCCI (a cura di) *20 Anni di Antitrust...*, cit., 1165 ss.: «*Nei venti anni trascorsi dall'approvazione della prima legge italiana per la tutela della Concorrenza, e dall'istituzione dell' Autorità Garante incaricata di applicarla, molte cose sono cambiate nel modo in cui la normativa antitrust nazionale e comunitaria è interpretata e applicata. A livello comunitario il principale cambiamento è rappresentato dal passaggio da un'applicazione formalistica ad una largamente basata sull'analisi economica. Un processo iniziato negli anni '90[...]. In questo contesto, un ulteriore cambiamento è rappresentato dal ruolo dell'interesse del consumatore. Tradizionalmente, e fino agli anni '90, la tutela del processo concorrenziale è stata considerata il principale obiettivo dell'antitrust comunitario. Tuttavia, con la nomina di Mario Monti a Commissario europeo della concorrenza la situazione è cambiata: Monti ha messo subito in rilievo la relazione tra tutela e promozione della concorrenza e benessere dei consumatori e l'interesse del consumatore ha assunto un ruolo centrale nell'applicazione della normativa. L'impostazione di Monti, vigorosamente sostenuta dal suo immediato successore, la Signora Kroes, è presto divenuta quella ufficiale della Commissione[...].*».

<sup>460</sup> La stessa AGCM ha più volte espressamente affermato di considerare in senso unitario e complementare le proprie competenze in materia antitrust e consumeristica: ad esempio, nella Relazione sull'attività svolta nell'anno 2007 del 30.04.2008 (su [www.agcm.it](http://www.agcm.it)),<sup>6</sup> dopo aver osservato che l'attribuzione all'Autorità di «*un ruolo centrale nell'applicazione delle norme a tutela del consumatore è pienamente coerente con la sua missione di autorità a tutela della concorrenza, [in quanto] i comportamenti che incidono sulla libertà di scelta del consumatore alterano il funzionamento del mercato, sottraendo in modo scorretto clienti ai concorrenti*», ha aggiunto che «*politica della concorrenza e politica del consumatore si integrano [...] l'una con l'altra e completano il sistema delle tutele*» (v. *ibidem*, 6). Ancora, nella Relazione sull'attività svolta nell'anno 2012 del 31.03.2013, 8, si legge che «*Tutela della concorrenza e tutela del consumatore sono politiche che si pongono in un rapporto di proficua sinergia e stretta complementarietà.*».

Concorrenza un' apposita Unità di Collegamento con la Direzione Generale per la Salute e i Consumatori per rafforzare la tutela del consumatore.

Scelta che appare essere ampiamente giustificata dal fatto che tra le due *policies* sussiste un'indubbia correlazione. Si è osservato, infatti, che la normativa in materia di pratiche commerciali scorrette e la normativa antitrust possono «*in sede applicativa operare in modo complementare. La possibilità di scegliere fra una vasta gamma di prodotti o di offerte, in concorrenza fra loro, sostenuta dai divieti antitrust, accresce lo spettro di autodeterminazione del consumatore protetto dai divieti di pratiche commerciali scorrette. E la possibilità di fare scelte di consumo non condizionate da pratiche commerciali scorrette, a sua volta, accresce la possibilità che la concorrenza abbia esiti di una qualche utilità sociale*»<sup>461</sup>.

Invero, quali che siano le finalità che si vogliono attribuire a tali discipline - e non potendo qui di certo dare lo spazio necessario all'ampio dibattito teorico che si è sviluppato sull'argomento - «*non sembra possibile sfuggire alla conclusione che tra la tutela della concorrenza e la tutela dei consumatori sussista un rapporto inestricabile, via via ricostruito in termini di complementarietà o di latente (e talvolta insanabile) conflitto. [...] In sintesi, si potrebbe dire che la tutela della concorrenza si risolve indirettamente nella tutela dei consumatori e la tutela dei consumatori si risolve indirettamente nella tutela della concorrenza.*»<sup>462</sup>.

Pertanto discende, da quanto appena detto, l'inevitabilità di un coordinamento tra azioni di repressione delle pratiche commerciali scorrette e azioni a tutela della concorrenza<sup>463</sup>,

<sup>461</sup> A. GENOVESE, *Ruolo dei divieti di pratiche commerciali scorrette e dei divieti antitrust nella protezione (diretta e indiretta della libertà di scelta) del consumatore*, in AIDA, 2008, 297 ss.

<sup>462</sup> Così M. SIRAGUSA, F. CARONNA, *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell'Antitrust*, Relazione al Convegno «*Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*», Roma, 29 gennaio 2010, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it), 1, dove gli Autori osservano che, al di là del dibattito circa il rapporto tra gli obiettivi delle due discipline, non si può negare che tra le due esista comunque un certo grado di correlazione, da intendersi in termini di complementarietà, ma anche di possibile conflitto. Medesima opinione hanno G. BRUZZONE, M. BOCCACCIO, *Il rapporto tra tutela della concorrenza e tutela dei consumatori ...cit.*, 15. In tema, si vedano, *amplius*, *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?*, in *Mercato, Concorrenza e Regole*, 2/2009, 381 ss., che raccoglie la sintesi degli interventi di G. AMATO, H. SCHWITZER, F. DENOZZA, D. STALLIBRASS, A. NICITA in occasione di una tavola rotonda svoltasi all'Istituto Universitario Europeo sul tema «*Market freedoms and consumer protection: two conflicting aims?*».

Il tema della convergenza/divergenza degli obiettivi delle due normative è stato discusso da G. BRUZZONE, M. BOCCACCIO, *Il rapporto tra tutela della concorrenza e tutela dei consumatori ...cit.*, 16, i quali propendono per l'idea che le due discipline debbano mantenersi distinte e impiegare paradigmi applicativi separati. Sul punto si veda, ancora, L. FIORENTINO, *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la tutela del consumatore. Un primo bilancio*, cit., 6 e A. PERA, *Le relazioni pericolose: antitrust e interesse dei consumatori*, cit., 1165 ss.; ancora, si veda il contributo di A. TOMMASINI, *Regole di concorrenza e tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 1, 181 ss., ove il tema del rapporto fra diritto della concorrenza e tutela del consumatore viene analizzato con un'attenzione peculiare al settore agricolo.

<sup>463</sup> Tuttavia non vanno sottovalutati i rischi che l'azione a tutela dei consumatori possa, se non adeguatamente calibrata e ponderata, generare il paradosso di ostacolare, piuttosto che agevolare, il corretto

anche qualora non si sposi l'opinione secondo cui tanto la normativa in materia di pratiche commerciali scorrette quanto il diritto comunitario della concorrenza mirino alla realizzazione del mercato unico<sup>464</sup>, o, ancora, l'altra opinione, parimenti diffusa, per la quale entrambi gli assetti normativi hanno come scopo ultimo quello di rendere effettive le possibilità di scelta sul mercato e, quindi, rafforzare la "sovranità del consumatore"<sup>465</sup> intesa come il potere dei consumatori stessi di definire autonomamente le loro volontà e di soddisfarle a prezzi che non superino notevolmente i costi sopportati dai produttori di beni e servizi.

In effetti la maggior parte degli economisti riconosce del resto che la disciplina antitrust avvantaggi lo stesso consumatore: la preferenza per un mercato concorrenziale rispetto ad una situazione di monopolio è dettata proprio dagli effetti benefici che si ritiene riceva il

---

funzionamento del mercato: vedi al riguardo M. SIRAGUSA, F. CARONNA, che nel già citato intervento *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell'Antitrust*, 5 sottolineano come «... un eccesso di tutela [del consumatore n.d.r.] potrebbe, ad esempio, risolversi nel:

- "depotenziamento" dell'effetto disciplinante della domanda sul gioco concorrenziale, riducendo gli incentivi dei consumatori ad essere attivi e responsabili nell'effettuare le proprie scelte sul mercato;
- limitare gli incentivi all'innovazione e nell'attribuire artificiosi vantaggi a favore di alcune imprese e a scapito di altre (ad es. imponendo livelli qualitativi dei prodotti/servizi più elevati di quelli che sarebbero altrimenti assicurati dal solo confronto concorrenziale)
- facilitare il coordinamento tacito tra imprese.»

Parimenti, come sottolinea G. AMATO, in *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori...*, cit., 382-383, «Ci sono poi le situazioni nelle quali contando sulle sole dinamiche concorrenziali si rischia di danneggiare i consumatori. Sono le situazioni di concorrenza potenzialmente distruttiva, esemplificate dalle liberalizzazioni del mercato dei taxi, [...] più in generale, le situazioni dei servizi di pubblica utilità, nella gestione dei quali regole ad hoc sono irrinunciabili [...]. Quando sono necessarie, e comunque vi sono regolazioni a tutela dei consumatori, il problema che esse pongono è quello del loro rapporto con la tutela della concorrenza. Tali regolazioni, infatti, tendono ad essere "paternalistiche" e possono, da un lato interferire con le dinamiche concorrenziali fra imprese, dall'altro irrigidire le stesse scelte dei consumatori».

<sup>464</sup> Sostengono ad esempio questa unicità del fine delle due normative M. SIRAGUSA, F. CARONNA, *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell'Antitrust*, cit., 4 mentre G. BRUZZONE, M. BOCCACCIO, *Il rapporto tra tutela della concorrenza e tutela dei consumatori* ...cit., 4 ss. ritengono che la successiva ed ormai centrale attenzione verso i consumatori nell'applicazione del diritto antitrust comunitario sia stata imposta da due differenti ragioni: la prima è l'esigenza di creare un maggiore consenso per le politiche comunitarie in generale e per quelle di concorrenza in particolare; la seconda è l'affermarsi all'interno della disciplina antitrust di un paradigma applicativo (il cosiddetto "approccio economico") più incentrato sull'impatto delle condotte sul mercato.

<sup>465</sup> In questo senso L. FIORENTINO, *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la tutela del consumatore. Un primo bilancio*, cit., 6; Cfr., *inter alia*, R. H. LANDE, N. W. AVERITT, *Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law*, in *Antitrust Law Journal*, 1997, 65, 713; S.W. WALLER, *In search of economic justice: considering competition and consumer protection law*, in *Loyola University Chicago Law Journal*, 2004, 631 ss.; M. HUFFMANN, *Bridging the divide? Theories for integrating Competition Law and Consumer protection*, in *European Competition Law Journal* 2010, 6, 1, 7 ss. Si ha "sovranità del consumatore" quando ci sono due elementi fondamentali: a) vi è un'ampia gamma di beni e servizi a disposizione dei consumatori, resa possibile dall'esistenza di concorrenza sul mercato; b) i consumatori possono esercitare una scelta effettiva tra le varie opzioni che ad essi si offrono.

Secondo L. FIORENTINO, *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la tutela del consumatore. Un primo bilancio*, cit., 7, sia le norme antitrust che quelle a tutela dei consumatori garantiscono l'operatività e l'effettività dell'economia di mercato e sono, quindi, volte a porre rimedio a situazioni in cui il libero mercato non funziona ovvero vi è un "fallimento del mercato" (*market failure*). L'A. ritiene che una lettura unitaria del diritto antitrust e delle norme sulle pratiche commerciali scorrette, attraverso il concetto di sovranità del consumatore, sarebbe utile a distinguere quando una condotta d'impresa o un rapporto contrattuale sia da perseguire attraverso l'una o l'altra normativa, nonché a dirimere casi dubbi che potrebbero ricadere nell'ambito dell'una e dell'altra.

consumatore, sia sul piano della qualità dell'offerta che sul piano dei prezzi. Va anzi sottolineato che, dal punto di vista della teoria economica, una delle principali ragioni che stanno alla base delle politiche proconcorrenziali è certamente quella di ridurre perdite di benessere per i consumatori<sup>466</sup>.

La concorrenza, se correttamente funzionante, mantiene i giusti stimoli in termini di innovazione, consente la più efficiente allocazione delle risorse all'interno della singola impresa e sui mercati, tutela efficacemente i consumatori, sospingendo la crescita economica e la prosperità del sistema.

Occorre poi considerare che ormai il consumatore è considerato a pieno titolo uno degli indiscussi attori del mercato, al pari dell'imprenditore-professionista, ed è pienamente legittimato a disporre degli strumenti contemplati dalla stessa legge antitrust<sup>467</sup>. Significativa al riguardo la dichiarazione dell'AGCM che, richiamando espressamente il disposto della sentenza della Corte di Cassazione n. 2207 del 2005<sup>468</sup>, ha affermato che *«la legge n. 287/1990 non è la legge degli imprenditori soltanto, ma è la legge dei soggetti del mercato, ovvero di chiunque abbia interesse, processualmente rilevante, alla conservazione del suo carattere competitivo al punto da poter allegare uno specifico pregiudizio conseguente alla rottura o alla diminuzione di tale carattere.»*<sup>469</sup>.

Se allora l'interesse del consumatore, inteso come situazione giuridica soggettiva tutelata, è riconducibile proprio alla finalità che la normativa antitrust si propone di perseguire, ossia la tutela del diritto di iniziativa economica ex art. 41 Cost., lo stesso concetto di concorrenza non si risolve nella tutela delle sole imprese concorrenti, ma assurge a garanzia di un principio organizzativo delle relazioni di mercato volto ad assicurare nella misura più ampia possibile la libertà economica di tutti gli attori che in esso operano.

<sup>466</sup> Cfr. M. MUSONI, *Criterio di efficienza e Antitrust: il contributo dell'analisi economica del diritto*, in *Sistema economico*, Rimini, 2002. Non bisogna dimenticare che gli economisti, nello studio del mercato e dei suoi meccanismi, hanno sempre preso in diretta considerazione il consumatore, quale soggetto destinatario delle regole poste per il funzionamento del mercato stesso.

<sup>467</sup> Cfr., ad esempio, S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 115, 122; A. ZITO, *Attività amministrativa*, cit., 3, che sottolinea come *«Tale dato, che è scontato nella letteratura economica e sociologica, è presente, peraltro con sempre maggior frequenza, anche in quella giuridica.»*

<sup>468</sup> Si veda Cass. SS.UU., 4.02.2005, n. 2207, in *Il Corr. giur.*, 2005, 3, 333. Con tale importante pronuncia la Corte ha inaugurato il nuovo orientamento volto a ritenere il consumatore legittimato a chiedere il risarcimento del danno ai sensi dell'art. 33 della l. 287/1990. L'orientamento oggi prevalente sia in dottrina che in giurisprudenza ritiene l'interesse del consumatore pienamente rilevante nella disciplina antitrust e, pertanto, il consumatore legittimato ad avvalersi degli strumenti da essa contemplati per ottenere tutela a fronte di un comportamento dell'impresa lesivo delle norme concorrenziali. In altri termini il consumatore può oggi, sia *uti singuli* che tramite le associazioni consumeristiche, impugnare il provvedimento dell'AGCM davanti al giudice amministrativo ed adire il giudice civile per richiedere il risarcimento del danno subito a seguito del comportamento anticoncorrenziale.

<sup>469</sup> Cfr. AGCM, 4 maggio 2005, *Riassetto delle disposizioni in materia di tutela dei consumatori*. *Codice del Consumo*, in *Bollettino*, n. 18/2005.

L'interesse pubblico alla tutela della concorrenza, pertanto, è teso a stabilire modalità e condizioni in base alle quali devono svolgersi le relazioni tra imprenditori e tra imprese e consumatori, garantendo a questi soggetti la massima libertà economica, senza, dunque, che vi siano interferenze sulle loro scelte e sugli esiti di tali scelte, né da parte dell'azione pubblica né da parte delle imprese attraverso pratiche anticoncorrenziali.

Il ruolo di vigilanza e controllo dei mercati esercitato da un'autorità di concorrenza dovrebbe allora produrre per il mercato e per i consumatori importanti benefici, tanto diretti quanto indiretti.

In particolare, si ritiene che l'attività di *enforcement antitrust* determini sul *welfare* un beneficio misurabile in termini di diretto effetto positivo del divieto o dell'autorizzazione condizionata di operazioni di concentrazione anticompetitive, o della diffida ad adottare comportamenti abusivi, o dell'eliminazione di un cartello restrittivo della concorrenza<sup>470</sup>.

Ma l'efficacia della politica di repressione degli illeciti antitrust va misurata peraltro non solo in ragione dei suoi summenzionati effetti diretti, ma anche, in senso più generale, «*con riguardo alla capacità di autorevole orientamento dei comportamenti imprenditoriali al rispetto delle regole di mercato. In tal senso, un ulteriore parametro valutativo dell'efficacia dell'azione antitrust misura un suo diverso e indiretto effetto, consistente nel beneficio per i consumatori, per le imprese compliant e per l'economia nel suo complesso, del non verificarsi degli illeciti a causa del rischio di incorrere in un procedimento istruttorio antitrust e in una sanzione; ovvero nel valore dei costi sociali - incremento dei prezzi, riduzione delle quantità prodotte o della loro qualità, ostacoli all'introduzione di nuovi prodotti o servizi innovativi- evitati grazie alla presenza di una normativa a tutela della concorrenza e all'esperienza, nel tempo, di una sua rigorosa applicazione.*»<sup>471</sup>.

<sup>470</sup> Si legge nella già citata Relazione annuale dell'AGCM sull'attività svolta nell'anno 2011 a pag. 15 che, con specifico riguardo ai cartelli restrittivi della concorrenza, recenti analisi (il riferimento è all' Impact Assessment COM(2008) 165 final, Commission Staff Working Document, *Accompanying document to the White Paper on Damages actions for breach of the EC antitrust rules*, Bruxelles, 2008) hanno stimato fra i 13 e i 37 miliardi di euro il costo diretto annuale per i consumatori europei degli *hardcore cartel* comunitari, in termini di più elevati prezzi pagati effettivamente dai consumatori a seguito della condotta illegale delle imprese aderenti ai cartelli (il c.d. "*overcharge*"), nonché di mancati benefici per i consumatori che non hanno acquistato, o hanno acquistato meno, i prodotti o servizi interessati, a causa del più alto prezzo determinatosi in ragione delle pratiche collusive (la c.d. "*deadweight loss*"). Aggiungendo anche la stima dei costi dei cartelli scoperti nei singoli Paesi dell'Unione Europea, la quantificazione del rilevantissimo danno sociale salirebbe, secondo lo stesso studio, a costi annui complessivi oscillanti da un minimo di 25 a un massimo di 69 miliardi di euro. Le stime hanno riguardato solo le pratiche collusive di fissazione dei prezzi o di ripartizione dei mercati e non le intese restrittive verticali (ossia quegli accordi o pratiche concertate conclusi tra due o più imprese, laddove ogni impresa opera, ai fini dell'accordo, ad uno stadio economico diverso, per quanto riguarda la fornitura, l'acquisto di beni destinati alla rivendita o alla trasformazione o la commercializzazione di servizi. L'accordo disciplina le condizioni a cui le parti possono acquistare, vendere o rivendere determinati beni o servizi.).

<sup>471</sup> AGCM, *Relazione annuale sull'attività svolta*, 31.03.2012, cit., 16.

A conclusione del tema qui affrontato, paiono, a chi scrive, pienamente condivisibili le parole pronunciate pochi anni fa dall' allora Presidente dell'AGCM : «*Un'Autorità antitrust non può prescindere, nella sua azione, dalla tutela dei consumatori. Sarebbe avulsa dalla realtà. Se poniamo al centro della nostra attività il bene finale del cittadino e da qui costruiamo una teoria della concorrenza, avremo una concorrenza che serve a distribuire diritti e a farli tutelare.*»<sup>472</sup> .

#### **§ 4. Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali scorrette: il quadro normativo.**

Nel corso del 2007 sono state apportate importanti modifiche al Codice del Consumo: il Titolo III della Parte II conteneva originariamente le disposizioni di recepimento della dir. 1984/450/CEE, come modificata dalla dir. 1997/55/CE, in materia di disciplina della pubblicità ingannevole e comparativa. Tali disposizioni “generali” sulla pubblicità si trovano oggi inserite non più nel Codice del Consumo ma all'interno del d.lgs. 2.8.2007 , n. 145, mentre l'altro decreto legislativo del 2.8.2007, il n. 146, ha provveduto a sostituire integralmente i contenuti del Titolo III, Parte II del Codice, in attuazione della dir. 2005/29/CE in materia di pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno<sup>473</sup> .

Il duplice intervento del nostro Legislatore in materia di pratiche commerciali sleali e di pubblicità ingannevole si è reso necessario in quanto a livello comunitario la scelta legislativa è stata quella, da un lato, di far confluire la tutela dei consumatori nei confronti della pubblicità ingannevole nell'ambito della tutela contro le pratiche commerciali sleali e, dall'altro lato (e conseguentemente), di ridefinire l'ambito di applicazione della direttiva in materia di pubblicità ingannevole (la dir. 1984/450/CEE, poi abrogata e sostituita dalla dir.

<sup>472</sup> A. CATRICALA', Conclusioni rese al Convegno «*Le ragioni della concorrenza. Vent'anni di antitrust italiano*», Roma, 26 novembre 2010, Fondazione Luigi Einaudi, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it), 2.

<sup>473</sup> Sulla dir. 2005/29/CE molto si è scritto. Fra i tantissimi contributi, cfr. almeno, N. ZORZI GALGANO, *Il contratto di consumo e la libertà del consumatore*, Milano, 2012; E. GUERINONI, *Le pratiche commerciali scorrette*, Milano, 2010; AA.VV., *Pratiche commerciali corrette e Codice del Consumo. Il recepimento della direttiva 2005/29/CE nel diritto italiano*, a cura di G. DE CRISTOFARO, Torino, 2008; AA.VV., *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, a cura di G. DE CRISTOFARO, Torino, 2007; AA.VV., *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano*, a cura di E. MINERVINI, L. ROSSI CARLEO, Milano, 2007; AA.VV., *The Regulation of Unfair Commercial Practice under EC Directive 2005/29. New Rules and new Techniques*, Oxford Portland, Oregon, 2007; AA.VV., *European Fair Trading Law. The Unfair Commercial Practice Directive*, a cura di G. HOWELLS, H.W. MICKLITZ, TH. WILHELMSSON, Ashgate, 2006.

2006/114/CE) limitandola ai soli rapporti tra professionisti (c.d. *Business to Business* o *B2B*).

Prima di affrontare il discorso sul ruolo che svolge l'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette, occorre innanzitutto premettere alcuni cenni sulla dir. 2005/29CE, nel recepimento della quale il Legislatore italiano ha appunto individuato la suddetta Authority quale soggetto cui attribuire la relativa competenza.

In ambito comunitario, l'iter di armonizzazione delle normative a tutela del consumatore non si è fermato con l'emanazione della direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole e della direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità comparativa illecita; infatti, a partire dal *Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea* del 2 ottobre 2001<sup>474</sup>, il Legislatore comunitario ha avuto come obiettivo quello di predisporre strumenti di protezione massima dei consumatori verso tutte le pratiche cosiddette "sleali", inclusa l'informazione sleale. Nel corso della preparazione di tale documento era emerso un quadro molto diverso da Stato a Stato, sia nelle formulazioni normative che negli orientamenti applicativi. Per tale motivo, l'azione comunitaria si è da allora indirizzata verso una generale tutela contro ogni tipo di pratica sleale, messa in atto dalle imprese nei confronti dei consumatori. Si è cioè tentato di approntare una tutela generalizzata al consumatore nel suo rapporto con le imprese, che includesse anche l'informazione commerciale, fino a quel momento principale ambito di tutela comunitaria.

Come è stato osservato, «*le molteplici differenze riscontrate nei vari ordinamenti nazionali, oltre a svuotare di contenuto le effettive garanzie ordinamentali per un consumatore che si muove all'interno del mercato comune, impedivano alle imprese anche la realizzazione di strategie di commercializzazione unitarie sul territorio dell'Unione Europea. Pertanto si è avvertita l'esigenza di realizzare un grado di armonizzazione elevato delle norme che disciplinano le pratiche commerciali tra imprese e consumatori che consentisse "lo sviluppo di un mercato interno dei consumatori pienamente efficiente".*»<sup>475</sup>.

Da questo contesto scaturisce la direttiva 11 maggio 2005/29/CE: essa introduce una nuova disciplina delle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori e modifica la previgente disciplina della pubblicità ingannevole e comparativa illecita, soprattutto dal punto di vista dell'ambito di applicazione soggettivo, in modo da riservarla all'esclusiva tutela delle imprese. Modifica, quest'ultima, poi codificata con la direttiva 2006/114/CE

---

<sup>474</sup> *Libro verde sulla tutela dei consumatori nell'Unione europea* COM, (2001) 531 del 2 ottobre 2001.

<sup>475</sup> Cfr. C. TUVIERI, *Il decreto sulle pratiche commerciali scorrette. Una nuova frontiera in tema di tutela del consumatore*, in *Giur.mer.*, 2008, 7-8, 1830.

del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 «*concernente la pubblicità ingannevole e comparativa*».

«*La direttiva del 2005, adottata ai sensi dell'art. 95 del Trattato CE, è quindi il risultato di una approfondita riflessione a livello comunitario su come rimuovere le divergenze tra Stati membri nella disciplina delle pratiche commerciali poste in essere in maniera ingannevole o aggressiva ed attivare conseguentemente l'intervento di quegli Stati, tra cui quello italiano, che di una tale disciplina non si erano ancora dotati. Scopo generale di questa politica è, pertanto, quello di definire standard europei relativi al modo di essere delle disposizioni nazionali in tema di enforcement.*»<sup>476</sup>.

Due gli scopi principali avuti di mira dal Legislatore comunitario: rafforzare il mercato unico europeo attraverso l'eliminazione o perlomeno la riduzione degli ostacoli che si frappongono all'intensificazione delle negoziazioni transfrontaliere ed aumentare la fiducia dei consumatori nelle transazioni con controparti di altri Stati membri<sup>477</sup>.

Proprio le ragioni che hanno spinto gli organi comunitari ad adottare questo provvedimento normativo e gli obiettivi che essi hanno dichiaratamente perseguito attraverso la sua approvazione contribuiscono a spiegare per quale motivo quella disposta dagli artt. 2-13 della dir. 2005/29/CE sia un'armonizzazione delle legislazioni nazionali “completa” e non meramente minimale: gli ordinamenti degli Stati membri debbono scrupolosamente attenersi al livello di protezione assicurato ai consumatori dalla direttiva, non potendo, i Legislatori nazionali, non soltanto ridurre tale livello, ma neppure tener ferme o introdurre disposizioni suscettibili di incrementarlo<sup>478</sup>.

La direttiva *de qua* si articola, essenzialmente, in due parti: la prima (artt. 2-13) contiene la regolamentazione delle “pratiche commerciali sleali”, la seconda (artt. 14-16) contiene disposizioni che apportano una serie di modifiche a provvedimento comunitari previgenti, in specie, la dir. 1984/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, le dir. 1997/7/CE e 2002/65/CE, in materia di contratti conclusi a distanza da professionisti con consumatori, la dir. 1998/27CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori, infine, il reg. CE n. 2006/2004, sulla cooperazione per la tutela dei consumatori.

---

<sup>476</sup> C. TUVIERI, ult. cit., 1831.

<sup>477</sup> In relazione agli ostacoli che si frappongono tra consumatori e professionisti esteri in merito agli acquisti transfrontalieri, si può vedere la *Relazione illustrativa della «Proposta di direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno»* presentata dalla Commissione nel 2003, in COM (2003) 356 def., 4 ss.

<sup>478</sup> Cfr., in proposito, la sentenza pronunciata dalla CG il 23.04.2009, nei procedimenti riuniti C-261/07 e C-299/07, VTB-VAB NV e Galatea BVBA, nonché la successiva sentenza del 14.01.2010, pronunciata dalla CG nella causa C-304/08, plus Warenhandelsgesellschaft.

Le fattispecie interessate dalla normativa in parola sono tutte e soltanto quelle suscettibili di essere ricomprese nella nozione, amplissima, di “pratiche commerciali tra imprese e consumatori”, che comprende qualunque comportamento tenuto dal professionista - prima, durante e dopo l'insorgere del rapporto contrattuale - finalizzato a promuovere la conclusione di contratti con consumatori, o comunque, «*direttamente connessa*» a tali contratti.

La disciplina relativa alle pratiche commerciali sleali (artt. 2-13) è di tipo “orizzontale”, nel senso che investe tutte le pratiche commerciali, e “sussidiario”, in quanto laddove sussistano, nel diritto comunitario, disposizioni apposite che regolamentino profili specifici di determinate tipologie di pratiche commerciali, oppure di pratiche aventi ad oggetto determinate categorie di beni o servizi, tali disposizioni “speciali” sono destinate a trovare applicazione accanto ai precetti “generali” posti dalla dir. 2005/29/CE ed, eventualmente, anche a prevalere su di essi in caso di incompatibilità.

Venendo ora al d.lgs.146/2007, a seguito della sua entrata in vigore, il Titolo III del Codice di Consumo, rubricato (ora) «*Pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali*», reca oggi le disposizioni di recepimento della dir. 2005/29/CE, suddividendosi in tre Capi: il primo «*Disposizioni generali*» (artt. 18 e 19); il secondo «*Pratiche commerciali scorrette*»(artt. 20- 26); il terzo «*Applicazione*» (artt. 27-27-*quater*).

La novella legislativa ha inciso in maniera significativa sulla struttura del *corpus* consumeristico, introducendo importanti novità e riconoscendo, come si vedrà nelle pagine a seguire, un ruolo di rilievo all' AGCM nella tutela amministrativa del consumatore.

In base alla nuova disciplina, infatti, mutano e si ampliano le fattispecie di intervento dell'Authority e se ne accrescono i poteri, ma non solo; le associazioni dei consumatori beneficiano di una legittimazione più estesa ed è contemplato un ruolo importante anche in capo a organismi di autodisciplina nella composizione extragiudiziale delle controversie.

Risulta allora *ictu oculi* la complessità dell'analisi, attesa la molteplicità dei temi che si presentano all'attenzione del giurista e dei differenti profili interdisciplinari che li intersecano.

I limiti del presente lavoro, ed ovviamente la finalità ad esso sottese, fanno sì che si prenderanno in esame soltanto gli aspetti che qui interessano, dandosi conto, pertanto, del rilievo delle innovazioni legislative sotto il profilo del ruolo di “garante” dei consumatori

assunto dall'AGCM, facendosi soltanto alcune rapide e sommarie annotazioni sulla nuova disciplina introdotta dal d.lgs. 146/2007<sup>479</sup>.

Innanzitutto, va segnalata la collocazione sistematica, all'interno del *corpus* consumeristico, delle norme di recepimento, che mette in luce l'intenzione del Legislatore di introdurre delle disposizioni *prima facie* rivolte all'intero atto di consumo nel suo aspetto dinamico<sup>480</sup>. Queste norme impongono infatti di prestare attenzione a situazioni che possono verificarsi in tutte le diverse fasi di cui si compone l'atto di consumo che, dalla fase della sollecitazione commerciale sino a quella dell'esecuzione di uno specifico contratto, sono tutte improntate alle medesime esigenze di lealtà, correttezza e trasparenza<sup>481</sup>.

Le modifiche introdotte rendono evidente come il Legislatore intenda realizzare una tutela effettiva del soggetto debole, imponendo al professionista determinati doveri di comportamento: nell'ambito di operatività delle nuove disposizioni rientrano, infatti, tutte le «*pratiche commerciali*» poste in essere da «*professionisti*» - prima, durante e dopo un'«*operazione commerciale*» relativa ad un «*prodotto*» - nei confronti di «*consumatori*» e, di recente, anche nei confronti delle cd. «*microimprese*»<sup>482</sup>.

<sup>479</sup> *Ex multis*, si veda G. DE CRISTOSFARO, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti tra professionisti e consumatori: il d. lgs. 146 del 2 agosto 2007, attuativo della direttiva 005/29/CE*, in *Studium Iuris*, 2007, 1188 ss.; AA. VV., *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette*, a cura di A. GENOVESE, Padova, 2008.

<sup>480</sup> V., in tal senso, P. BARTOLOMUCCI, *Le pratiche commerciali scorrette ed il principio di trasparenza nei rapporti tra professionisti e consumatori*, in *Contr. Impr.*, 2007, 6,1416 ss. Le norme in materia di pratiche commerciali sono contenute, come detto, nel Titolo III, Parte II del codice, rubricata «*Educazione, informazione, pratiche commerciali, pubblicità*»; la Parte I contiene le disposizioni generali, la III è dedicata al rapporto di consumo, la Parte IV alla sicurezza e qualità, la V alle associazioni dei consumatori e all'accesso alla giustizia, la parte VI contiene le disposizioni finali.

<sup>481</sup> Rileva C. TUVERI, *Il decreto sulle pratiche commerciali scorrette...*, cit., 1832: «*Si moltiplicano ora le prescrizioni di comportamenti obbligatori in capo alle imprese e acquista una rilevanza fondamentale il ruolo che assume il mercato «regolato» al fine di consentire una piena e «informata» scelta del consumatore. In sostanza, ci si sposta da una visione statica ad una dinamica in termini di tutela del consumatore.*»

<sup>482</sup> Novità introdotta dall'art. 7, comma 2, d.l. 24.01.2012, n. 1, conv., con mod., dalla l. 24.03.2012, n. 27, che ha modificato il comma 1 dell'art. 19 Cod. cons., il cui disposto è adesso il seguente: «*Il presente titolo si applica alle pratiche commerciali scorrette tra professionisti e consumatori poste in essere prima, durante e dopo un'operazione commerciale relativa a un prodotto, nonché alle pratiche commerciali scorrette tra professionisti e microimprese. Per le microimprese la tutela in materia di pubblicità ingannevole e di pubblicità comparativa illecita è assicurata in via esclusiva dal decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145.*». La definizione di «microimprese» è offerta dalla lettera d-bis) dell'art. 18 Cod. cons., che le definisce «*entità, società o associazioni che, a prescindere dalla forma giuridica, esercitano un'attività economica, anche a titolo individuale o familiare, occupando meno di dieci persone e realizzando un fatturato annuo oppure un totale di bilancio annuo non superiori a due milioni di euro, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 3, dell'allegato alla raccomandazione n. 2003/361/CE della Commissione, del 6 maggio 2003.*» L'art. 18 Cod. cons. - norma di apertura del titolo dedicato alle pratiche commerciali, in cui vi è, come da prassi redazionale nella materia consumeristica, l'elenco delle definizioni utili per l'applicazione della normativa contenuta nel Titolo III - definisce, alla lett. d) le «*pratiche commerciali tra professionisti e consumatori*» come «*qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori*».

Nella definizione di pratica scorretta possono essere ricomprese tanto le azioni quanto le omissioni ingannevoli, da ciò desumendosi che la scorrettezza di un determinato comportamento può essere colta sia con riferimento al mancato adempimento di comportamenti dovuti, sia con riferimento all'assunzione di comportamenti scorretti<sup>483</sup>.

Risulta così l'ampiezza del ventaglio di condotte raggiunte dalla nuova disciplina, la quale abbraccia ogni forma di sollecitazione che precede l'acquisto, nonché ogni condotta che durante la vigenza o successivamente alla scadenza del contratto sia direttamente legata ad un prodotto o servizio. In questo contesto, la pubblicità rappresenta una *species* del più ampio *genus* delle pratiche commerciali<sup>484</sup>.

Emerge chiaramente che le pratiche in oggetto possono riguardare indifferentemente qualsiasi fase del rapporto di consumo e, quindi, prescindere dal contratto, purché siano in grado di condizionare la decisione del consumatore.

Si può altresì rilevare che tutte le pratiche commerciali prestate da un professionista in connessione con la commercializzazione di beni o servizi e inerenti al rapporto di consumo con il consumatore hanno in comune la “comunicazione”, elemento proprio di ogni rapporto che lega tra loro parti contrapposte, e quindi presente tanto nelle pratiche commerciali che si sostanziano in comunicazioni fondate sul linguaggio (parole, immagini, ecc.) quanto nelle pratiche commerciali che si sostanziano in comportamenti del professionista, se è vero che, anche le condotte, quando sono forma di relazione tra diversi soggetti messi in rapporto tra loro, si concretizzano in particolari forme di comunicazione. Il fatto poi che le pratiche poste in essere dal professionista e rivolte al consumatore siano connesse all’offerta di beni/servizi permette di utilizzare la dicitura “comunicazioni commerciali”<sup>485</sup>.

<sup>483</sup> Dette pratiche si sostanziano in qualsiasi «azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresi la pubblicità e la commercializzazione del prodotto posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori» (art. 19 Cod. cons.), che sia idonea ad «alterare in misura apprezzabile la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole», inducendolo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso.

<sup>484</sup> Sul punto, si veda M. L. MAGNO, *Ruolo e funzione della pubblicità nell'ambito della direttiva sulle pratiche commerciali sleali*, in AA.VV., *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano*, cit., 103. In merito al differente ruolo che sussiste tra marketing, comunicazione commerciale e pubblicità si veda C. A. PRATESI, *Marketing sleale e tutela giuridica dei consumatori*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale, Le pratiche commerciali sleali*, 2007, 45. N. ZORZI GALGANO, in *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive a danno dei consumatori*, in *Contr. Impr.*, 2010, 3, 672, ricorda significativamente che «tra tutte le possibili pratiche commerciali, quelle menzionate in prevalenza anche dal legislatore comunitario nei primi considerando della direttiva 2005/29/Ce, matrice della disciplina qui in oggetto, e pensate come modello di riferimento nella costruzione dei precetti della direttiva stessa, o come ragione giustificatrice della tutela predisposta inerente agli interessi economici dei consumatori protetti dalla direttiva, sono state proprio le pratiche di pubblicità o le pratiche consistenti in altre comunicazioni promozionali.».

<sup>485</sup> Si veda N. ZORZI, ult. cit., 671-672.

Il parametro di valutazione della scorrettezza di una pratica commerciale (ingannevole, aggressiva o atipica) è dato dalla contrarietà alla diligenza professionale e dall' idoneità ad alterare il comportamento di un «*consumatore medio*»<sup>486</sup>.

L' illecito di scorrettezza è evidentemente un illecito di pericolo, non richiedendosi per la sua configurazione l'attualità di una lesione agli interessi dei consumatori, quanto, piuttosto, che una pratica sia idonea a produrla ovvero che, comunque, essa costituisca attentato alla libertà di scelta del consumatore. Come si diceva, tale idoneità deve essere valutata rispetto ad un «*consumatore medio*» (art. 20, co. 2, Cod. Cons.) che, nel caso di pratiche commerciali indirizzate ad un ben individuabile gruppo di consumatori, particolarmente vulnerabile, deve essere rilevato con riferimento a tale gruppo (art. 20, co. 3, Cod. Cons.).

Il «*consumatore medio*» appare, dunque, il baricentro della disciplina delle pratiche scorrette: il riferimento a tale figura relativizza ogni valutazione di scorrettezza, perché non esistono, al di fuori delle pratiche contenute nelle cd. *black lists*<sup>487</sup>, azioni od omissioni oggettivamente scorrette. La figura non è tuttavia definita nel Codice del Consumo, ma nel *considerando* n. 18 della dir. 2005/29/CE, che lo individua nel consumatore «*normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia*»<sup>488</sup>.

Parrebbe allora corretto affermare che la disciplina delle pratiche commerciali pone sì particolare attenzione al modo di comportarsi del professionista, ma impone una modalità di comportamento anche al consumatore, il quale, attraverso il filtro predisposto

---

<sup>486</sup> Ai sensi dell'art. 20, co. 2, Cod. Cons., «una pratica commerciale è scorretta se è contraria alla diligenza professionale, ed è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori».

La diligenza professionale è «il normale grado della specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di buona fede nel settore di attività del professionista» (art. 18, lett. h, Cod. cons.) (sulla genesi della nozione, si veda V. MELI, *Le clausole generali relative alla pubblicità*, in AIDA, 2008, 257).

<sup>487</sup> La disciplina delle pratiche commerciali scorrette presenta una struttura normativa a "piramide" in quanto, dettato un divieto generale delle pratiche scorrette, fa seguire i divieti delle pratiche ingannevoli e di quelle aggressive, prevedendo infine due *black lists* di pratiche, di per se stesse ingannevoli e aggressive.

<sup>488</sup> È, infatti, una ormai cospicua giurisprudenza comunitaria, pronunciata in materia di pubblicità ingannevole o di confondibilità tra marchi, ad aver costruito tale definizione; esemplare, al riguardo, la nota sentenza *Yves Rocher* secondo cui il consumatore è «un soggetto ben informato, capace di elaborare le informazioni ricevute, e di agire in modo conseguente» (*Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft ev c. Yves Rocher GmbH*, c. 126/91, in data 18.5.1993). Su tale giurisprudenza, si veda N. ZORZI GALGANO, *Il consumatore medio ed il consumatore vulnerabile nel diritto comunitario*, in *Contr. e impr. Europa*, 2010, 2, 549). Sull'introduzione della figura del *consumatore medio* si veda L. ROSSI CARLEO, *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Eur. dir. priv.*, 2010, 3, 685 ss.; M. SIRAGUSA, F. CARONNA, *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell'Antitrust*, cit., 17 ss.

dall'individuazione del consumatore medio, non accede alla tutela prevista qualora non si comporti in modo ragionevolmente attento e avveduto.

#### **§ 4.1. Segue: I poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in materia di pratiche commerciali scorrette**

Nella predisposizione di adeguati strumenti volti a garantire l'osservanza delle disposizioni sulle pratiche commerciali sleali nell'interesse dei consumatori, la dir. 2005/29/CE ha lasciato liberi gli Stati membri di scegliere se optare per la tutela giudiziaria, per quella amministrativa o per entrambi i tipi di tutela. Il d. lgs. 146/2007, nel recepire la suddetta direttiva, ha preferito la via amministrativa, individuando come soggetto competente l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e confermando, così, la scelta di fondo già operata in sede di attuazione della dir. 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole e comparativa. Questa soluzione, si è detto<sup>489</sup>, è stata favorita con tutta probabilità dalle correlazioni che esistono tra tutela della concorrenza, già attribuita all'AGCM, e tutela dei consumatori nei confronti delle pratiche commerciali scorrette.

Pare allora fondato ritenere che con l'entrata in vigore del d. lgs. 146/2007, l'AGCM sia divenuta l'autorità amministrativa di riferimento per la tutela dei consumatori<sup>490</sup>.

La disciplina di recepimento ha dunque concentrato in capo all'Authority il potere di adottare in via generale tutte le misure ed i provvedimenti necessari a contrastare e reprimere le pratiche commerciali scorrette, riconoscendo al procedimento innanzi all'autorità giudiziaria un ruolo in buona sostanza residuale e avente ad oggetto essenzialmente le pretese risarcitorie e restitutorie originatesi eventualmente in capo ai singoli consumatori<sup>491</sup>.

<sup>489</sup> M. CLARICH, *Le competenze in materia di diritto dei consumatori delle autorità di regolazione settoriale*, relazione tenuta al Convegno *Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, Roma, 29 gennaio 2010, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it).

<sup>490</sup> V., ad esempio, A. GENOVESE, *I divieti di pratiche commerciali scorrette. Enforcement e tutele*, in *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette*, cit., 209 ss.; S. FORASASSI, *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust*, cit., 131 ss.; V. CUFFARO (a cura di), *Codice del Consumo*, cit., 174.; E. FERRI, *Pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole: il ruolo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2008, 3, 271, che osserva come con il d. lgs. 146/2007 «alla tradizionale tutela privatistica del consumatore viene affiancata una tutela pubblicistica più estesa e penetrante di quella fino ad oggi prevista con la disciplina in materia di pubblicità ingannevole e comparativa.».

E' rimasta in capo all'AGCM la competenza ad applicare il d. lgs. 145/2007 che, come già anticipato, contiene la normativa comunitaria in materia di pubblicità ingannevole e comparativa tra professionisti (cd. *business to business*), espunta dal Codice del Consumo.

<sup>491</sup> Si osserva in proposito in G. DE CRISTOFARO, A. ZACCARIA, *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., 211, che «Ciò si giustifica in relazione alla natura sovra-individuale degli interessi direttamente tutelati dalla disciplina, la quale è tale da rendere difficilmente attuabile una tutela efficace

Norma chiave è l'art. 27 Cod. Cons., rubricato «*Tutela amministrativa e giurisdizionale*»<sup>492</sup>, che, innanzitutto - e con riferimento all'ambito delle pratiche

---

*attraverso il procedimento giurisdizionale, strutturato naturalmente sulle esigenze di protezione delle posizioni giuridiche vantate dai singoli. Inoltre, la scelta favorisce la formazione di orientamenti il più possibile univoci ed agevolmente conoscibili, (attraverso il bollettino, v. art. 26, l. 10.10.1990, n. 287), che consentono agli operatori del mercato di orientare i comportamenti e le strategie di comunicazione delle imprese.».*

<sup>492</sup> Il testo dell'art. 27 Cod. Cons. è il seguente:

«1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, di seguito denominata "Autorità", esercita le attribuzioni disciplinate dal presente articolo anche quale autorità competente per l'applicazione del regolamento 2006/2004/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, nei limiti delle disposizioni di legge.

2. L'Autorità, d'ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, inibisce la continuazione delle pratiche commerciali scorrette e ne elimina gli effetti. A tale fine, l'Autorità si avvale dei poteri investigativi ed esecutivi di cui al citato regolamento 2006/2004/CE anche in relazione alle infrazioni non transfrontaliere. Per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 1 l'Autorità può avvalersi della Guardia di finanza che agisce con i poteri ad essa attribuiti per l'accertamento dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sui redditi. L'intervento dell'Autorità è indipendente dalla circostanza che i consumatori interessati si trovino nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito il professionista o in un altro Stato membro.

3. L'Autorità può disporre, con provvedimento motivato, la sospensione provvisoria delle pratiche commerciali scorrette, laddove sussiste particolare urgenza. In ogni caso, comunica l'apertura dell'istruttoria al professionista e, se il committente non è conosciuto, può richiedere al proprietario del mezzo che ha diffuso la pratica commerciale ogni informazione idonea ad identificarlo. L'Autorità può, altresì, richiedere a imprese, enti o persone che ne siano in possesso le informazioni ed i documenti rilevanti al fine dell'accertamento dell'infrazione. Si applicano le disposizioni previste dall'articolo 14, commi 2, 3 e 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287.

4. In caso di inottemperanza, senza giustificato motivo, a quanto disposto dall'Autorità ai sensi dell'articolo 14, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000,00 euro a 20.000,00 euro. Qualora le informazioni o la documentazione fornite non siano veritiere, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000,00 euro a 40.000,00 euro.

5. L'Autorità può disporre che il professionista fornisca prove sull'esattezza dei dati di fatto connessi alla pratica commerciale se, tenuto conto dei diritti o degli interessi legittimi del professionista e di qualsiasi altra parte nel procedimento, tale esigenza risulti giustificata, date le circostanze del caso specifico. Se tale prova è omessa o viene ritenuta insufficiente, i dati di fatto sono considerati inesatti. Incombe, in ogni caso, al professionista l'onere di provare, con allegazioni fattuali, che egli non poteva ragionevolmente prevedere l'impatto della pratica commerciale sui consumatori, ai sensi dell'articolo 20, comma 3.

6. Quando la pratica commerciale è stata o deve essere diffusa attraverso la stampa periodica o quotidiana ovvero per via radiofonica o televisiva o altro mezzo di telecomunicazione, l'Autorità, prima di provvedere, richiede il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

7. Ad eccezione dei casi di manifesta scorrettezza e gravità della pratica commerciale, l'Autorità può ottenere dal professionista responsabile l'assunzione dell'impegno di porre fine all'infrazione, cessando la diffusione della stessa o modificandola in modo da eliminare i profili di illegittimità. L'Autorità può disporre la pubblicazione della dichiarazione dell'impegno in questione a cura e spese del professionista. In tali ipotesi, l'Autorità, valutata l'idoneità di tali impegni, può renderli obbligatori per il professionista e definire il procedimento senza procedere all'accertamento dell'infrazione.

8. L'Autorità, se ritiene la pratica commerciale scorretta, vieta la diffusione, qualora non ancora portata a conoscenza del pubblico, o la continuazione, qualora la pratica sia già iniziata. Con il medesimo provvedimento può essere disposta, a cura e spese del professionista, la pubblicazione della delibera, anche per estratto, ovvero di un'apposita dichiarazione rettificativa, in modo da impedire che le pratiche commerciali scorrette continuino a produrre effetti.

9. Con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone inoltre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 500.000,00 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione. Nel caso di pratiche commerciali scorrette ai sensi dell'articolo 21, commi 3 e 4, la sanzione non può essere inferiore a 50.000,00 euro.

10. Nei casi riguardanti comunicazioni commerciali inserite sulle confezioni di prodotti, l'Autorità, nell'adottare i provvedimenti indicati nei commi 3 e 8, assegna per la loro esecuzione un termine che tenga conto dei tempi tecnici necessari per l'adeguamento.

commerciali scorrette - individua l'AGCM quale autorità competente per l'applicazione del reg. 2006/2004/CE del 27.10.2004<sup>493</sup>, sulla cooperazione tra le autorità pubbliche designate da ciascuno Stato membro come responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori qualora vengano commesse "infrazioni intracomunitarie".

In linea generale, la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette si caratterizza, sotto il profilo procedurale, per il conferimento all'AGCM di poteri istruttori e sanzionatori tendenzialmente allineati a quelli di cui l'Autorità era (ed è) già dotata in materia di diritto della concorrenza e sono ben più incisivi di quelli originariamente previsti ai fini dell'applicazione della normativa in tema di pubblicità ingannevole e comparativa illecita. In estrema sintesi, oltre ad un rafforzamento di quelli propriamente istruttori<sup>494</sup>, tali poteri consistono nel:

a) procedere d'ufficio, oltre che su istanza di «ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse»; l'Autorità può dunque attivarsi d'ufficio al fine di verificare l'eventuale

---

11. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con proprio regolamento, disciplina la procedura istruttoria, in modo da garantire il contraddittorio, la piena cognizione degli atti e la verbalizzazione.

12. In caso di inottemperanza ai provvedimenti d'urgenza e a quelli inibitori o di rimozione degli effetti di cui ai commi 3, 8 e 10 ed in caso di mancato rispetto degli impegni assunti ai sensi del comma 7, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 150.000 euro. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

13. (Periodo abrogato dal d. lgs. 2 luglio 2010, n. 104.) Per le sanzioni amministrative pecuniarie conseguenti alle violazioni del presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel capo I, sezione I, e negli articoli 26, 27, 28 e 29 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni. Il pagamento delle sanzioni amministrative di cui al presente articolo deve essere effettuato entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento dell'Autorità.

14. Ove la pratica commerciale sia stata assentita con provvedimento amministrativo, preordinato anche alla verifica del carattere non scorretto della stessa, la tutela dei soggetti e delle organizzazioni che vi abbiano interesse, e' esperibile in via giurisdizionale con ricorso al giudice amministrativo avverso il predetto provvedimento.

15. E' comunque fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario in materia di atti di concorrenza sleale, a norma dell'articolo 2598 del codice civile, nonché, per quanto concerne la pubblicità comparativa, in materia di atti compiuti in violazione della disciplina sul diritto d'autore protetto dalla legge 22 aprile 1941, n. 633, e successive modificazioni, e dei marchi d'impresa protetto a norma del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, e successive modificazioni, nonché delle denominazioni di origine riconosciute e protette in Italia e di altri segni distintivi di imprese, beni e servizi concorrenti.».

Da segnalare che il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, ha disposto (con l'art. 23, comma 12-*quinquiesdecies*) che «L'importo massimo delle sanzioni di cui all'articolo 27, commi 9 e 12, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, in materia di pratiche commerciali scorrette, la competenza ad accertare e sanzionare le quali e' dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, escluso unicamente il caso in cui le pratiche commerciali scorrette siano poste in essere in settori in cui esista una regolazione di derivazione comunitaria, con finalità di tutela del consumatore, affidata ad altra autorità munita di poteri inibitori e sanzionatori e limitatamente agli aspetti regolati, e' aumentato a 5.000.000 di euro».

<sup>493</sup> Sul reg. si veda il cap. I, § 5.

<sup>494</sup> In analogia con quanto già previsto in materia di applicazione del diritto della concorrenza, l'Autorità può chiedere, a chiunque ne sia in possesso, informazioni e documenti rilevanti ai fini dell'accertamento, applicando sanzioni pecuniarie in caso di inottemperanza (da un minimo di € 2.000 a un massimo di € 40.000). L'Autorità può, inoltre, autorizzare ispezioni presso chiunque sia ritenuto in possesso di documenti aziendali utili ai fini dell'istruttoria (con l'esclusione dei luoghi di residenza o domicilio estranei all'attività aziendale oggetto dell'indagine).

scorrettezza di una pratica commerciale e, se del caso, inibirne la continuazione. L'esercizio dei poteri dell'Autorità non è così più vincolato alla ricezione di una richiesta di intervento, come avveniva ai sensi della previgente disciplina in materia di pubblicità ingannevole e comparativa. In dottrina si è osservato che «*l'attribuzione del potere di attivarsi di ufficio è coerente con, e accentua ulteriormente, la valenza pubblicistica dell'azione dell'Autorità, consentendole di selezionare le priorità del proprio intervento e "orientare al risultato" la propria attività in funzione dell'interesse pubblico di garantire il corretto funzionamento del mercato.*»<sup>495</sup>;

b) promuovere un ravvedimento operoso da parte del professionista nella fase precedente l'avvio formale del procedimento (cd. *moral suasion*); il potere di sollecitare il ravvedimento operoso da parte del professionista è coerente con l'obiettivo di rendere più efficace l'azione amministrativa dell'Autorità, limitando l'apertura di procedimenti ai soli casi in cui ciò sia realmente necessario.

c) ottenere dal professionista l'assunzione dell'impegno di porre fine alla infrazione, riprendendosi un istituto già collaudato in materia antitrust<sup>496</sup>;

d) comminare sanzioni più elevate per i casi di accertamento di illecito irrogare sanzioni anche per i casi di comunicazione di informazioni non veritiere, mancato rispetto degli impegni assunti e inottemperanza a provvedimenti dell'Autorità, siano essi cautelari o definitivi. Di recente, mediante l'articolo 23, comma 12-*quinquiesdecies* del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, il Legislatore ha elevato a cinque milioni di euro i massimi edittali previsti. Con tale intervento si è superata l'inadeguatezza, in termini di deterrenza e proporzionalità delle sanzioni, dei precedenti limiti edittali massimi - 500.000 e 150.000 euro - in caso, rispettivamente, di violazione dei divieti normativi in materia di pratiche commerciali scorrette e in caso di inottemperanza ai provvedimenti inibitori dell'Autorità;

---

<sup>495</sup> Così M. SIRAGUSA, F. CARONNA, *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell'Antitrust*, 6, cit. Cfr. nello stesso senso A. GENOVESE, *I divieti di pratiche commerciali scorrette. Enforcement e tutele*, cit., 212;

<sup>496</sup> Sull'istituto degli impegni in materia di pratiche commerciali si può vedere L. MINERVINI, *Il "nuovo" potere dell'Autorità di ottenere impegni dal professionista in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita: confini e orizzonti*, in *Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale*, a cura di CONSUMERS' FORUM - UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE, 2011, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it), mentre nell'ambito specifico del diritto della concorrenza si può consultare il contributo di M. SCALI *Il difficile bilanciamento tra principio di autocorrezione e funzione deterrente nella "procedura con impegni" in materia antitrust*, parimenti in *Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale*.

e) disporre la sospensione della pratica commerciale sleale, nonché ordinare la pubblicazione di una dichiarazione di rettifica (già previsti nel caso della precedente normativa in materia di pubblicità ingannevole e comparativa illecita).

Come già accennato nelle pagine addietro, con l'art. 7 del d. l. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, è stata estesa la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette anche alle microimprese, cioè alle entità, società o associazioni, che, a prescindere dalla forma giuridica, esercitano un'attività economica (anche a titolo individuale o familiare), occupando meno di dieci persone e realizzando un fatturato o un totale di bilancio non superiori ai due milioni di euro l'anno. In tal modo, l'Autorità ha ora la possibilità di intervenire anche nei confronti di condotte ingannevoli e/o aggressive poste in essere a danno di microimprese, a prescindere dall'esistenza di un qualunque messaggio pubblicitario.

Attraverso il già citato art. 23, comma 12-*quinquiesdecies* del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, il Legislatore ha invece tentato di chiarire e circoscrivere possibili interpretazioni riduttive dell'ambito di applicazione della disciplina generale in materia di pratiche commerciali scorrette nei settori regolati, in relazione alle quali anche la Commissione Europea ha effettuato una richiesta di informazioni alle autorità italiane, paventando il rischio di una applicazione eccessivamente stringente del principio di specialità, in contrasto con il diritto comunitario<sup>497</sup>.

L'intervento normativo si è reso necessario dopo le note pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato dell'11 maggio 2012<sup>498</sup>. In proposito, il citato articolo 23, comma

---

<sup>497</sup> Si tratta della richiesta di chiarimenti della Commissione, riguardante il recepimento e la corretta applicazione in Italia della Direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali fra imprese e consumatori nel mercato interno (Caso EU Pilot 4261/12/JUST del 19 novembre 2012). In particolare, l'art. 19, co. 3, Cod. Cons. dispone espressamente che il criterio della *lex specialis* può trovare applicazione unicamente «*in caso di contrasto*» tra la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e la disciplina settoriale, riflettendo pedissequamente quanto disposto dalla dir. 2005/29/CE, all'art. 3, co. 4. Tali principi sono stati ulteriormente precisati nella comunicazione della Commissione Europea circa la corretta applicazione in Italia della direttiva in questione.

<sup>498</sup> Sulla pronuncia del Consiglio di Stato n. 14 dell'11.05.2012 si veda il commento di V. MELI, *Il Consiglio di Stato e l'applicabilità della disciplina delle pratiche commerciali scorrette al settore del credito*, in *Banca borsa tit. cred.*, 2012, 5, 576 ss. La questione affrontata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in questa sentenza è quella dei rapporti tra disciplina settoriale del credito, con riferimento alla tutela del cliente/consumatore, e disciplina generale delle pratiche scorrette; in altri termini, quali sono i limiti di applicabilità della disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette a pratiche o operatori in settori regolamentati (in questo caso quello del credito).

Parallelamente a questa pronuncia ne sono state emesse altre cinque sullo stesso tema, ma relative al settore delle comunicazioni elettroniche. Con le sentenze nn. 11, 12, 13, 15, 16 dello stesso 11 maggio 2012, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha deciso che il corpo normativo rappresentato dal codice delle comunicazioni elettroniche e dalle delibere attuative dell'AGCOM è specificamente votato anche alla tutela del consumatore. Ne deriva che, laddove si individuino possibili duplicazioni di tutela tra la disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette e la disciplina settoriale, in virtù del principio di specialità, la prima non si applica e, conseguentemente, la tutela del consumatore risulta affidata all'AGCOM.

12-*quinquiesdecies* riafferma che la disciplina sulle pratiche commerciali scorrette di recepimento della dir. 2005/29/CE: a) è di applicazione generale; b) che essa prevale sempre laddove si confronti con norme nazionali non di derivazione comunitaria; c) che essa prevale sempre rispetto a norme che, ancorché di derivazione comunitaria, non abbiano la finalità specifica di tutelare i consumatori; d) che, infine, essa prevale sempre su norme che ancorché di stretta derivazione comunitaria e con finalità specifica di tutela dei consumatori, tuttavia non disciplinino in maniera specifica taluni aspetti delle pratiche commerciali scorrette e non conferiscano ad autorità di settore adeguati poteri inibitori e sanzionatori. Va rilevato, tuttavia, che tale intervento legislativo non sembra *prima facie* risolutivo del problema, atteso che non indica in quali ipotesi di regolamentazione settoriale sussiste la finalità di tutela del consumatore né fa riferimento all'adeguatezza dei poteri inibitori e sanzionatori di cui deve essere munita l'Autorità di settore per esercitare la competenza in materia<sup>499</sup>.

Dall'analisi fin qui condotta, emerge chiaramente come l'intento del Legislatore comunitario, e conseguentemente di quello italiano, sia stato quello di introdurre una normativa volta ad arginare il dilagante fenomeno delle pratiche commerciali scorrette in relazione alla tutela dei consumatori.

---

Fa il punto della situazione, tratteggiandone i possibili sviluppi V. MOSCA, *Il riparto di competenza tra Agcm e Agcom in materia di tutela del consumatore a 18 mesi dall'Adunanza Plenaria: lo "stato dell'arte" e i possibili sviluppi*, in *Quaderni di diritto, mercato tecnologia*, 2013, 3, 26 ss.

Per un approfondimento sul contenuto delle sentenze dell'Adunanza Plenaria dell'11 maggio 2012, si rinvia a R. CAPONIGRO, *L'actio finium regundorum tra l'Autorità antitrust e le altre Autorità indipendenti*, relazione tenuta al Convegno *Le Autorità amministrative indipendenti. Realtà attuali e prospettive future*, Napoli, 22 marzo 2013, su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); R. GAROFOLI, *Pratiche commerciali scorrette e rapporti tra Autorità*, in *Libro dell'anno del Diritto 2013*, Treccani, 2013.

<sup>499</sup>Cfr. in tal senso a R. CAPONIGRO, *L'actio finium regundorum tra l'Autorità antitrust e le altre Autorità indipendenti*, cit., 15. Osserva V. MOSCA, *Il riparto di competenza tra Agcm e Agcom in materia di tutela del consumatore a 18 mesi dall'Adunanza Plenaria*, cit., 27, che «Il legislatore ha quindi ritenuto opportuno intervenire sulla questione con una norma primaria che, nelle sue intenzioni, avrebbe dovuto risolvere dubbi e ambiguità interpretative. In realtà, l'art. 23, comma 12-*quinquiesdecies*, d.l. 95/2012 si è sostanzialmente limitato a fissare a livello normativo i criteri di riparto già identificati dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria.».

Per spiegare meglio, l'attuale normativa prevede che l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è competente ad accertare e sanzionare le pratiche commerciali scorrette, con la sola esclusione di quelle poste in essere in settori per i quali esista: a) una regolazione di fonte comunitaria; b) con finalità di tutela del consumatore; c) affidata ad altra autorità munita di poteri inibitori e sanzionatori e limitatamente agli aspetti regolati. Le condizioni cui è dunque subordinata l'operatività del principio di specialità sono cumulative e di stretta interpretazione, in quanto derogano ad una direttiva di armonizzazione massima quale è la Direttiva 2005/29/CE. In base a tali condizioni, la normativa settoriale di derivazione comunitaria può trovare applicazione in luogo di quella generale solo rispetto ad eventuali aspetti specifici delle pratiche commerciali scorrette.

Sul rapporto tra la disciplina delle pratiche commerciali scorrette contenuta nel Codice del Consumo e le discipline di settore, al centro della questione del riparto di competenze tra l'Autorità Antitrust e le Autorità di vigilanza nella materia di tutela del consumatore si veda il contributo di S. PERUGINI, *Rapporto tra la disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette di cui agli artt. 18 ss. del codice del consumo e le discipline di settore*, in *Consumerism 2013. Sesto rapporto annuale*, a cura di CONSUMERS' FORUM, UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE, 2013, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it).

La repressione delle pratiche commerciali scorrette contribuisce, infatti, in modo decisivo ad eliminare l'inganno e il raggirò che spesso caratterizzano le relazioni commerciali a danno del consumatore, il quale si trova ad acquistare beni aventi caratteristiche di prezzo e qualitative diverse da quelle che gli erano state prospettate. E' evidente come nella politica di tutela del consumatore una risoluta e decisa azione che garantisca la correttezza delle pratiche commerciali e la veridicità delle informazioni fornite rivesta un'importanza fondamentale. Si è già detto, infatti, che i consumatori, al pari delle imprese, sono protagonisti essenziali del mercato: non solo la loro capacità di selezionare le diverse proposte e di esercitare scelte di acquisto pienamente libere e consapevoli sono elementi cruciali per la dinamica concorrenziale; ma dalla domanda dipendono largamente la crescita, l'occupazione e la competitività.

Ora, è cosa nota che, sin dalla sua entrata in vigore, l'Autorità abbia dedicato grande attenzione alla normativa in materia di pratiche commerciali, sviluppando una consistente prassi decisionale e considerando centrale, nel suo operato, l'attività a tutela del consumatore.

Rientra tra i meriti da ascrivere all'azione dell'Authority la rapida diffusione della conoscenza, nella comunità professionale, della nuova disciplina e della necessità di conformarvisi; parimenti, non può ignorarsi il contributo dato allo sviluppo, in capo ai consumatori, della consapevolezza dei diritti loro conferiti dal Codice del Consumo e della concreta possibilità di pretenderne il rispetto. Proprio sotto quest'ultimo profilo è facile cogliere la funzionalità di un'Autorità vigile e attenta ad una più efficace tutela della sfera giuridica dei consumatori, che si assume violata da condotte in spregio alla normativa in materia di pratiche commerciali sleali.

Va comunque tenuto presente che, come già detto in precedenza, la sussistenza di un'inestricabile correlazione tra la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette e il diritto della concorrenza e il fatto che il *public enforcement* di entrambe le normative sia stato demandato alla medesima Authority rendono opportuno, se non necessario, garantire che l'applicazione per via pubblicistica delle due normative avvenga in maniera quanto più possibile omogenea e coordinata.

In particolare, l'interpretazione dei precetti di diritto sostanziale fatta propria dall'Autorità deve essere non solo fedele al dato giuridico-positivo della normativa, ma anche coerente con i fini pubblicistici che ne devono ispirare l'azione, in primo luogo, con la tutela del corretto funzionamento del mercato che costituisce la stella polare dell'operato dell'AGCM.

Al riguardo, per completezza, va segnalato che non sono mancati in dottrina rilievi critici sull'interpretazione da parte dell'Authority della normativa sulle pratiche commerciali scorrette, ritenuta «*particolarmente estensiva*», tale da «*destare qualche perplessità sotto il profilo della fedeltà al dato letterale delle norme*» ma, soprattutto, tale da rischiare «*in alcuni casi di operare quale ostacolo – piuttosto che quale garanzia e stimolo – per il corretto dispiegarsi del gioco concorrenziale.*»<sup>500</sup>. In proposito, a parere di chi ha formulato tali riserve, rileverebbe *in primis* l'interpretazione che, nella prassi decisionale dell'Autorità, è stata data della nozione di «*consumatore medio*», inteso non come consumatore «*normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto*», ma molto spesso come soggetto del tutto sprovvisto e bisognoso di tutela<sup>501</sup>; in secondo luogo, rileverebbe la considerazione data dall'Autorità alla «*asimmetria informativa*», intesa quale elemento suscettibile di aggravare «*la posizione di “garanzia” o “dovere di protezione” del professionista*» nei confronti del consumatore<sup>502</sup>; infine, l'interpretazione espansiva della (già ampia) nozione di «*pratica commerciale*», intesa sempre come del tutto sganciata da qualunque connotazione quantitativa o dimensionale<sup>503</sup>.

<sup>500</sup> Così M. SIRAGUSA, F. CARONNA, *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell'Antitrust*, cit., 16 ss., al cui contributo si rimanda per una disamina dei provvedimenti dell'AGCM da cui, secondo gli Autori, sarebbe possibile desumere una prassi interpretativa non condivisibile sotto i profili e per le motivazioni ivi indicate.

<sup>501</sup> Il Consiglio di Stato ha precisato che la nozione di consumatore medio è rimessa alla valutazione dell'Autorità, sindacabile solo se affetta da vizi logici o di travisamento (sentenza n. 2776 del 15 maggio 2012).

<sup>502</sup> Secondo M. SIRAGUSA, F. CARONNA, *supra cit.*, 21, «*Con riferimento a numerosi settori, l'Autorità ha considerato che “l'obbligo di completezza e chiarezza delle informazioni veicolate si presenta particolarmente stringente, anche in considerazione dell'asimmetria informativa esistente tra professionista e consumatore”[...] . In sostanza, partendo dalla rilevazione dell'esistenza di un'asimmetria informativa, l'Autorità ha ritenuto, adottando anche in tal caso un atteggiamento “paternalistico”, che il professionista debba esser tenuto a colmare tutte le eventuali carenze informative dei consumatori. Tale approccio non tiene, tuttavia, conto del fatto che, in realtà, l'esistenza di asimmetria informativa è una caratteristica costante dei rapporti tra professionisti e consumatori e che, proprio a tale asimmetria, si propone di porre rimedio la normativa in materia di PCS. Di conseguenza, il mero rilievo dell'esistenza di un'asimmetria informativa non può costituire ragione sufficiente all'innalzamento del livello di tutela da parte dell'Autorità. Quest'ultima dovrebbe, infatti, sempre verificare, con riferimento ad ogni singolo caso concreto, se il “consumatore medio” sarebbe in grado di superare l'asimmetria informativa esistente, o se, invece, tale carenza di informazioni avrebbe potuto esser colmata solamente dal professionista.*».

<sup>503</sup> Secondo M. SIRAGUSA, F. CARONNA, *ult. cit.*, 23, occorrerebbe, invece, «*operare un chiaro distinguo tra i casi in cui la “pratica commerciale” contestata riguardi lo stesso astratto modo di organizzare da parte del professionista una determinata attività (ad es. i criteri adottati per la gestione delle vendite a distanza), dai casi in cui le censure riguardino le concrete modalità di realizzazione e attuazione di una determinata attività da parte del professionista.*

*Invero, nel primo caso sembrerebbe che la sola replicabilità in astratto delle condotte del professionista in attuazione delle censurate modalità di organizzazione dell'attività del professionista, nonché la mera potenzialità che una tale attività produca effetti svianti del comportamento del “consumatore medio”, possa essere legittimamente sufficiente a far concludere per l'esistenza di una “pratica commerciale” e per la sua qualifica in termini di “scorrettezza”[...] . Laddove, invece, le censure mosse dall'Autorità siano rivolte [...] solamente alla concreta attuazione di tale modello organizzativo, non si dovrebbe poter prescindere dall'effettuare una rigorosa verifica sulla consistenza quantitativa delle condotte ritenute illegittime, al fine di valutare se la devianza dall'astratta struttura di commercializzazione abbia assunto una dimensione tale da costituire una vera e propria prassi – nel qual caso sarebbe innegabile l'esistenza di una “pratica*

**§5. Un nuovo compito per l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: la tutela amministrativa contro le clausole vessatorie.**

Il Legislatore nel corso del 2012 ha conferito all’Autorità nuove, importanti competenze, dirette ad ampliare e completare gli strumenti e gli ambiti di intervento in materia di tutela del consumatore.

In particolare, attraverso l’articolo 5 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 convertito, con modificazioni, dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, è stata introdotta la disciplina sulla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie<sup>504</sup> che assumono carattere di “serialità”, essendo contenute in contratti conclusi tra professionisti e consumatori con l’impiego di condizioni generali di contratto, o mediante l’ausilio di moduli o formulari, la cui competenza è stata affidata all’AGCM, attraverso l’inserimento di una nuova disposizione nel Titolo I della Parte III («*Il rapporto di consumo*») del Codice del Consumo, l’articolo 37-bis<sup>505</sup>, che si affianca al sindacato giudiziale già disciplinato dall’art. 37 Cod. Cons., relativo alla tutela inibitoria contro le clausole vessatorie.

---

*commerciale” – o se, invece, le condotte illegittime abbiano costituito episodi isolati e sporadici, come tali inidonei a dar vita a una “pratica commerciale”.».*

<sup>504</sup> Su questa nuova competenza dell’AGCM si veda R. ALESSI, *Politiche antitrust e diritti dei consumatori in Italia dopo le recenti riforme*, su [www.juscivile.it](http://www.juscivile.it), 2013, 1, 46 ss.; E. BATTELLI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, in *Consumerism 2012. Quinto rapporto annuale*, a cura di CONSUMERS’ FORUM, UNIVERSITA’ DEGLI STUDI DI ROMA TRE, 2012, 58, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it); C. CAMARDI, *La protezione dei consumatori tra diritto civile e regolazione del mercato. A proposito dei recenti interventi sul codice del consumo*, su [www.juscivile.it](http://www.juscivile.it), 2013, 6, 305 ss.; E. MINERVINI *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2012, 3, 563 ss.; L. MINERVINI *Il rafforzamento dell’enforcement pubblico in materia di pratiche commerciali scorrette e clausole vessatorie: tra “regolazione” dell’attività commerciale e deflazione del contenzioso*, in *Consumerism 2013. Sesto rapporto annuale*, a cura di CONSUMERS’ FORUM, UNIVERSITA’ DEGLI STUDI DI ROMA TRE, 2013, 224, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it); M. MAZZEO, S. BRANDA, *Una nuova tutela contro le clausole vessatorie*, in *Obbl. e Contr.*, 2012, 5, 386; A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell’Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell’art. 37-bis cod. cons.*, in *AIDA*, 2012, 21, 296 ss.; G. PALLIGIANO, *Introdotta la “patente di legalità” per le imprese*, in *Guida dir.*, 2012, 16, 20 ss.; V. PANDOLFINI, *La tutela amministrativa dei consumatori contro le clausole vessatorie*, in *Corr. giur.*, 2012, 5, allegato 2, 47 ss.; A. QUERCI, *Le novità introdotte nel Codice del consumo dal d.l. 1/2012 ed il ruolo delle associazioni dei consumatori nella tutela contro le clausole vessatorie*, in *Contr. e Impr.*, 2013, 2, 446 ss.; L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, in *Obbl. e Contr.*, 2012, 7, 492 ss.; T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, in *Contratti*, 2012, 7, 638 ss.;

<sup>505</sup> Il testo dell’art. 37-bis Cod. Cons. «*Tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*», è il seguente:  
 «1. L’Autorità garante della concorrenza e del mercato, sentite le associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale e le camere di commercio interessate o loro unioni, d’ufficio o su denuncia, ai soli fini di cui ai commi successivi, dichiara la vessatorietà delle clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli, modelli o formulari. Si applicano le disposizioni previste dall’articolo 14, commi 2, 3 e 4, della legge 10 ottobre 1990, n.287, secondo le modalità previste dal regolamento di cui al comma 5.  
 In caso di inottemperanza, a quanto disposto dall’Autorità ai sensi dell’articolo 14, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, l’Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000euro a 20.000 euro. Qualora le informazioni o la documentazione fornite non siano veritiere, l’Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 4.000 euro a 40.000 euro.

L'obiettivo della nuova disposizione appare quello di affiancare ad uno strumento di protezione privatistico a carattere preventivo (qual è l'azione inibitoria), una tutela amministrativa costituita dalla possibilità riconosciuta all'AGCOM di accertare la vessatorietà delle clausole inserite nei contratti stipulati con i consumatori e di renderla nota al pubblico attraverso appositi meccanismi informativi.

In base al Codice del Consumo è vessatoria la clausola che, malgrado la buona fede del professionista, determina a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto<sup>506</sup>.

---

2. *Il provvedimento che accerta la vessatorietà della clausola e' diffuso anche per estratto mediante pubblicazione su apposita sezione del sito internet istituzionale dell'Autorità, sul sito dell'operatore che adotta la clausola ritenuta vessatoria e mediante ogni altro mezzo ritenuto opportuno in relazione all'esigenza di informare compiutamente i consumatori a cura e spese dell'operatore. In caso di inottemperanza alle disposizioni di cui al presente comma, l'Autorità applica una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000euro a 50.000 euro.*

3. *Le imprese interessate hanno facoltà' di interpellare preventivamente l'Autorità in merito alla vessatorietà delle clausole che intendono utilizzare nei rapporti commerciali con i consumatori secondo le modalità previste dal regolamento di cui al comma 5. L'Autorità si pronuncia sull'interpello entro il termine di centoventi giorni dalla richiesta, salvo che le informazioni fornite risultino gravemente inesatte, incomplete o non veritiere. Le clausole non ritenute vessatorie a seguito di interpello non possono essere successivamente valutate dall'Autorità per gli effetti di cui al comma 2. Resta in ogni caso ferma la responsabilità dei professionisti nei confronti dei consumatori.*

4. *In materia di tutela giurisdizionale, contro gli atti dell'Autorità, adottati in applicazione del presente articolo, e' competente il giudice amministrativo. E' fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario sulla validità delle clausole vessatorie e sul risarcimento del danno.*

5. *L' Autorità, con proprio regolamento, disciplina la procedura istruttoria in modo da garantire il contraddittorio e l'accesso agli atti, nel rispetto dei legittimi motivi di riservatezza. Con lo stesso regolamento l' Autorità disciplina le modalità' di consultazione con le associazioni di categoria rappresentative a livello nazionale e con le camere di commercio interessate o loro unioni attraverso l'apposita sezione del sito internet di cui al comma 2 nonché la procedura di interpello. Nell'esercizio delle competenze di cui al presente articolo, l' Autorità può sentire le autorità di regolazione o vigilanza dei settori in cui i professionisti interessati operano, nonché le camere di commercio interessate o le loro unioni.*

6. *Le attività di cui al presente articolo sono svolte con le risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente.».*

<sup>506</sup> Gli articoli da 33 a 37 Cod. Cons. riportano, con qualche modifica, le norme precedentemente inserite negli articoli da 1469-bis a 1469-sexies del Codice civile, in attuazione della dir. 93/13/CEE. In ordine al controllo dell'abusività delle clausole, il Legislatore comunitario non ha compiuto una scelta precisa ma, all'art. 7 della direttiva 93/13, ha dato facoltà agli Stati membri di individuare mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di siffatte clausole, di impiego generalizzato. In ambito europeo, il problema di offrire una tutela sostanziale all'aderente è stato avvertito ed affrontato con modalità diverse a partire dagli anni Settanta: in alcuni Stati si è privilegiato un sistema di controllo della vessatorietà delle condizioni generali di contratto affidato ad organi amministrativi ( ad esempio, in Danimarca, Finlandia, Ungheria, per citarne alcuni), in altri (Germania) si è ritenuto più efficiente un sindacato di tipo giudiziale, altri Paesi ancora hanno optato per un sistema di controllo c. d. *misto* (Gran Bretagna, Svezia).

Anche in Italia, come in altri Paesi, sia prima che dopo il recepimento della dir. 93/13, si è assistito ad un vivace dibattito circa la preferenza da accordare al controllo giudiziario ovvero al sindacato amministrativo delle condizioni generali di contratto. La bibliografia in argomento è particolarmente estesa; tra i fautori delle tecniche giudiziali di controllo, si veda almeno C.M. BIANCA, voce *Condizioni generali di contratto (tutela dell'aderente)*, in *Dig. Disc. Priv., Sez. civ., III*, Torino, 1998, 401 s.; U. MAJELLO, *Considerazioni in tema di condizioni generali di contratto*, in *Rass. dir. civ.*, 1986, 75 ss. Fra i fautori delle tecniche di controllo amministrativo, cfr. V. ROPPO, *La nuova disciplina delle clausole abusive nei contratti fra imprese e consumatori*, in AA.VV., *Clausole abusive e direttiva comunitaria*, a cura di A. CESARO, Padova, 1994, 110 ss.; G. ALPA, *Il controllo amministrativo delle clausole abusive*, in *Contratti*, 1995, 469 ss.

Venendo ora gli articoli 33-38 Cod. Cons. - costituenti il Titolo I «*Dei contratti del consumatore in generale*», della Parte III, rubricata «*Il rapporto di consumo*» - tali disposizioni tutelano il consumatore,

In estrema sintesi, l'Autorità può attuare un duplice intervento: accertare la vessatorietà delle clausole attivandosi d'ufficio o su segnalazione, oppure pronunciarsi sull'interpello proposto dall'impresa interessata. La segnalazione può essere presentata in formato cartaceo o elettronico (*webform* o PEC), da parte di ogni soggetto ed organizzazione (ad esempio, associazione dei consumatori<sup>507</sup>) che ne abbia interesse. Anche le Camere di Commercio o loro unioni (cd "sistema camerale"), possono presentare delle segnalazioni. In caso di avvio di un'istruttoria, è prevista una consultazione obbligatoria *on line*, tramite il sito dell'Autorità, a cui possono partecipare il sistema camerale, le associazioni delle imprese rappresentative a livello nazionale e le associazioni dei consumatori facenti parte del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

L'interpello può essere richiesto dalle imprese per accertare in via preventiva se le clausole che esse intendono utilizzare nei contratti con i consumatori siano vessatorie. L'Autorità deve decidere entro un termine di 120 giorni, salva interruzione del termine se le informazioni fornite risultino gravemente inesatte, incomplete o non veritiere.

Nell'esercizio delle competenze conferitele in materia di clausole vessatorie, l'AGCM può consultare le autorità di regolazione o vigilanza dei settori in cui i professionisti interessati operano, nonché il sistema camerale.

A seguito della novità legislativa si rileva l'evidente simmetria che viene a determinarsi fra l'ambito delle pratiche sleali e quello delle clausole vessatorie, entrambi soggetti ai poteri pubblicistici dell'AGCM - rispettivamente *ex art. 27* e *art. 37-bis* - e alle azioni inibitorie collettive<sup>508</sup>.

Il Legislatore, introducendo questo nuovo strumento di tutela, ha poi previsto un preciso riparto di giurisdizioni: contro i provvedimenti dell'Autorità (che agisce a tutela di un interesse pubblico) si dovrà ricorrere al giudice amministrativo; mentre, per ottenere la

---

limitando l'autonomia delle parti nel determinare il contenuto dei contratti tra professionista e consumatore. Tali norme derivano dalla constatazione che, in tali rapporti contrattuali è generalmente il professionista a prestabilire le clausole del contratto, potendo quindi utilizzare a proprio esclusivo vantaggio l'autonomia contrattuale, sino a predisporre dei contratti iniqui a fronte dei quali al consumatore è data la sola alternativa del "prendere o lasciare", senza poter negoziare le singole clausole. Per porre rimedio a ciò, le norme in questione limitano l'autonomia contrattuale delle parti, stabilendo che nei contratti conclusi tra un consumatore ed un professionista le clausole che determinano a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto (c.d. clausole vessatorie) sono nulle. Gli articoli 33-38 si caratterizzano per essere norme generali, destinate, cioè, ad applicarsi alla generalità dei contratti conclusi dai consumatori, quale ne sia l'oggetto, le modalità di stipulazione, il luogo di conclusione, ecc.

<sup>507</sup> Sul ruolo che le associazioni dei consumatori possono svolgere nella tutela contro le clausole vessatorie si veda A. QUERCI, *Le novità introdotte nel Codice del consumo dal d.l. 1/2012 ed il ruolo delle associazioni dei consumatori nella tutela contro le clausole vessatorie*, cit.

<sup>508</sup> Per le clausole vessatorie, ai sensi dell'art. 37 Cod. Cons.; per le pratiche commerciali scorrette, ai sensi dell'art. 140 Cod. Cons., che disciplina l'azione inibitoria residuale, ed include «*tutte le materie disciplinate dal presente codice*»; non mancano, però, differenze di disciplina, sia sotto il profilo del procedimento amministrativo di competenza dell'AGCM, che per quanto concerne l'inibitoria.

declaratoria di nullità della clausola vessatoria od il risarcimento del danno, occorrerà adire il giudice ordinario (anche poiché, in tal caso, verrebbero in gioco diritti soggettivi).

Fatto questo veloce accenno al contenuto dell' art. 37-bis Cod. Cons., è opportuno illustrare le ragioni alla base della nuova previsione normativa. C'è da dire, al riguardo, che il Legislatore italiano, nel dare attuazione alla dir. 93/13/CEE, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, ha optato per il controllo giudiziale delle condizioni generali di contratto mediante l'azione inibitoria collettiva<sup>509</sup>; tuttavia questa forma di tutela non ha dato i risultati sperati principalmente per la mancata previsione, nell'art. 37 Cod. Cons., di misure coercitive indirette volte a sanzionare, ad esempio con il pagamento di somme di denaro, la violazione del provvedimento giudiziale inibitorio, consentendo, così, alle imprese "senza scrupoli" di perseverare nei propri comportamenti abusivi.

Da qui l'esigenza di rendere più incisiva la tutela dei consumatori, che la l. n. 27 del 2012 ha inteso soddisfare mediante l'introduzione del potere, in capo all'AGCM, di «*dichiarare la vessatorietà di clausole inserite nei contratti per adesione (a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di modelli, moduli o formulari) stipulati tra professionisti e consumatori e ciò allo scopo di effettuare una pubblicità negativa nei confronti delle imprese che intendessero giovare di tali clausole. La massima diffusione data alle decisioni dell'Authority dovrebbe, peraltro, sortire l'effetto di dissuadere i professionisti dall'utilizzare clausole in "odore" di abusività o, detto altrimenti, di moralizzare l'attività delle imprese che si avvalgono di queste modalità di contrattazione.*»<sup>510</sup>.

<sup>509</sup> Si riporta il testo dell'art. 37 Cod. Cons., rubricato «Azione inibitoria»:

«1. Le associazioni rappresentative dei consumatori, di cui all'articolo 137, le associazioni rappresentative dei professionisti e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, possono convenire in giudizio il professionista o l'associazione di professionisti che utilizzano, o che raccomandano l'utilizzo di condizioni generali di contratto e richiedere al giudice competente che inibisca l'uso delle condizioni di cui sia accertata l'abusività ai sensi del presente titolo.

2. L'inibitoria può essere concessa, quando ricorrono giusti motivi di urgenza, ai sensi degli articoli 669-bis e seguenti del codice di procedura civile.

3. Il giudice può ordinare che il provvedimento sia pubblicato in uno o più giornali, di cui uno almeno a diffusione nazionale.

4. Per quanto non previsto dal presente articolo, alle azioni inibitorie esercitate dalle associazioni dei consumatori di cui al comma 1, si applicano le disposizioni dell'articolo 140. »

Sulle problematiche dell'inibitoria come strumento di lotta contro le clausole vessatorie cfr., *ex multis*, A. FRIGNANI, *L'azione inibitoria contro le clausole vessatorie (considerazioni "fuori dal coro" di un civilista)*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 1997, 999 ss.; L. DE RENTIIS, *La tutela inibitoria collettiva accordata alle associazioni rappresentative dei consumatori verso le condizioni generali di contratto connotate dal carattere della abusività*, in *Giur. it.*, 2003, 904 ss.; E. MINERVINI, *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, in *Contr. e impr.*, 2006, 635 ss.

<sup>510</sup> T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., 643.

Il comma 2 dell'art. 37-bis Cod. Cons. prevede che «*il provvedimento che accerta la vessatorietà della clausola è diffuso anche per estratto mediante pubblicazione su apposita sezione del sito internet istituzionale dell'Autorità, sul sito dell'operatore che adotta la clausola ritenuta vessatoria e mediante ogni*

Va però precisato che il potere conferito all'Autorità si ferma al mero accertamento dell'abusività delle clausole, non potendo questa né infliggere sanzioni né inibire l'uso delle clausole giudicate inique; tali clausole, pertanto, nonostante la declaratoria di vessatorietà da parte dell'organo amministrativo, resteranno valide ed efficaci finché, sottoposte al controllo giudiziale, non siano dichiarate nulle ai sensi dell'art. 36 Cod. Cons.

Le (sole) sanzioni amministrative pecuniarie contemplate dall'art 37-bis trovano applicazione, infatti, nel caso in cui i professionisti non ottemperino all'obbligo di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Authority, se, a maggior ragione, forniscano informazioni e documenti falsi e se i professionisti, richiesti di dare giusta diffusione al provvedimento conclusivo dell'istruttoria dell'AGCOM, omettano di farlo.

Sull'utilità della nuova previsione normativa la dottrina non è unanime.

Invero, già all'epoca dell'attuazione della dir. 93/13/CEE non si era escluso che una forma di controllo "integrato" (oggi AGCM e autorità giudiziaria) potesse presentare dei profili vantaggiosi, portando ad una proficua sinergia in grado, per un verso, di deflazionare il contenzioso giudiziario, agevolando la composizione preventiva dei contrasti e, per altro verso, a garantire un più efficiente controllo circa l'uso delle clausole abusive<sup>511</sup>. Opinioni analoghe sono state formulate anche all'indomani dell'effettivo ingresso, nel nostro ordinamento, della tutela amministrativa contro le clausole vessatorie, ritenuta in grado di «apportare notevoli miglioramenti sotto il profilo della efficienza (legata alla diversità dei tempi che connotano l'attuazione dei due strumenti) e della economicità (in virtù del suo carattere oggettivo e del fatto che si pone come strumento di regolazione del mercato).»<sup>512</sup>.

In particolare, a fronte di un possibile giudizio di superfluità della nuova norma - in considerazione del fatto che la circolazione di un modello di contratto con clausole vessatorie poteva già essere sanzionata ricorrendo alla disciplina delle pratiche commerciali scorrette<sup>513</sup> - se ne è individuata la ragion d'essere nella diversa sfera d'intervento e nei diversi criteri che presidono alla valutazione. Nel caso delle clausole vessatorie, si guarda all'atto ed agli obblighi che il contratto pone a carico del consumatore-

---

*altro mezzo ritenuto opportuno in relazione all'esigenza di informare congiuntamente i consumatori a cura e spese dell'operatore.».*

La nuova previsione legislativa sembrerebbe aver in qualche modo realizzato le aspirazioni della corrente dottrinale che sosteneva (e sostiene) l'inidoneità del solo controllo giudiziale nel perseguire un efficace contrasto alle pratiche vessatorie.

<sup>511</sup> Così A. GIAMPIERI, *L'attuazione della direttiva sulle clausole abusive negli Stati dell'Unione Europea*, in *Economia e diritto del terziario*, 1996, 2, 867; E. MINERVINI, *Dei contratti del consumatore in generale*, Torino, 2006, 98.

<sup>512</sup> E' l'opinione di L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, cit., 492.

<sup>513</sup> Si veda la nota 516.

aderente; nel caso, invece, delle pratiche commerciali, si bada all'attività, al comportamento che il professionista assume nei confronti dell'altra parte.

L'innovazione normativa, infine, sarebbe un'ulteriore conferma del ruolo assunto dall'Antitrust, «*che si pone custode del mercato sia con riferimento al profilo statico che a quello dinamico*»<sup>514</sup>.

Tuttavia, non manca chi avanza dei dubbi sulla effettiva capacità del nuovo sistema di controllo di incrementare la tutela sostanziale del consumatore, ritenendo che la soluzione da ultimo adottata possa premiare imprese già “virtuose” che, «*pur di evitare gli effetti di una pubblicità negativa, saranno disposte anche ad interpellare preventivamente l'Authority "in merito alla vessatorietà delle clausole che intendono utilizzare nei rapporti commerciali con i consumatori" (art. 37 bis comma 3 cod. cons.)*» ma ciò, comunque, non rappresenterebbe «*un valido deterrente per la maggioranza delle imprese che, in assenza di sanzioni diverse dal semplice discredito "sociale", derivante dalla pubblicazione del provvedimento dell'Autorità che accerti la vessatorietà delle clausole, non sono incentivate ad assumere comportamenti corretti.*»<sup>515</sup>.

Sarebbe stato preferibile, secondo quest'orientamento, seguire strade alternative, quali l'introduzione di un più incisivo controllo amministrativo, dotando l'AGCM di poteri inibitori analoghi a quelli di cui l'Autorità dispone in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>516</sup>; oppure prevedere tecniche di “concertazione” delle condizioni generali di contratto tra Authority antitrust e associazioni di categoria maggiormente rappresentative (secondo i criteri dell'art. 137 Cod. Cons.) dei professionisti e dei consumatori, al fine di dar vita ad un “atto amministrativo negoziato corporativamente”; o, ancora, e preferibilmente, negoziare un contratto “regolamentare” da parte delle suddette associazioni di categoria, la cui effettività potrebbe essere garantita da una presunzione

<sup>514</sup> Sono osservazioni di L. ROSSI CARLEO, ult. cit., 498.

<sup>515</sup> T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., 643, la quale osserva che una conferma in tal senso si avrebbe anche dalla possibilità riconosciuta al giudice di ordinare la pubblicazione - in uno o più giornali di cui uno almeno a diffusione nazionale - del provvedimento inibitorio delle clausole abusive, sanzione, questa, che non avrebbe disincentivato la prassi delle imprese di “vessare” la controparte contrattuale, tanto è vero che si è ritenuto di dover “rinforzare” la tutela dei consumatori, affiancando al controllo giudiziale (delle condizioni generali di contratto) quello di tipo amministrativo.

<sup>516</sup> Questa opzione sarebbe giustificata dalla qualificazione delle clausole vessatorie come *species* di pratiche commerciali scorrette. In tal senso, sia pur con diverse sfumature, vedi S. ORLANDO, *L'utilizzo di clausole abusive come pratica commerciale scorretta*, in *Obblig. e contr.*, 2009, 346; V. MELI, *Trasparenza e vessatorietà delle clausole nei contratti per adesione*, in AA.VV., *I «principi» del diritto comunitario dei contratti. Acquis communautaire e diritto privato europeo*, a cura di G. DE CRISTOFARO, Torino, 2009, 482 ss.; L. ROSSI CARLEO, *Il comportamento ostativo del professionista tra «ostacoli non contrattuali» e ostacoli contrattuali*, in AA.VV., *Studi celebrativi del ventennale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, a cura di P. BARUCCI, C. RABITTI-BEDOGNI, Milano, 2010, 1216 ss. *Contra* A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust...*, cit., 303.

relativa di vessatorietà delle clausole, impiegate nei contratti individuali tra imprese e consumatori, che risultino difformi rispetto a quelle contenute nel contratto - tipo.

Quest'ultima via - si è detto - sarebbe stata quella da prediligere perché non si basa su interventi di tipo *autoritativo-dirigistico* da parte di soggetti terzi rispetto alla contrattazione, ma valorizza il ruolo dell'autonomia privata<sup>517</sup>.

Alcune recenti riflessioni hanno poi sottolineato l'originalità del sistema adottato dal d.l. 1/2012, giudicando la soluzione domestica *«frutto non già dell'importazione di sistemi sperimentati in altri ordinamenti, quanto dell'espansione per via orizzontale delle competenze acquisite dall'AGCM in materia di pratiche commerciali scorrette»*, che *«si presenta del resto ormai ripartita anche a livello organizzativo in due divisioni, la prima avente ad oggetto l'applicazione della legge antitrust, [...]; la seconda avente ad oggetto la tutela dei consumatori, i cui due pilastri vengono ad essere appunto costituiti dalla repressione delle pratiche sleali e dalla repressione delle clausole vessatorie. L'intervento normativo si presenta, così, coerente con tale ripartizione funzionale ed organizzativa[...]»*, sebbene *«il legame fra la disciplina delle pratiche sleali e quella delle clausole vessatorie sia però assai flebile sul piano sistematico e pressoché inconsistente dal punto di vista pratico. Esso non può pertanto essere utilizzato [...] come giustificazione per l'espansione di competenze in capo all'AGMC realizzata dall'art. 37-bis»*<sup>518</sup>.

<sup>517</sup> Osserva T. RUMI, *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, cit., 644, che *«riconoscere all'autonomia privata (esercitata in forma) collettiva il potere di "conformare" il contenuto dei futuri rapporti contrattuali per garantirne l'equità e limitare al massimo "le distorsioni inferte dalla contrattazione standardizzata alle regole del gioco contrattuale", implica indubbi vantaggi per tutti gli operatori coinvolti: per le imprese di grandi dimensioni, che possono ridurre al massimo il contenzioso e prevedere, in anticipo, i costi legati alle clausole contrattuali; per le piccole e medie imprese che, per ragioni economiche, non sempre dispongono degli strumenti idonei a razionalizzare le loro condizioni generali di contratto; e, infine, per i consumatori, che possono contare su una forza contrattuale maggiore di quella esercitabile quando contrattano su base individuale, ottenendo, quindi, un regolamento contrattuale più garantista.»*

<sup>518</sup> A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust...*, cit., 300-301. Nota ancora l'A. che tale intervento legislativo viene a realizzarsi proprio nel momento in cui la riflessione dottrinale in materia ha iniziato a manifestare significativi elementi di dubbio sull'opportunità di tale assetto, paventando anche una distrazione dell'Autorità dai compiti più tradizionali ed importanti. Si veda in tal senso V. DI CATALDO, *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, in *Giur. comm.*, 2011, 1, 803 ss. e *L'autorità garante della concorrenza e del mercato a vent'anni dalla sua istituzione: appunti critici*, in *Concorrenza e mercato (Rivista annuale di concorrenza)*, Milano, 2010, 467 ss.; G. FLORIDIA, *Il coordinamento fra controllo autodisciplinare e controllo amministrativo delle pratiche sleali*, in *Dir. ind.*, 2009, 175 ss.; G. GUIZZI, *Il divieto delle pratiche commerciali scorrette tra tutela del consumatore, tutela del concorrente e tutela del mercato: nuove prospettive (con qualche inquietudine) nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Riv. dir. comm.*, 2012, 1125 ss.

Parla invece di *«circolarità»* tra la disciplina sulle clausole e la disciplina relativa alle pratiche commerciali scorrette L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, cit., 496: *«Così come la pratica commerciale, secondo quanto ha stabilito la Corte di Giustizia, rappresenta un elemento sul quale il giudice può fondare la sua valutazione del carattere abusivo di una clausola, allo stesso modo l'accertamento della vessatorietà della clausola può rappresentare un elemento sul quale fondare la scorrettezza di una pratica che ne realizza la circolazione. Gli accertamenti sono indipendenti, anche se l'uno può fungere da presupposto dell'altro.»*

Il riferimento è a CG, 15.3.2012, c. C-453/10, Jana Perenièová, Vladislav Pereniè c. SOS financ, spol. s r.o.

Invero, non è stato ritenuto pienamente convincente nel senso di giustificare il nuovo compito dell'Authority, neppure il fatto che la disciplina delle clausole vessatorie sia funzionale alla tutela del sistema di mercato, ossia che la repressione delle clausole vessatorie presenti anche la finalità di facilitare le attività commerciali nel mercato unico e stimolare la concorrenza, perché, diversamente, - si è detto - si dovrebbero poi conferire all'AGCM attribuzioni nei settori più disparati<sup>519</sup>.

Nei primi commenti sulla novità introdotta nel Codice del Consumo dal decreto “Cresci Italia” si sollevano, insomma, anche perplessità ed interrogativi di cui non si può dar conto compiutamente conto in questa sede; d'altro canto, pare inevitabile un certo “rodaggio” del suddetto sistema di controllo per permetterne una valutazione più equilibrata e maggiormente fondata.

In conclusione, se l'economia del presente lavoro non consente una riflessione di ampio respiro sulla complessiva ma inequivocabile evoluzione del ruolo assegnato all'AGCM nel nostro ordinamento, è però innegabile che le nuove competenze attribuite all'Antitrust si innestino in un processo già avviato con la normativa sulle pratiche commerciali scorrette e che ha prodotto, come risultato finale, l'assunzione, da parte dell'Autorità, della tutela del consumatore come *mission* istituzionale autonoma, comprovata dalla divaricazione funzionale ed organizzativa della stessa AGCM e il consolidarsi di un sistema *amministrativo* di tutela del consumatore, idoneo a fornire una garanzia più elevata ed efficace dei suoi interessi.

---

<sup>519</sup> A. MIRONE, *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust...*, cit., 302. L'A. porta ad esempio il campo dei bilanci societari, rilevando che anche le pratiche in tale ambito sono suscettibili di alterare il gioco della concorrenza, nella specie per la raccolta del capitale di credito e di rischio.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La tutela del consumatore rappresenta, come si è visto, una materia viva in continua evoluzione. Nel corso degli ultimi decenni anni, grazie anche alla spinta propulsiva impressa dalle politiche comunitarie, si è assistito ad una serie di interventi normativi che, a più riprese, hanno cercato di fornire una risposta alle esigenze dei consumatori, offrendo forme di garanzia sempre più ampie ed efficaci.

Questa evoluzione normativa - che ha condotto all'affermazione di un diritto dei consumatori anche nel nostro Paese - potrebbe essere descritta come un tentativo di superamento dell'inadeguatezza della disciplina codicistica e delle tecniche di tutela dei diritti basate sull'azione in giudizio del singolo interessato.

Con il tempo sono state varate discipline di respiro più generale, come quelle relative ai contratti negoziati fuori dei locali commerciali, ai contratti a distanza, alla commercializzazione a distanza dei servizi finanziari; sono state introdotte discipline speciali - di origine comunitaria - in materia di credito al consumo, multiproprietà, servizi turistici, commercio elettronico. Un particolare rilievo per le conseguenti implicazioni sistematiche va riconosciuto alla disciplina relativa alle clausole vessatorie e a quella relativa alle pratiche commerciali scorrette; quest'ultima, peraltro, spinge la tutela del consumatore oltre la soglia stessa del contratto, estendendola all'intero rapporto di consumo.

Si è significativamente arricchito il quadro di facoltà e poteri che il consumatore può esercitare nell'ambito di rapporti tipici nei confronti dell'impresa professionista, su cui gravano nuovi obblighi o soggezioni e la vigilanza su queste discipline che impongono doveri specifici di comportamento in capo agli operatori commerciali è affidata alla competenza di varie Autorità amministrative, cui spetta rilevare le violazioni e adottare gli opportuni rimedi.

Ciò comporta, evidentemente, *«una naturale interdisciplinarietà del diritto dei consumatori. In particolare, si stabilisce un nuovo rapporto tra diritto privato e diritto amministrativo, atteso che molte normative attribuiscono all'amministrazione in prima battuta il compito di definire i contenuti concreti degli obblighi e doveri in astratto delineati dalla legge. Esempio è il caso delle pratiche commerciali scorrette.»*<sup>520</sup>.

Il quadro normativo delle tutele si completa con la definizione del ruolo delle associazioni dei consumatori - che hanno la grande responsabilità di doversi affermare come enti

---

<sup>520</sup> A. CATRICALÀ, Introduzione al Convegno *Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, Roma, 29 gennaio 2010, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it), 2.

esponenziali autorevoli ed efficaci - e con il potenziamento dei rimedi di natura privatistica, si pensi alla cd. "azione di classe".

Lo scopo complessivo di questo insieme di tutele è, ovviamente, quello di attribuire al consumatore una posizione giuridicamente più forte per compensare la sua intrinseca debolezza sul piano sostanziale.

A livello normativo, il nodo centrale è rappresentato, come si è cercato di illustrare nelle pagine addietro, dal Codice del Consumo.

Questo fondamentale atto normativo ha però subito, nel corso del tempo, una serie di interventi che ne hanno significativamente modificato l'impianto ed inciso sui contenuti.

L'unità del *corpus* consumeristico ha infatti ceduto - in pochi anni - a una deriva centrifuga che ha travolto le pretese di "sistema": il proliferare di normative settoriali, espressione di frammentazione, ha cioè minato le pretese di (tendenziale) unitarietà del Codice del Consumo.

Il pericolo di una frammentazione eccessiva impone - inevitabilmente - la ricerca di modalità tese a coniugare generalità e specialità e, in ultima analisi, di soluzioni che pongano attenzione all'esigenza di una forte tutela orizzontale del consumatore, ossia di una disciplina di protezione che sia applicabile a tutti i rapporti tra imprese e consumatori a prescindere dal settore commerciale di appartenenza e dall'oggetto del rapporto economico sottostante.

Ancora una volta le pratiche commerciali scorrette offrono, al riguardo, un esempio illuminante: l'ambito di applicazione della disciplina dettata in materia dal Codice del Consumo agli artt. 18 ss. risulta talmente ampio da accentuare il rischio che specifici aspetti di tale attività siano regolati da normative settoriali applicate da altre Amministrazioni e dal conseguente rischio di una sovrapposizione di competenze in assenza di un criterio generale di ripartizione preventiva. Di qui l'esigenza di individuare specifiche forme di coordinamento tra tali normative e le disposizioni contenute nel Codice del Consumo.

La declinazione di tale relazione in termini di complementarietà o alternatività determina poi, sul piano interno, la configurazione del rapporto tra l'azione amministrativa dell'Antitrust e quella delle altre Autorità settoriali.

I problemi che così derivano dall'attuale quadro normativo inducono la dottrina, o almeno parte di essa, a proporre il ritorno all'unità sistematica del Codice del Consumo, per sottrarre il contrasto tra disciplina generale e speciale (o, meglio, tra discipline orizzontali e verticali) alle soluzioni giurisprudenziali, per definizione non sistematiche.

Anche spostando l'attenzione dalla legislazione primaria a quella secondaria emerge evidente che la ricerca di unità, al di là di alcune intese che si limitano alla bilateralità degli accordi - come l'accordo di cooperazione del 22 maggio 2013 siglato fra AGCM e AGCOM in materia di pratiche commerciali scorrette nel settore delle telecomunicazioni - *«appare ulteriormente minata da interventi giudiziari che risultano inappaganti non solo nell'an, ma anche nel quomodo, posto che il giudice non può dare risposte di sistema.»*<sup>521</sup>.

Sul versante regolatorio, emerge dunque con forza l'esigenza di un protocollo multilaterale tra Autorità indipendenti, nonostante non si ignori la difficoltà di un coordinamento tra autorità nazionali di settore sorte in periodi diversi, solo alcune originate dall'Unione, vigilanti su settori decisamente differenti. Autorità i cui poteri e le cui attività hanno assunto, in maniera crescente e costante nel tempo, un rilievo fondamentale in materia di tutela del consumatore.

*«Un protocollo multilaterale realizzerebbe»* - si è detto - *«una prima vera forma di "autoregolamentazione delle autorità di regolazione", alternativa valida - e forse, fino a un intervento normativo che modifichi il codice del consumo, l'unica possibile - all'attuale "regolazione giudiziaria", che per definizione è a-sistematica e non garantisce quella certezza del diritto invocata oggi come presupposto per ogni iniziativa sul mercato.»*<sup>522</sup>.

Le tutele dei consumatori devono insomma trovare una sintesi e un punto d'incontro, per evitare nuove derive settoriali e per assicurare garanzie minime analoghe nei diversi settori.

In questa prospettiva, le associazioni dei consumatori non possono certo supplire ai deficit illustrati ma possono - e devono - esercitare l'impulso al cambiamento.

Infine, posto che le Authorities nazionali e comunitarie - da ultimo le tre Autorità europee operanti nei settori finanziari, l'EBA, l'EIOPA e l'ESMA<sup>523</sup> - attribuiscono al profilo della alfabetizzazione finanziaria un ruolo di grande importanza, l'auspicio è che l'educazione del consumatore, che tuttora fatica a decollare, possa trovare nell'incessante processo di modernizzazione, nell'aggregarsi e disgregarsi del sistema, nel continuo sovrapporsi di competenze, effettivi ed adeguati spazi.

<sup>521</sup> L. ROSSI CARLEO, *Introduzione*, in *Consumerism 2013. Sesto rapporto annuale*, a cura di CONSUMERS' FORUM, UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE, 2013, 24, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)

<sup>522</sup> F. BASSAN, *Investimenti sulle reti, concorrenza, consumatori: il trilemma europeo. Una modesta proposta per garantire le tutele ai tempi della crisi*, in *Consumerism 2013. Sesto rapporto annuale*, a cura di CONSUMERS' FORUM, UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI ROMA TRE, 2013, 24, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)

<sup>523</sup> L' EBA è l'acronimo di European Banking Authority (Autorità Bancaria Europea), EIOPA sta per European Insurance and Occupational Pensions Authority (Autorità Europea per le Assicurazioni e le pensioni aziendali e professionali), ESMA per European Securities and Markets Authority (Autorità Europea degli strumenti finanziari e dei mercati). Le tre Autorità europee fanno parte del SEVIF, il Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria e sono operative da gennaio 2011.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *I garanti delle regole*, a cura di S. Cassese, C. Franchini, Bologna, 1996
- AA.VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001
- AA.VV., *Genere Generazioni e consumi. L'Italia negli anni Sessanta*, Roma, 2003
- AA.VV., *Codice del Consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005
- Aa.Vv., *Codice del Consumo*, a cura di V. Italia, Milano, 2006
- AA.VV., *European Fair Trading Law. The Unfair Commercial Practice Directive*, a cura di G. Howells, H.W. Micklitz, Th. Wilhelmsson, Ashgate, 2006
- AA.VV., *Codice del Consumo*, a cura di G. Vettori, Padova, 2007, aggiornam. 2009
- AA.VV., *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini, L. Rossi Carleo, Milano, 2007
- AA.VV., *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2007
- AA.VV., *Manuale del diritto dei consumi*, a cura di G. Villanacci, Napoli, 2007
- AA.VV., *The Regulation of Unfair Commercial Practice under EC Directive 2005/29. New Rules and new Techniques*, Oxford Portland, Oregon, 2007
- AA.VV., *Codice ipertestuale del consumo: commentario con banca dati di giurisprudenza e legislazione*, a cura di M. Franzoni, Torino, 2008
- AA.VV., *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette*, a cura di A. Genovese, Padova, 2008
- AA.VV., *Il diritto dei consumi. Realtà e prospettive*, a cura di G. Cavazzoni, L. Di Nella, L. Mezzasoma, V. Rizzo, Napoli, 2008
- AA.VV., *Pratiche commerciali corrette e Codice del Consumo. Il recepimento della direttiva 2005/29/CE nel diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2008
- Aa.Vv., *Banche, consumatori e tutela del risparmio*, a cura di S. Ambrosini, P.G. De Marchi, Milano, 2009
- AA.VV., *Strumenti finanziari e regole MiFid*, a cura di F. Del Bene, Milano, 2009
- AA.VV., *Il diritto dei consumi. Aspetti e problemi*, a cura di G. Alpa, G. Conte, V. Di Gregorio, A. Fusaro, U. Perfetti, Napoli, 2010
- AA.VV., *La nuova class action la tutela collettiva dei consumatori. Le inibitorie collettive e il nuovo art. 140 bis codice del consumo, come modificato dall'art. 49, l.23 luglio 2009, n. 99*, a cura di G. Chinè e G. Miccolis, Lecce, 2010

- AA.VV., *Le esperienze di educazione finanziaria*, Fondazione Rosselli, a cura di F. Traclo', 2010
- AA.VV. *Autorità indipendenti, un migliore quadro giuridico per il buon finanziamento del mercato*, a cura di I. Cipolletta, in *Note e Studi*, 2012, 11, su [www.assonime.it](http://www.assonime.it)
- ADDIS F., *Il "codice" del consumo, il codice civile e la parte generale del contratto*, in *Obbl. e contr.*, 2007, 3
- AFFERNI G., *Azione di classe e danno antitrust*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2010, 3
- ALESSI R., *I doveri di informazione*, in *Manuale di diritto privato europeo*, a cura di C. Castronovo e S. Mazzamuto, Milano, 2007
- ALESSI R., *Politiche antitrust e diritti dei consumatori in Italia dopo le recenti riforme*, su [www.juscivile.it](http://www.juscivile.it), 2013, 1
- ALPA G., BESSONE M., *La Carta europea dei consumatori*, in *Rivista delle Società*, 1974, 5
- ALPA G., *Tutela del consumatore e compiti delle Regioni*, in *Quaderni regionali*, 1983
- ALPA G., *Qualche rilievo civilistico sulla disciplina dei mercati finanziari e sulla tutela del risparmiatore*, in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1998, 2
- ALPA G., *La legge sui diritti dei consumatori*, in *Corriere giuridico*, 1998, 15
- ALPA G., *Codice del consumo e del risparmio*, Milano, 1999
- ALPA G., *La c.d. giuridificazione delle logiche dell'economia di mercato*, in *Economia e diritto del terziario*, 1999, 3
- ALPA G., *Ancora sulla definizione di consumatore*, in *I contratti*, 2001, 2
- ALPA G., *I diritti dei consumatori e degli utenti. Un commento alle leggi 30.7.1998 n. 281 e 24.11.2000 n. 340 e al decreto legislativo 23.4.2001 n. 224*, a cura di G. Alpa, V. Levi, Milano, 2001
- ALPA G., *Il diritto dei consumatori*, Bari, 2002
- ALPA G., *Nuove prospettive della protezione dei consumatori*, in *Nuova giurisprudenza civile e commerciale*, 2005, 2
- ALPA G., *I diritti dei consumatori ed il "Codice del consumo" nell'esperienza italiana*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2006, 11
- ALPA G. *I contratti dei consumatori e la disciplina generale dei contratti e del rapporto obbligatorio*, in *Il diritto delle obbligazioni e dei contratti: verso una riforma? Le prospettive di una novellazione del Libro IV del Codice Civile nel momento storico attuale*, Atti del Convegno per il cinquantenario della Rivista, Treviso, 23-24-25.3.2006, in *Rivista di diritto civile*, 2006, 6

- ALPA G., *Codice del Consumo. Principi e rapporto con normative di settore e codice civile*, Relazione al Convegno di Bari, 6 maggio 2006
- ALPA G., *Introduzione al diritto dei consumatori*, Bari, 2006
- ALPA G., *Il diritto dei consumatori: un laboratorio per i giuristi*, 2007, su [www.consiglionazionaleforense.it](http://www.consiglionazionaleforense.it)
- AMADEI D., *L'azione di classe italiana per la tutela dei diritti individuali omogenei*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it)
- AMATO G., DENOZZA F., SCHWEITZER H., STALLIBRASS D., NICITA A., *Tutela della concorrenza e tutela dei consumatori. Due fini confliggenti?*, in *Mercato, concorrenza e regole*, 2009, 2
- AMBROSIANI F., *Class action italiana per la tutela dei consumatori*, in *Rivista dei dottori commercialisti*, 2010, 2
- ANTONUCCI A., *Frantumazione di regole e rimedi nel rapporto fra banca e investitore*, in *Banca borsa titoli di credito*, 2007, 2
- ANTONUCCI A., *Credito al consumo e zone limitrofe. Una scheda di lettura del d.lgs. 141/2010*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2011, 6
- ASTONE F., *Art. 1469-bis secondo comma*, in *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori*, a cura di G. Alpa, S. Patti, Milano, 1997
- ATELLI M., in *Consumo individuale e consumo aggregato, insufficienze del modello legale di consumatore*, in *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*, a cura di S. Rodotà, G. M. Armone, Napoli, 1998
- BAKER C., *La legislazione regionale di tutela dei consumatori e degli utenti: coordinamento e raccordo con le politiche nazionali ed europee*, in G. Alpa, V. Levi (a cura di), *Diritti dei consumatori e degli utenti. Un commento alle leggi 30.7.1998 n. 281 e 24.11.200 n. 340 e al decreto legislativo 23.4.2001 n. 224*, Milano, 2001
- BALDASSARRE A., voce *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, 1971
- BALDASSARRE A., in *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, Bari, 1999
- BARCELLONA M., *Mercato mobiliare e tutela del risparmio*, Milano, 2010
- BARTOLINI F., *Il consumatore chi era costui?*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 4
- BARTOLOMUCCI P., *Le pratiche commerciali scorrette ed il principio di trasparenza nei rapporti tra professionisti e consumatori*, in *Contratto e Impresa*, 2007, 6
- BARUCCI P., RABITTI BEDOGNI C. (a cura di), *20 Anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato*, Torino, 2010

- BASSI F., CUGURRA G., *Relazione*, in *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, a cura di N. Occhiocupo, Bologna, 1978
- BATTELLI E., *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, in *Consumerism 2012. Quinto rapporto annuale*, a cura di Consumers' Forum, Università Degli Studi Di Roma Tre, 2012, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)
- BATTILORO R., *Collegamento negoziale e inadempimento del fornitore: la nuova disciplina del credito al consumo alla luce di una recente giurisprudenza comunitaria*, in *Europa e diritto privato*, 2011, 3
- BELLISARIO C., *sub Art. 3*, in AA.VV., *Codice del Consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005
- BENACCHIO G., *Diritto privato della Comunità europea*, Milano, 2013
- BENEDETTI G., *Tutela del consumatore e autonomia contrattuale*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1998, 1
- BENEDETTI G., *La formazione del contratto e l'inizio di esecuzione: dal codice civile ai principi di diritto europeo dei contratti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vincenzo Buonocore*, IV, Milano, 2005
- BENUCCI S., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in *Squilibrio e usura nei contratti*, a cura di G. Vettori, Padova, 2002
- BENUCCI S., *sub Art. 2*, in *Codice del Consumo. Commentario*, a cura di G. Vettori, Padova, 2007
- BERNITZ U., *La protection des consommateurs en Suède et dans les Pays Nordiques*, in *RIDC*, 1974
- BERSANI G., *La responsabilità degli intermediari finanziari per la violazione degli obblighi previsti nel Testo Unico della Finanza*, Torino, 2008
- BERTI DE MARINIS G., *Il credito al consumo tra problematiche e innovazioni*, in *Rassegna di diritto civile*, 2010, 2
- BERTI DE MARINIS G., *Il "codice del turismo" e la tutela del consumatore*, in *Rassegna di diritto civile*, 2012, 4
- BERTI C., GLIATTA G., *Commentario breve al Codice del Consumo*, Roma, 2008
- BESSONE M., *Il consumatore come persona, l'impresa e i rapporti di mercato, la ratio legis dell'art. 2 Cost.*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 1981
- BESSONE M., *Interesse collettivo dei consumatori e regolazione giuridica del mercato. I lineamenti di una politica del diritto*, in *Giurisprudenza italiana*, 1986, 10

- BESSONE M., *La tutela dei consumatori oggi. Dalla consumer protection alla garanzia costituzionale dei diritti inviolabili*, in *Giurisprudenza italiana*, 1986
- BESSONE M., *Servizi di investimento e disciplina del contratto. Il principio di separazione patrimoniale, «sana e prudente» gestione del portafoglio, conflitto di interessi*, in *Rivista di diritto bancario*, 2004, 2, su [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it)
- BIANCO G., in *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000
- BILANCIA P., D'AMICO M. (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009
- BILANCIA P., RIVOLTA G.M. (a cura di), *Tutela del risparmio, authorities, governo societario*, Milano, 2008
- BILOTA F., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti: prime note*, in *Tendenze evolutive nella tutela dei consumatori*, a cura di S. Rodotà, Napoli, 1998
- BILOTA F., *Un riassetto della normativa esistente centrato sull'atto e non sul soggetto*, in *Guida al diritto*, 2005, 48
- BLANDINI A., *Il codice del consumo e i servizi finanziari: riflessioni sulla posizione del consumatore*, in *Rivista di diritto privato*, 2007, 1
- BOCCACCIO M., BRUZZONE G., *Il rapporto tra tutela della concorrenza e tutela dei consumatori nel contesto europeo: una prospettiva economica*, Relazione al Convegno *Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, Roma, 29.01.2010, in *Note e Studi*, 2010, 1, su [www.assonime.it](http://www.assonime.it)
- BONELLI E., *Libera concorrenza e tutela del consumatore: un bilanciamento problematico nell'ordinamento comunitario e nel diritto interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, 1
- BONNECASE J., *Science du droit et Romantisme*, Parigi, 1928
- BORRIE G. J., DIAMOND A. L., *The Consumer, Society and the Law*, Londra, 1973
- BORSELLINO D., *Codice del consumo*, Milano, 2010
- BOVE M., *Azione collettiva: una soluzione all'italiana lontana dalle esperienze straniere più mature*, in *Guida al diritto*, 2008, 4
- BRANDA S., MAZZEO M., *Una nuova tutela contro le clausole vessatorie*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2012, 5
- BRAVO F., *Taluni aspetti di tutela del consumatore in materia di collocamento dei prodotti assicurativi tramite internet: «necessità della forma scritta, profili di vessatorietà delle*

*clausole contrattuali e disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti ex l. 281/98*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa, V. Levi, Milano, 2001

BRIGANTI G., *Guida al Codice del Consumo. La tutela del consumatore tra nuove frontiere e vecchi confini*, Roma, 2006

BRIGUGLIO A., *L'azione collettiva risarcitoria*, Torino, 2008

BRIGUGLIO A., *Venti domande e venti risposte sulla nuova azione collettiva risarcitoria*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it)

BRUZZONE G., AURORA S., *La class action da danno antitrust: prime considerazioni*, 2009, su [www.assonime.it](http://www.assonime.it)

BUFFONI L., *La «tutela della concorrenza» dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2003, 2

BUSBANI F., *Commento alla legge n. 99 del 2009 sull'azione collettiva*, in *Rivista di diritto dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2010, 8

CALABRÒ G., *Autorità garante della concorrenza e del mercato e i suoi rapporti con le autorità di vigilanza*, in AA.VV., *Tutela del risparmio, authorities, governo societario*, a cura di P. Bilancia, G. C. M. Rivolta, Milano, 2008.

CALVO R., *I contratti del consumatore*, in *Trattato di diritto commerciale e diritto pubblico dell'economia* diretto da F. Galgano, XXXIV, Padova, 2005

CALVO R., *Il Codice del consumo tra «consolidazione» di leggi e autonomia privata in Contratto e impresa/Europa*, 2006, 1

CALVO R., *Il risparmiatore informato tra poteri forti e tutele deboli*, in *Banche, consumatori e tutela del risparmio*, a cura di S. Ambrosini, P. G. Demarchi, Milano, 2009

CAMARDI C., *La protezione dei consumatori tra diritto civile e regolazione del mercato. A proposito dei recenti interventi sul codice del consumo*, su [www.juscivile.it](http://www.juscivile.it), 2013, 6

CAMERO R., DELLA VALLE S., *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, Milano, 1999

CAPOBIANCO E., *Contrattazione bancaria e tutela dei consumatori*, Napoli, 2000

CAPOBIANCO E., PERLINGIERI G., *Codice del Consumo annotato con dottrina e giurisprudenza*, Napoli, 2009

CAPONI R., *La riforma della class action. Il nuovo testo dell'art. 140 bis cod. cons. nell'emendamento governativo*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it)

CAPONI R., *Il nuovo volto della class action*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it)

- CAPONIGRO R., *L'actio finium regundorum tra l'Autorità antitrust e le altre Autorità indipendenti*, Relazione al Convegno *Le Autorità amministrative indipendenti. Realtà attuali e prospettive future*, Napoli, 22 marzo 2013, su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)
- CAPPELLINI P., SORDI B. (a cura di), *Codici. una riflessione di fine millennio*, Milano, 2002
- CAPPONI B., GASPARINETTI M., VERARDI C.M., *La tutela collettiva dei consumatori. Profili di diritto sostanziale e processuale*, Napoli, 1995
- CAPRIGLIONE F., *Intermediari finanziari investitori mercati. Il recepimento della MiFID. Profili sistematici*, Padova, 2008
- CARAVITA B., *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, 2010, 20, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), e in *20 Anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, a cura di P. Barucci, C. Rabitti Bedogni, Torino, 2010.
- CARAVITA B., *Le Autorità indipendenti attraverso il prisma delle loro relazioni annuali*, 8.09.2010, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- CARDIA L., *Tutela del risparmio e competitività della piazza finanziaria*, intervento del 14 marzo 2005, su [www.consob.it](http://www.consob.it).
- CARDIA L., *La tutela del consumatore nei servizi finanziari*, Intervento al Convegno *La riforma del codice del consumo: la tutela del consumatore-cliente nei servizi bancari e finanziari*, Ventennale dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Roma, 19 marzo 2010, 7, su [www.consob.it](http://www.consob.it)
- CARGNIEL E., DE VELLIS G., *Disciplina del credito ai consumatori: nuovi "strumenti di trasparenza" e forma dei contratti in Responsabilità civile e previdenza*, 2012, 1
- CARINGELLA F., *La nozione di consumatore*, in *I contratti dei consumatori*, a cura di F. Caringella, G. De Marzo, Torino, 2007
- CARMIGNANI S., *La tutela del consumatore nel trattato di Lisbona*, Relazione alla Giornata di studio *Il Trattato di Lisbona: quali novità per la regolamentazione dell'agricoltura*, 25 giugno 2010, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2010, 2
- CARRIERO G., *MiFID, attività assicurativa, autorità di vigilanza*, in *Diritto della banca e del mercato finanziario*, 2008
- CARTABIA M., *L'ora dei diritti fondamentali nell'Unione Europea*, in *I diritti in azione*, a cura di M. Cartabia, Bologna, 2007
- CARTEI G. F., FARO S., *Consumatore e utente*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, parte speciale, vol. I, a cura di M. P. Chiti e G. Greco, Milano, 2007

- CARU' A., COVA B., *Esperienza di consumo e marketing esperienziale: radici diverse e convergenze possibili*, in *Micro e Macro Marketing*, 2003, 2
- CASORIA R., *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Frammenti di un regime protettivo a vocazione generale*, in *Foro Italiano*, 2012, 5
- CASSANO G., DI GIANDOMENICO M. E. (a cura di), *Il diritto dei consumatori. Profili applicativi e strategie processuali*, Milano, 2010
- CASTALDO S., BOTTI S., *La dimensione emozionale dello shopping*, in *Shopping emozionale*, in *Economia & Management*, 1999, 1
- CATRICALÀ A., *Politica della concorrenza e riforma della regolazione: l'evoluzione della normativa nel 2007*, Relazione annuale del 30.04.2008, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it)
- CATRICALÀ A., *Introduzione al Convegno Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, Roma, 29 gennaio 2010, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it)
- CATRICALA' A., *Conclusioni al Convegno «Le ragioni della concorrenza. Vent'anni di antitrust italiano»*, Roma, 26 novembre 2010, Fondazione Luigi Einaudi, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it)
- CAVALIERI P., *Iniziativa economica privata e Costituzione "vivente"*, Padova, 1978
- CAVAZZUTI F., *Conflitti di interessi e informazioni asimmetriche nell'intermediazione finanziaria*, in *Banca, impresa e società*, 1989, 3
- CENDON P. (a cura di), *Il bambino e le cose. Diritti e doveri dei minori nella società dei consumi*, Milano, 1993
- CENDON P. (a cura di), *Commentario al Codice civile*, Milano, 2010
- CESARO E., *I contratti del consumatore. Commentario al Codice del consumo (D.lgs. 6 settembre 2005 n. 206)*, Padova, 2007
- CHINÈ G., *Il consumatore*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, Padova, 1996
- CHINE' G., *Uso e abuso della nozione di consumatore nel codice del consumo*, in *Il Corriere del merito*, 2006, 4
- CHINE' G., *La nozione di consumatore nel diritto vivente*, in G. Alpa, G. Capilli, (a cura di), *Lezioni di diritto privato*, Padova, 2007
- CHINE' G., *sub Art. 3*, in *Codice del consumo e norme collegate*, a cura di V. Cuffaro, Milano, 2008
- CHITI M. P., *Le trasformazioni delle agenzie europee*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, 1

- CLARICH M., *Le autorità indipendenti raccontate agli edonisti*, in *Diritto amministrativo*, 1999, 1
- CLARICH M., *Autorità indipendenti. Bilancio e prospettive di un modello*, Bologna, 2005
- CLARICH M., E. L. CAMILLI, *L'evoluzione del controllo dei rischi finanziari - Le competenze della Banca d'Italia e della Consob*, in *I nuovi equilibri mondiali: imprese, banche, risparmiatori*, Milano, 2009
- CLARICH M., *Le competenze in materia di diritto dei consumatori delle autorità di regolazione settoriale*, Relazione al Convegno *Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, Roma, 29.01.2010, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it)
- CLARIZIA R., *Trasparenza delle operazioni e dei servizi bancari e finanziari e obblighi di informazione*, in *Rivista italiana di leasing*, 1992
- CLEMENTE G., *Sub art. 1*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa, V. Levi, Milano, 2001
- COASE R., *The nature of the Firm*, in *Economica*, 4, 1937
- COLAGRANDE R., in *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1998
- COLETTA G., *Il consumatore come titolare del diritto fondamentale al benessere economico*, in S. Prisco, *Unione Europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2002
- CONSOLO C., BONA M., BUZZELLI P., *Obiettivo class action: l'azione collettiva risarcitoria*, Milano, 2008
- CONSOLO C., ZUFFI B., *L'azione di classe ex art. 140 bis del Codice del Consumo. Lineamenti processuali*, Padova, 2012
- CONSOLO C., *E' legge una disposizione sull'azione collettiva risarcitoria: si è scelta la via svedese dell' "opt - in" anziché quella danese dell' "opt - out" e il filtro ("L' inutil precauzione")*, in *Corriere giuridico*, 2008, 1
- CONTI R., *La nozione di consumatore nella convenzione di Bruxelles. Un nuovo intervento della Corte di Giustizia*, in *Corriere Giuridico*, 2005, 10
- COOTER R., MATTEI U., MONATERI P. G., PARDOLESI R., ULEN T., *Il mercato delle regole*, Bologna, 2000
- COSTABILE M., RICOTTA F. , *Riferimenti teorici multidisciplinari: economia, teoria del consumatore, marketing management*, in G. Alpa, L. Rossi Carleo, *Commentario al Codice del Consumo*, Napoli, 2005
- COSTANTINO G., *La tutela collettiva risarcitoria: note a prima lettura dell'art 140 bis cod. consumo*, in *Foro italiano*, 2008, 5

- COSTANTINO G., *La tutela collettiva risarcitoria: la tela di Penelope*, in *Foro italiano* 2009, 10
- COSTANZO P., *La dimensione dei diritti della persona nel diritto dell'Unione Europea*, su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org), 2008
- COSTI R., *Informazione e contratto finanziario*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1993
- CUFFARO V., *La tutela dei diritti*, in *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, IV, Padova, 2004
- CUFFARO V. (a cura di), *Codice del Consumo e norme collegate*, Milano, 2008
- CUFFARO V., *Un codice "consumato": codice del consumo, credito ai consumatori e codice del turismo*, in *Il Corriere giuridico*, 2011, 9
- DALIA C., *Le nozioni di consumatore e il valore della dichiarazione di agire per finalità di consumo*, in *Giurisprudenza di merito*, 2009, 6
- D'ALBERTI M., *Poteri pubblici, mercati e globalizzazione*, Bologna, 2008
- DE CRISTOFARO G., *Il "Codice del consumo". Un'occasione perduta?*, in *Studium iuris*, 2005
- DE CRISTOFARO G., *Codice del consumo*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, 4-5
- DE CRISTOFARO G., *Le disposizioni "generali" e "finali" del Codice del consumo: profili problematici*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2006, 1
- DE CRISTOFARO G., *La difficile attuazione della direttiva 2005/29/CE concernente le pratiche commerciali sleali nei rapporti fra imprese e consumatori: proposte e prospettive*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2007, 1
- DE CRISTOFARO G., *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti tra professionisti e consumatori: il d. lgs. 146 del 2 agosto 2007, attuativo della direttiva 2005/29/CE*, in *Studium Iuris*, 2007, 11
- DE CRISTOFARO G., *Il "cantiere aperto" codice del consumo: modificazioni e innovazioni apportate dal d. legisl. 23 ottobre 2007, n. 221*, in *Studium iuris*, 2008, 3
- DE CRISTOFARO G. (a cura di), *Pratiche commerciali scorrette e Codice del Consumo: il recepimento della direttiva 2005/29 CE nel diritto italiano*, Torino, 2008
- DE CRISTOFARO G., *La direttiva n. 05/29/CE e l'armonizzazione completa delle legislazioni nazionali in materia di pratiche commerciali sleali*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, 1
- DE CRISTOFARO G., *La nuova disciplina dei contratti di credito ai consumatori e la riforma del t.u. bancario*, in *I Contratti*, 2010, 11

- DE CRISTOFARO G., ZACCARIA A., *Commentario breve al diritto dei consumatori*, Milano, 2010
- DE GRAZIA V., *L'impero irresistibile. La società dei consumi americana alla conquista del mondo*, Torino, 2006
- DE HYPPOLITIS R., *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). La disciplina unitaria del recesso*, in *Foro Italiano*, 2012, 5
- DE MINICO G., *Regole, comando e consenso*, Torino, 2004
- DE NOVA G., *La disciplina della vendita dei beni di consumo nel "Codice" del consumo*, in *I Contratti*, 2006, 4
- DE PASQUALE P., *Le iniziative dell'Unione europea in materia di soluzione alternativa delle controversie tra privati e pubbliche amministrazioni*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, 1
- DE POLI M., *Asimmetrie informative e rapporti contrattuali*, Padova, 2002
- DE RENTIIS L., *La tutela inibitoria collettiva accordata alle associazioni rappresentative dei consumatori verso le condizioni generali di contratto connotate dal carattere della abusività*, in *Giurisprudenza italiana*, 2003
- DE SIERVO U., *La diversità fra le varie autorità*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Atti del Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Sorrento, 30 maggio 1997, Padova, 1999
- DI CATALDO V., *Pratiche commerciali scorrette e sistemi di enforcement*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2011, 1,
- DI CATALDO V., *L'autorità garante della concorrenza e del mercato a vent'anni dalla sua istituzione: appunti critici*, in *Concorrenza e mercato (Rivista annuale di concorrenza)*, Milano, 2010
- DI MARZIO F., *Codice del Consumo, nullità di protezione e contratti del consumatore*, in *Rivista di diritto privato*, 2005, 4
- DI TORREPADULA N. R., *Sulla nozione di consumatore*, in *I Contratti*, 2007, 12
- DOLMETTA A. A., *Per l'equilibrio della trasparenza nelle operazioni bancarie: chiose critiche alla legge n. 154/1992*, in *Banca borsa titoli di credito*, 1992, 1
- DONA M., *Il Codice del consumo, regole e significati*, Torino, 2005
- DONA M. (a cura di), *Consumatori oggi tra liberalizzazioni e class action. Atti del Premio Vincenzo Dona 2007*, Milano, 2008
- DONA M., *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel Codice del Consumo*, Torino, 2008

- EBERS M., *La revisione del diritto europeo del consumatore: l'attuazione nei Paesi membri della direttiva sulle clausole abusive (93/13/CEE) e le prospettive d'ulteriore armonizzazione*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2007, 2
- ESPOSITO C., *La Costituzione italiana*. Saggi Padova, 1954
- EVANGELISTA S., *Le nuove frontiere della tutela dei consumatori e degli utenti. Qualche considerazione a margine di un recente provvedimento*, in *Gazzetta giuridica*, 1998
- FABRIS G., *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Milano, 2003
- FALZONE CALVISI M. G., *Il "taglia e incolla" non si addice al legislatore*, in *Contratto e Impresa/ Europa*, 2006, 1
- FANTETTI F.R. *L'omogeneità della situazione dei proponenti la class action*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2012, 4
- FARO S., *La tutela del consumatore nell'esperienza comunitaria*, in *Il diritto dei consumatori Profili applicativi e strategie processuali*, a cura di G. Cassano, M. E. Di Giandomenico, Milano, 2010
- FAZIO E., *La tutela consumeristica e l'acquisto per fini promiscui*, in *Europa e diritto privato*, 2007, 1
- FERRARA R., *Consumatore (protezione del) nel diritto amministrativo (voce)*, in *Digesto delle discipline pubbliche*, III vol., Torino, 1989
- FERRARA R., *Contributo allo studio della tutela del consumatore. Profili pubblicistici*, Milano, 1983
- FERRARI A., *Le forme di tutela dei consumatori: le esperienze più recenti*, in *Jus*, 1995
- FERRI E., *Pratiche commerciali scorrette e pubblicità ingannevole: il ruolo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 3
- FERRO LUZZI F., *"Le ali". Prime riflessioni sulla gabbia ove le associazioni dei consumatori hanno rinchiuso i propri associati*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2006, 1
- FERRO LUZZI F., *Le associazioni dei consumatori: aumentano i poteri, a quando i controlli? Cinque immodeste proposte*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2008, 1
- FINOCCHIARIO G., *Class action: una chance per i consumatori. Resta il diritto all'azione individuale*, in *Guida al diritto*, 2008, 5
- FIorentino L., *La concorrenza e il consumatore 2005 – 2010, Relazione al Convegno L'Antitrust italiano: vent'anni di esperienza*, Roma, 26 novembre 2010, Fondazione Luigi Einaudi, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it)

- FIorentino L., *L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e la tutela del consumatore. Un primo bilancio*, Relazione al Convegno *La tutela del consumatore e della concorrenza. Ruolo e funzioni dell'Autorità Garante della Concorrenza*, Roma, 26 marzo 2010, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it)
- FLORIDIA G., *Il coordinamento fra controllo autodisciplinare e controllo amministrativo delle pratiche sleali*, in *Diritto industriale*, 2009, 2
- FOIS S., *Ancora sulla riserva di legge e la libertà economica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958
- FORASASSI S., *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, in *Giustizia civile*, 2007, 3
- FORASASSI S., ZAMAGNI L., *sub Art. 140 bis*, in *Breviaria iuris, Commentario breve al Codice del Consumo*, a cura di G. Alpa, P. Zatti, Padova, 2008
- FORASASSI S., *Il ruolo delle associazioni dei consumatori e degli utenti nell'attuale panorama legislativo*, in *Atti del Corso «Mercato, diritti e consumi: le tutele di settore*, Bologna, 2008
- FORASASSI S., *La tutela del consumatore nella disciplina antitrust. Contributo allo studio degli interessi dei consumatori nel diritto amministrativo*, Bologna, 2010
- FORLENZA O., *Cade parte della normativa sul codice del turismo: l'eccesso di delega lede le competenze regionali. Se lo Stato incide su materie di potestà concorrente necessario indicare "adeguate forme collaborative"*, in *Guida al diritto*, 2012, 20
- FRANZONI M. (a cura di), *Codice ipertestuale del Consumo*, Torino, 2008
- FRATA L., *«Class action» e «azioni collettive risarcitorie», un primo confronto*, in *Danno e Responsabilità*, 2008, 5
- FRIGNANI A., *L'azione inibitoria contro le clausole vessatorie (considerazioni "fuori dal coro" di un civilista)*, in *Rivista di diritto e procedura civile*, 1997, 4
- GABRIELLI E., A. ORESTANO, *Contratti del consumatore*, in *Digesto delle discipline privatistiche, Sezione civile*, aggiornamento, Torino, 2000
- GABRIELLI E., *Sulla nozione di consumatore*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2003, 4
- GAGLIARDI M., *Il contratto di assicurazione. Spunti di atipicità ed evoluzione del tipo*, Torino, 2009
- GALGANO F., *La democrazia dei consumatori*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1981

- GALGANO F., *Commento all'art. 41 Cost.*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1982
- GALGANO F., *Un codice per il consumo*, in *Vita notarile*, 2007
- GAMBINO S., *Diritti fondamentali, Costituzioni nazionali e Trattati comunitari*, in *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, Diritti fondamentali*, a cura di S. Gambino, Milano, 2006
- GARATTI F., *Alla ricerca di una nozione unitaria di consumatore*, in *Danno e responsabilità*, 2009, 10
- GARGIULO P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione Europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011
- GAROFOLI R., *Pratiche commerciali scorrette e rapporti tra Autorità*, in *Libro dell'anno del Diritto 2013*, Treccani, 2013.
- GATT L. (sub art. 1469-bis, comma 2), *Ambito soggettivo di applicazione della disciplina. Il consumatore e il professionista*, in *Commentario al Capo XIV - bis del Codice civile: dei contratti del consumatore*, a cura di C. M. Bianca, F. D. Busnelli, Padova, 1999
- GATTAMELATA S., *Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti: un primo significativo passo verso una nozione di «reciprocità» fra fornitori e utenti*, in *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000
- GENOVESE A., *I divieti di pratiche commerciali scorrette. Enforcement e tutele*, in AA.VV., *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette*, a cura di A. Genovese, Padova, 2008
- GENOVESE A., *Ruolo dei divieti di pratiche commerciali scorrette e dei divieti antitrust nella protezione (diretta e indiretta della libertà di scelta) del consumatore*, in *AIDA*, 2008
- GENTILI A., *Il codice del consumo e i rapporti on line*, in *Diritto dell' internet*, 2005
- GENTILI A. *Codice del Consumo ed esprit de geometrie*, in *I Contratti*, 2006
- GHIDINI G., *Per i consumatori*, Bologna, 1977
- GHIDINI G., CERASANI C., *Consumatore (tutela del)*, in *Enciclopedia del diritto*, aggiornamento V, Milano, 2001
- GIAMPIERI A., *L'attuazione della direttiva sulle clausole abusive negli Stati dell'Unione Europea*, in *Economia e diritto del terziario*, 1996, 2
- GIANNINI M. S., *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1977
- GIANNITI P., *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Bologna, 2013.
- GINSBORG P., *Il tempo di cambiare: politica e potere della vita quotidiana*, Torino, 2004

- GINSBORG P., *Storia d'Italia dal dopoguerra ad oggi*, Torino, 2006
- GITTI G., VILLA G., *Il terzo contratto*, Bologna, 2008
- GIUNTA C., *L'art. 76 Cost. nei giudizi in via d'azione: il Codice del Turismo in cerca di delega*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, 16
- GIUSSANI A., *Azioni collettive risarcitorie nel processo civile*, Bologna, 2008
- GLICKMAN L. B., *Consumer society in American history: a reader*, New York, 1999;
- GLICKMAN L. B., *Buying power: a history of consumer activism in America*, Chicago - Londra, 2009
- GORGONI M., *Spigolature su luci (poche) ed ombre (molte) della nuova disciplina dei contratti di credito ai consumatori*, 2011, 4
- GRANELLI C., *Le "pratiche commerciali scorrette" tra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/CE modifica il Codice del Consumo*, in *Obbligazioni e Contratti* 2007, 8
- GRANELLI C., *Il codice del consumo a cinque anni dall'entrata in vigore*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2010, 11
- GRASSO G., *Le autorità amministrative indipendenti della Repubblica: tra legittimità costituzionale e legittimazione democratica*, Milano, 2006
- GRAZIUSO E., *La tutela del consumatore contro le clausole abusive*, Roma, 2010
- GRAZIUSO E., *Lo status giuridico di consumatore: caratteristiche e singole accezioni*, 2011, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it).
- GRECO F., *Tutela dei risparmiatori e responsabilità del promotore finanziario, del soggetto abilitato e della Consob*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2005
- GRECO F., *Profili del contratto dei consumatori*, Napoli, 2005
- GRECO F., *Informazione pre-contrattuale e rimedi nella disciplina dell'intermediazione finanziaria*, Milano, 2010
- GRECO F., *Obbligazioni CIRIO e violazione dell'obbligo d'informazione: un ulteriore tassello della roulette della giurisprudenza*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, 2
- GRECO F., *Intermediazione finanziaria e regole d'informazione: la disomogeneità del quadro rimediabile e la "tranquillità" della tradizione*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2010, 12
- GRECO F., *Il consumatore-risparmiatore e gli obblighi informativi "continuativi" tra fonte legale e fonte convenzionale*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2011, 6
- GRECO F., *L'informazione degli intermediari sui contratti derivati e la (in-)certezza del diritto*, in *Corriere del Merito*, 2011, 8-9

- GRISI G., *L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia*, Milano, 1999
- GRISI G., *Gli obblighi di informazione*, in *Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo*, a cura di S. Mazzamuto, Torino, 2002
- GRISI G., voce *Informazione (Obblighi di)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, aggiornamento 2006, Roma, 2006;
- GRISI G., voce, *informazione (Obblighi di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, Milano, 2011
- GRISI G., *Rapporto di consumo e pratiche commerciali*, su [www.juscivile.it](http://www.juscivile.it), 2013, 5
- GUARINO G., *Le Autorità Garanti nel sistema giuridico*, in *Autorità indipendenti e principi costituzionali*, Atti del Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, Sorrento, 30 maggio 1997, Padova, 1999
- GUARINO G., *Per una ricostruzione, in termini di sistema, dei diritti dell'uomo*, 2008, su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).
- GUARINO G., *L'adesione della UE alla Convenzione Europea sui diritti dell'Uomo e la Costituzione italiana*, 2011, su [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org),
- GUERINONI E., *Le pratiche commerciali scorrette*, Milano, 2010
- GUERINONI E., *I contratti del consumatore. Principi e regole*, Torino, 2011
- GUGLIELMINETTI G., voce *Concorrenza*, in *Digesto delle Discipline Privatistiche*, Sez. Commerciale, vol. III, 1996, Torino
- GUIZZI G., *Il concetto di impresa tra diritto comunitario, legge antitrust e codice civile*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1993, 1
- GUIZZI G., *Consumatori e concorrenza nell'esperienza della giurisprudenza civile: bilanci e prospettive*, in C. Rabitti-Bedogni, P. Barucci (a cura di) *20 Anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, 2010
- GUIZZI G., *Il divieto delle pratiche commerciali scorrette tra tutela del consumatore, tutela del concorrente e tutela del mercato: nuove prospettive (con qualche inquietudine) nella disciplina della concorrenza sleale*, in *Rivista del diritto commerciale e del diritto generale delle obbligazioni*, 2012, 4, parte 2
- HUFFMANN M., *Bridging the divide? Theories for integrating Competition Law and Consumer protection*, in *European Competition Law Journal* 2010, 6
- IEVA L., *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, in *Corriere giuridico*, 2002

- LAMANNA DI SALVO D., *La disciplina delle autorità amministrative indipendenti e le prospettive di riforma del settore*, in *Giurisprudenza di merito*, 2009, 10
- LANDE R. H., AVERITT N. W., *Consumer Sovereignty: A Unified Theory of Antitrust and Consumer Protection Law*, in *Antitrust Law Journal*, 1997, 65
- LAZZARA P., *Autorità indipendenti e discrezionalità*, Padova, 2002
- LEHMANN M., A. DE FRANCESCHI, *Il commercio elettronico nell'Unione Europea e la nuova direttiva sui diritti dei consumatori*, in *Rassegna di diritto civile*, 2012, 2
- LEVI V., *sub. Art. 5, Elenco delle associazioni dei consumatori*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa, V. Levi, Milano, 2001
- LIBERA O. A., *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Il reticolo protettivo dell'informazione precontrattuale e delle prescrizioni formali*, in *Foro Italiano*, 2012, 5
- LIERA M., *Educare alla finanza? Non va bene a tutti*, in *Il Sole 24 Ore*, 22 novembre 2009
- LIGUORI A., *La disciplina del credito al consumo e le novità apportate dal d. lgs. 141/2010*, su [www.altalex.com](http://www.altalex.com)
- LOGOLUSO F., *Tutela del consumatore e azioni collettive di classe*, Roma, 2010
- LOMBARDO S., *Le autorità amministrative indipendenti nella prospettiva dell'e-government*, 10 giugno 2008, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- LONGOBARDI N., *Autorità amministrative indipendenti e sistema giuridico-istituzionale*, Torino, 2004
- LUCCHESI F., *Art. 3*, in *Aa.Vv., Codice del Consumo*, a cura di G. Vettori, Padova, 2007, agg. 2009
- LUCIANI M., *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983
- LUCIANI M., *Economia nel diritto costituzionale (voce)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, 1990
- LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, Relazione al Convegno annuale AIC, *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana* Torino, 28 ottobre 2011, su [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)
- MAFFEIS D., *Ambito soggettivo di applicazione degli art. 1469-bis e seguenti c.c.*, in *I Contratti*, 2000, 5
- MAGLIULO A., *La Costituzione economica dell'Italia nella nuova Europa. Un'interpretazione storica*, in *Studi e note di economia*, 1999, 3

- MAGNO M. L., *Ruolo e funzione della pubblicità nell'ambito della direttiva sulle pratiche commerciali sleali*, in AA.VV., *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini, L. Rossi Carleo, Milano, 2007
- MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994
- MANETTI M., voce *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia giuridica*, IV vol., Roma, 1997
- MARCHIO A. M., *Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori: regolamento CE n. 2006/04*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, 3
- MARICONDA V., *Il Codice del Consumo*, in *Corriere del merito*, 2006,1
- MARINI F. S., *La ripartizione delle competenze sul turismo tra giurisprudenza costituzionale e Codice*, in S. Cogliani, M. Gola, M. A. Sandulli, R. Santagata, (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012
- MARONGIU G., *Interesse pubblico e attività economica*, in *Jus*, 1991
- MARTINELLO P., *Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (art. 4)*, in *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa, V. Levi, Milano, 2001
- MARTORANO F., *Trasparenza e parità di trattamento nelle operazioni bancarie*, in *Banca borsa titoli cred.*, 1991, 1
- MARZI V., *Consumatori informati. E consapevoli*, 16.09.2010, su [www.ascc.it](http://www.ascc.it).
- MAZZAMUTO S., *La nuova direttiva sui diritti del consumatore*, in *Europa e diritto privato*, 2011, 4
- MAZZAMUTO S., *Il diritto europeo e la sfida del codice civile unitario*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2012, numero speciale
- MAZZEI G., *Economia di mercato e diritti soggettivi nella evoluzione del diritto antitrust*, Napoli, 2004
- MAZZIOTTI M., *Il diritto al lavoro*, Milano, 1956
- MELI V., *Le clausole generali relative alla pubblicità*, in *AIDA*, 2008, 17, parte 1
- MELI V., *Trasparenza e vessatorietà delle clausole nei contratti per adesione*, in Aa.Vv., *I «principi» del diritto comunitario dei contratti. Acquis communautaire e diritto privato europeo*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2009
- MELI V., *Il Consiglio di Stato e l'applicabilità della disciplina delle pratiche commerciali scorrette al settore del credito*, in *Banca borsa titoli di credito*, 2012, 5
- MAZZEO M., BRANDA S., *Una nuova tutela contro le clausole vessatorie*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2012, 5
- MAZZONI C.M., *Contro una falsa categoria: i consumatori*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1976

- MELLONE M., PANCALDI A., *Il nuovo regolamento comunitario sulle controversie di modesta entità*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008
- MEMMO D., in *Codice ipertestuale del consumo commentario con banca dati di giurisprudenza e legislazione*, a cura di M. Franzoni, Torino, 2008
- MENCHINI S., *La nuova azione collettiva risarcitoria e restitutoria*, su [www.judicium.it](http://www.judicium.it)
- MERUSI F., *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, 2000;
- MERUSI F., PASSARO M., *Le autorità indipendenti*, in *Farsi un'idea*, Bologna, 2003
- MERUSI F., PASSARO M., *Autorità indipendenti*, in *Enciclopedia del diritto*, VI agg., Milano, 2006
- MEZZASOMMA L., *Codice del Consumo e prodotti difettosi*, in A. Palazzo, A. Sassi (a cura di), in *Diritto privato del mercato*, Perugia, 2007
- MILLON DELSOL C., *Il principio di sussidiarietà*, Milano, 2003
- MINERVINI E., *I contratti dei consumatori e la legge 30 luglio 1998 n. 281*, in *I Contratti*, 1999, 10
- MINERVINI E., *Commento all'art. 3, comma 1, lett. b) del Codice del Consumo*, in *Codice del Consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005
- MINERVINI E., *Contratti dei consumatori e tutela collettiva nel codice del consumo*, in *Contratto e Impresa*, 2006, 3
- MINERVINI E., *Codice del consumo*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, Sezione civile, Aggiornamento, III, 1, Torino, 2007
- MINERVINI E., *Dei contratti dei consumatori in generale*, Torino, 2006,
- MINERVINI E., *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2012, 3
- MINERVINI L., *Il "nuovo" potere dell'Autorità di ottenere impegni dal professionista in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita: confini e orizzonti*, in *Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale*, a cura di Consumers' Forum, Università Degli Studi Di Roma Tre, 2011, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it).
- MINERVINI L., *Il rafforzamento dell'enforcement pubblico in materia di pratiche commerciali scorrette e clausole vessatorie: tra "regolazione" dell'attività commerciale e deflazione del contenzioso*, in *Consumerism 2013. Sesto rapporto annuale*, a cura di Consumers' Forum, Università Degli Studi Di Roma Tre, 2013, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it).

- MINUNNI A., *Minori ed educazione al consumo*, in *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*, a cura di S. Rodotà, Atti del Convegno del 2.03.1998, Napoli, 1998
- MIRONE A., *Verso la despecializzazione dell'Autorità antitrust. Prime riflessioni sul controllo delle clausole vessatorie ai sensi dell'art. 37-bis cod. cons.*, in *AIDA*, 2012, 21
- MONTELEONE A., *sub Art. 3*, in *Codice del Consumo*, a cura di V. Italia, Milano, 2006
- MORBIDELLI G., *Iniziativa economica privata* (voce), in *Enciclopedia giuridica*, 1989
- MORESCHINI P., *sub Art. 3*, in *Codice del Consumo, Commentario del D.lgs. 6/9/2005, n. 206*, Rimini, 2006, a cura di E. M. Tripodi, C. Belli
- MORZENTI PELLEGRINI R., *sub Art. 4*, in *Aa.Vv., Codice del Consumo*, Milano, 2006
- MOSCA V., *Il riparto di competenza tra Agcm e Agcom in materia di tutela del consumatore a 18 mesi dall'Adunanza Plenaria: lo "stato dell'arte" e i possibili sviluppi*, in *Quaderni di diritto, mercato tecnologia*, 2013, 3
- MULA D., STAZI A., *Il consumatore, la pubblicità e le pratiche commerciali scorrette*, in *Il diritto dei consumatori. Profili applicativi e strategie processuali*, a cura di G. Cassano, M. E. Di Giandomenico, Milano, 2010,
- MUSIO A., STANZIONE P. (a cura di), *La tutela del consumatore*, in *Trattato di diritto privato*, a cura di M. Bessone, Torino, 2009
- MUSONI M., *Criterio di efficienza e Antitrust: il contributo dell'analisi economica del diritto*, in *Sistema economico*, Rimini, 2002
- NICCOLAI S., *I poteri garanti della Costituzione e le autorità indipendenti*, Pisa, 1996
- NAVONE G., *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, in *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di A. Barba, Napoli, 2000
- NECCHI C., *Una prima lettura del Codice del Consumo*, in *I Contratti*, 2006, 2
- ONIDA V., *Regioni ed Enti locali per la tutela dei consumatori*, in *Le Regioni*, 1983, 3
- ORLANDO S., *L'utilizzo di clausole abusive come pratica commerciale scorretta*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2009, 4
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Padova, 1992
- PACE A., *I diritti dei consumatori: una nuova generazione di diritti?*, Relazione alla Conferenza su *Diritti dell'individuo e diritti del consumatore*, Milano, 14 dicembre 2007, in *Diritto e società*, 2010, 1
- PAGANO E., *Dalla Carta di Nizza alla Carta di Strasburgo dei diritti fondamentali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 1
- PALLIGGIANO G. *Introdotta la "patente di legalità" per le imprese (Commento al d.l. 24.01.2012 n. 1)*, in *Guida al Diritto*, 2012, 16

- PALMIERI A., *La sfuggente nozione di consumatore e le istanze di tutela del professionista vessato*, in *Danno e Responsabilità*., 2000, 8-9
- PALMIERI A., *Arriva il codice del consumo: riorganizzazione (tendenzialmente) completa tra addii e innovazioni*, in *Foro italiano*, 2006, 2
- PALMIERI A., *In tema di associazioni rappresentative di consumatori ed utenti*, in *Foro italiano*, 2006, 9
- PALMIERI A., *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Quel che avanza dei diritti dei consumatori: una disciplina parziale e frammentaria (con qualche spunto interessante sul piano definitorio)*, in *Foro Italiano*, 2012, 5
- PAMIO V., *Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. Spunti di riflessione*, su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2008, 3;
- PANDOLFINI VALERIO, *La tutela amministrativa dei consumatori e le clausole vessatorie*, in *Il Corriere giuridico*, 2012, 5s.
- PARACAMPO M. T., *Educazione finanziaria e protezione dei risparmiatori: miti e realtà*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2010, 2
- PARACAMPO M. T., *Il ruolo dell'educazione finanziaria nella recente disciplina del mercato finanziario*, in *Rivista di diritto bancario*, su [www.dirittobancario.it](http://www.dirittobancario.it), 2011, 6
- PARDOLESI R., *Clausole abusive (nei contratti dei consumatori): una direttiva abusata?*, in *Foro italiano*, 1994, 4
- PARDOLESI R., *La direttiva sui diritti dei consumatori (direttiva 25 ottobre 2011 n. 2011/83/UE). Contratti dei consumatori e armonizzazione: minimax e commiato?*, in *Foro Italiano*, 2012, 5
- PARISI A. G., *L'educazione e l'informazione del consumatore*, in *La tutela del consumatore*, a cura di P. Stanzione, A. Musio, in *Trattato di diritto privato*, diretto da M. Bessone, Torino, 2009
- PASSARO M., *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, 1996
- PATTI F. P., *Il recesso del consumatore: l'evoluzione della normativa*, in *Europa e diritto privato*, 2012, 4
- PEDRINI F., *Profili giuspubblicistici del consumo. Un'analisi costituzionale*, Tesi di Dottorato, Corso di dottorato in Diritto Costituzionale, Università di Bologna *Alma Mater Studiorum*, XX ciclo, a.a. 2008
- PEDRINI F., *Principi costituzionali in tema di consumo*, Bologna, 2010

- PELLEGRINO S., *Le disposizioni attuative in materia di credito al consumo*, in *Obbligazioni e contratti*, 2011, 4
- PERA A., *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali tra tutela del consumatore e disciplina della concorrenza*, in *Rivista di diritto civile*, 2008, 4
- PERA A., *Concorrenza e antitrust*, Bologna, 2009
- PERLINGIERI G., *Mercato, solidarietà e diritti umani*, in *Rassegna di Diritto civile*, 1995, 3
- PERLINGIERI G., *Il diritto dei contratti fra persona e mercato. Problemi del diritto civile*, Napoli, 2003
- PERLINGIERI G., *La tutela del consumatore nella Costituzione e nel Trattato di Amsterdam*, in G. Perlingieri, E. Caterini (a cura di), *Il diritto dei consumi*, Rende, 2004
- PERUGINI S., *Rapporto tra la disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette di cui agli artt. 18 ss. del codice del consumo e le discipline di settore*, in *Consumerism 2013. Sesto rapporto annuale*, a cura di Consumers' Forum, Università Degli Studi Di Roma Tre, 2013, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it).
- PIAZZA G., *La responsabilità della banca per acquisizione e collocamento di prodotti finanziari "inadeguati" al profilo del risparmiatore*, in *Corriere giuridico*, 2005
- PICOZZA E., *Il diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea*, Roma, 1996
- PIERCIACCANTE S., *Serve più educazione all'informazione*, in *Guida al diritto*, 2005, 48
- PINNARÒ M., *Diritto di iniziativa economica e libertà di concorrenza. Di talune ellissi e pleonasmii, nella legge antitrust n. 287 del 10 ottobre 1990*, in *Giurisprudenza commerciale*, 1993, 1
- PIRO E., *Tutela del consumatore e terzo contratto*, Roma, 2013.
- PIZZOLATO F., *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004
- PIZZOLATO F., *Autorità e consumo: diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, 2009
- PIZZOLATO F., *Le associazioni dei consumatori soggetto della cittadinanza*, in *Il diritto dell'economia*, 2005, 2
- PIZZORUSSO A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002
- POLIMANTI P., *Crisi dei mercati e tutela del risparmiatore. Il ruolo dell'educazione finanziaria e del servizio di consulenza*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 18.12.2012
- PONTE D., *Il riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni*, in S. Cogliani, M. Gola, M. A. Sandulli, R. Santagata, (a cura di), *L'ordinamento del mercato turistico*, Torino, 2012

- PRATESI C. A., *Marketing sleale e tutela giuridica dei consumatori*, in *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini, L. Rossi Carleo, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale*, 2007, 300
- PREDIERI A., *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze, 1997
- PRISCO S., *Unione Europea e limiti sociali del mercato*, Torino, 2002
- QUARTICELLI P., *Il contratto di vendita di pacchetto turistico nel nuovo Codice del turismo*, in *I Contratti*, 2012, 3
- QUERCI A., *Le novità introdotte nel Codice del consumo dal d.l. 1/2012 ed il ruolo delle associazioni dei consumatori nella tutela contro le clausole vessatorie*, in *Contratto e Impresa*, 2013, 2
- RABITTI BEDOGNI C., *Le nuove funzioni e i nuovi poteri di vigilanza della Consob*, in Aa.Vv., *Tutela del risparmio, authorities, governo societario*, a cura di P. Bilancia e G. C. Rivolta, Milano, 2008
- RENZI M. F., MATTIA G., GUGLIELMETTI R., *Le Autorità: il punto di vista delle Associazioni dei consumatori quali stakeholders privilegiati del sistema*, in *Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale*, a cura di Consumers' Forum, Università Degli Studi Di Roma Tre, 2011, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it).
- RESCIGNO P., *Trasparenza bancaria e diritto comune dei contratti*, in *Banca borsa titoli di credito*, 1990, 1
- RESCIGNO P., in *Codici. Una riflessione di fine millennio*, a cura di P. Cappellini, B. Sordi, Milano, 2000
- RINALDI F., *L'allargamento della nozione di consumatore: una questione di eguaglianza?*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 2009, 1
- ROLLI R. (a cura di), *Il codice del consumo*, Piacenza, 2010.
- ROPPO V., *Protezione del consumatore e teoria delle classi*, in *Politica del diritto*, 1975
- ROPPO V., *La tutela del risparmiatore fra nullità, risoluzione e risarcimento (ovvero l'ambaradan dei rimedi contrattuali)*, in *Contratto e impresa*, 2005, 3
- ROPPO V., *Prospettive del diritto contrattuale europeo. Dal contratto del consumatore al contratto asimmetrico*, in *Corriere giuridico*, 2009
- ROPPO V., *Regolazione del mercato e interessi di riferimento: dalla protezione del consumatore alla protezione del cliente?*, in *Rivista di diritto privato*, 2010, 3
- RORDOF R., *La tutela del risparmiatore: norme nuove e problemi vecchi*, in *La distribuzione di prodotti finanziari, bancari e assicurativi. Nuove regole e problemi*

*applicativi*, a cura di A. Antonucci, M. T. Paracampo, Atti del Convegno tenutosi a Bari il 9 novembre 2007, 2008

ROSSI CARLEO L., *Il diritto all'informazione: dalla conoscibilità al documento informativo*, in *Rivista di diritto privato*, 2004, 2

ROSSI CARLEO L., *La codificazione di settore: il codice del consumo*, in *Rassegna di diritto civile*, 2005, 3;

ROSSI CARLEO L., *sub Art. 4*, in Aa.Vv., *Codice del Consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005

ROSSI CARLEO L., *sub Art. 5*, in Aa.Vv., *Codice del Consumo. Commentario*, a cura di G. Alpa e L. Rossi Carleo, Napoli, 2005

ROSSI CARLEO L., *Il Codice del consumo: prime impressioni fra critiche e consensi*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2006, 1

ROSSI CARLEO L., *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Europa e diritto privato*, 2010, 3

ROSSI CARLEO L., *Il comportamento ostativo del professionista tra «ostacoli non contrattuali» e ostacoli contrattuali*, in Aa.Vv., *Studi celebrativi del ventennale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato*, a cura di P. Barucci, C. Rabitti-Bedogni, Milano, 2010

ROSSI CARLEO L., *Introduzione*, in *Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale*, 2011, a cura di Consumers Forum, Università degli Studi di Roma Tre, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)

ROSSI CARLEO L., *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie*, in *Obbligazioni e contratti*, 2012, 7

ROSSI CARLEO L. (a cura di), *Diritto dei consumi. Soggetti, contratti, rimedi*, Torino, 2012

ROSSI CARLEO L., *Introduzione*, in *Consumerism 2013. Sesto rapporto annuale*, a cura di Consumers' Forum, Università Degli Studi Di Roma Tre, 2013, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)

RUMI T., *Il controllo amministrativo delle clausole vessatorie*, in *I Contratti*, 2012, 7

SABBIONI P., *Il codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a che cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni*, 2011, su [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

SACCHETTINI E., *Ecco le nuove armi di difesa delle associazioni*, in *Guida al diritto*, 1998, 33

- SACCO R., DE NOVA G. *Il contratto*, in *Trattato di diritto civile* a cura di R. Sacco, Torino, 2004
- SALOMONE E., *L'azione risarcitoria collettiva*, in *Codice ipertestuale del Consumo*, a cura di M. Franzoni, Torino, 2008
- SALVADORI F., *La nozione di consumatore in relazione agli acquisti promiscui*, in *I Contratti*, 2009, 8-9
- SANGIOVANNI V., *L'informazione del consumatore nella commercializzazione a distanza di servizi finanziari*, in *Diritto dell'internet*, 2008, 4.
- SANTAGATA R., *La nuova disciplina dei contratti del turismo organizzato nel codice del turismo "dimidiato"*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2012, 6
- SAPIO G., *L'inibitoria ex art. 1469 sexies cod. civ., tra problemi risolti e questioni ancora aperte*, in *Giustizia civile*, 2000
- SARTORI F., *Le regole di condotta degli intermediari finanziari. Disciplina e forme di tutela*, Milano, 2004
- SASSATELLI R., *Antropologia del Consumo di massa*, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it)
- SCALI M., *Il difficile bilanciamento tra principio di autocorrezione e funzione deterrente nella "procedura con impegni" in materia antitrust*, in *Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale*, a cura di Consumers' Forum, Università Degli Studi Di Roma Tre, 2011, su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it).
- SCARPELLINI E., *L'Italia dei consumi. Dalla Belle Epoque al Nuovo Millennio*, Bari, 2008
- SCHLESINGER P., *Problemi relativi alla c.d. trasparenza bancaria*, in *Corriere giuridico*, 1989
- SENIGAGLIA R., *Decentramento legislativo, moltiplicazione dei codici e differenziazione sistemica*, in *Europa e diritto privato*, 2006, 1
- SERRAO D'AQUINO P., *Obblighi informativi e responsabilità dell'intermediario finanziario. Parte I: criteri generali di comportamento, operatore qualificato, profilatura della clientela secondo la Mifid. Obblighi informativi legati ai prodotti derivati*, in *Giurisprudenza di merito*, 2012, 6
- SHELDON E. B., *Consumer Protection and Standard Contracts: the Swedish Experience in Administrative Control*, in *AJCL*, 1974
- SICCHERIO G., *Nullità per inadempimento?*, in *Contratto e impresa*, 2006, 2
- SILVA F., CAVALIERE A., *I diritti del consumatore e l'efficienza economica*, in *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di F.Silva, Roma, 1996

- SIRAGUSA M., CARONNA F., *Le competenze in materia di diritto dei consumatori dell'Antitrust*, Relazione al Convegno *Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela*, Roma, 29.01.2010, su [www.agcm.it](http://www.agcm.it)
- SOLDATI N., *Brevi note a margine del codice del turismo*, *I Contratti*, 2011, 8-9
- SPAGNUOLO VIGORITA V., *L'iniziativa economica privata nel diritto pubblico*, Napoli, 1959
- SQUARCIA E., *Vendita piramidale e tutela dei consumatori: un intervento settoriale da inserire nella più globale e completa riforma del Codice del Consumo*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2006, 3
- STANZIONE P., SCIANCALEPORE G., *Commentario al Codice del Consumo*, Milano, 2006
- STELLA P., *L'enforcement nei mercati finanziari*, Milano, 2008
- STORRS L. R. Y., *The feminism of then National Consumers' League*, Madison, 1991
- SULLIVAN E. T., *The Political Economy of the Sherman Act: the first one hundred years*, New York, 1991
- TADDEI ELMI G., *sub Art. 4*, in *Codice del Consumo*, a cura di G. Vettori, Padova, 2007, aggiornamento 2009
- TADDEI ELMI G., *sub Art. 5*, in *Codice del Consumo*, a cura di G. Vettori, Padova, 2007, aggiornamento 2009
- TARASCO A. L., *Le associazioni dei consumatori come controinteressati sostanziali nel giudizio amministrativo*, in *Atti del Convegno Cittadinanza e azione popolare*, Copanello, 29 - 30 giugno 2007
- TARANTOLA A. M., *La Banca d'Italia e la tutela del consumatore nei servizi bancari e finanziari*, in *Studi economici e sociali*, 2010, 3
- THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI, CONSORZIO PATTICHIARI, *L'educazione finanziaria in Italia. La prima misurazione del livello di cultura finanziaria degli italiani*, su [www.ambrosetti.eu](http://www.ambrosetti.eu), 2007
- THE EUROPEAN HOUSE AMBROSETTI, CONSORZIO PATTICHIARI, *L'educazione finanziaria in Italia. L'aggiornamento della rilevazione sul livello di cultura finanziaria degli italiani: l'ICFPattiChiari2010*, su [www.ambrosetti.eu](http://www.ambrosetti.eu), 2010
- TOMASI L., *Il dialogo tra Corti di Lussemburgo e di Strasburgo in materia di diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, a cura di M. C. Baruffi, Padova, 2008
- TOMMASINI A., *Regole di concorrenza e tutela dei consumatori*, in *Rivista di Diritto Agrario*, 2011, 1

- TONNER K., *Zum Stellenwert des Verbrauchererschutzes*, in *Demokratie und Recht*, 1975
- TORCHIA L., *La regolazione dei mercati di settore fra autorità indipendenti nazionali e organismi europei*, 2011, 5, su [www.irpa.eu](http://www.irpa.eu)
- TRAMONTANO L. (a cura di), *Codice del diritto dei consumatori*, Piacenza, 2011
- TRIFILIDIS M., *L'educazione finanziaria: le iniziative a livello internazionale*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, 2009, 2
- TRIPODI E. M., *Consumatore e diritto dei consumatori: le linee di evoluzione ed il codice del consumo*, su [www.altalex.it](http://www.altalex.it), 5.11.2005
- TRIPODI E. M., BELLI C. (a cura di), *Codice del Consumo, Commentario del D.lgs. 6/9/2005, n. 206*, Rimini, 2006
- TRIPODI E. M., *Il codice del turismo. Un primo commento*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2011, 3
- TRIPODI E. M., *Il Codice del Turismo dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2012*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2012, 3
- TROMBETTI O. L'ulteriore elaborazione della nozione di consumatore, in *Obbligazioni e contratti*, 2011, 4
- TUVERI C., *Il decreto sulle pratiche commerciali scorrette. Una nuova frontiera in tema di tutela del consumatore*, in *Giurisprudenza di merito*, 2008, 7-8
- VACCA' C., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti: i rischi di improvvise politiche legislative*, in *Consumatori, Diritti e mercato*, 1998, 1
- VESPIGNANI L., *Produzione e consumo fra diritti e tutele*, in *Aa.Vv., Istituzioni e dinamiche del diritto: mercato, amministrazione, diritti*, a cura di A.Vignudelli, Torino, 2006
- VETTORI G., *Oltre il consumatore*, in *Obbligazioni e contratti*, 2011, 2
- VETTORI G., *Contratto e responsabilità. Il contratto dei consumatori, dei turisti, dei clienti, degli investitori e delle imprese deboli. Oltre il consumatore*, Padova, 2013
- VIGNUDELLI A., *Il rapporto di consumo*, Rimini, 1984
- VIGNUDELLI L., *Contrattazione telematica e intermediazione finanziaria*, Torino, 2009
- VILENO E., *Il Codice del Consumo e la tutela del consumatore*, in *Il diritto dei consumatori. Profili applicativi e strategie processuali*, a cura di G. Cassano, M. E. Di Giandomenico, Milano, 2010
- VILLANI U., *Prefazione*, in *Tutela del consumatore e azioni collettive di classe*, a cura di F. Logoluso, Roma, 2010
- VISINTINI G., *La reticenza nella formazione del contratto*, Padova, 1972

- VOZZA G., RAGONE G. in Aa.Vv., *Consumatori con stile, l'evoluzione dei consumi in Italia 1940-1986*, Milano, 1987
- WALLER S. W., *In search of economic justice: considering competition and consumer protection law*, in *Loyola University Chicago Law Journal*, 2004
- YOUNG J. H., *Pure food: securing the Federal Food and drugs Act of 1906*, Princeton, 1989
- ZITO A., *Tutela amministrativa e tutela civile nei confronti della pubblicità ingannevole e parità di trattamento tra imprenditori e consumatori*, in *Jus*, 1995
- ZITO A., *Attività amministrativa e rilevanza dell'interesse del consumatore nella disciplina antitrust*, Torino, 1998
- ZITO A., *Il difficile rapporto tra l'interesse del consumatore e la disciplina antitrust: storia di un paradosso in via di risoluzione*, su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2006, 5
- ZOPPINI A., *Alcune brevi riflessioni sulla riforma della disciplina in materia di azione di classe*, in *Diritto ed economia dell'assicurazione*, 2010, 4
- ZORZI GALGANO N., *Il consumatore medio ed il consumatore vulnerabile nel diritto comunitario*, in *Contratto e Impresa. Europa*, 2010, 2
- ZORZI GALGANO N., *Il controllo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato sulle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive a danno dei consumatori*, in *Contratto e Impresa*, 2010, 3
- ZORZI GALGANO N., *Sulla invalidità del contratto a valle di una pratica commerciale scorretta*, in *Contratto e Impresa*, 2011, 4-5
- ZORZI GALGANO N., *Il contratto di consumo e la libertà del consumatore*, Milano, 2012
- ZUFFI B., *La Corte di appello di Torino riconosce all'azione di classe esclusiva funzione condannatoria, respingendo i dubbi di costituzionalità avanzati in merito al cosiddetto "filtro"*, in *Corriere giuridico*, 2011, 4