

Sara Perugini\*

*Il public enforcement e la tutela del consumatore  
dopo il recepimento della direttiva 2011/83/UE*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Armonizzazione massima e ordinamento interno: effetti sulle norme nazionali non primarie e sulla potestà normativa delle Autorità di settore. – 3. La creazione di un nuovo illecito amministrativo. – 4. Il rapporto tra *consumer rights* e pratiche commerciali scorrette: differenze e punti di intersezione. – 5. La condotta pluri-offensiva: tra cumulo giuridico e rimedialità alternativa. – 6. Considerazioni conclusive.

1. *Premessa*

Dei molti interrogativi di ordine teorico e sistematico che la direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori nei contratti (c.d. *consumer rights*)<sup>1</sup> e le relative norme di recepimento suscitano, su due merita spendere

---

\* Le opinioni dell'Autrice non impegnano l'Istituzione cui appartiene.

<sup>1</sup> Tra i diversi commenti alla direttiva 2011/83/UE, cfr. R. ALESSI, *Gli obblighi di informazione tra regole di protezione del consumatore e diritto contrattuale europeo uniforme e opzionale*, in *Eur. dir. priv.*, 2013, II, p. 311 ss.; G. D'AMICO, *Direttiva sui diritti dei consumatori e Regolamento sul Diritto comune europeo della vendita: quale strategia dell'Unione europea in materia di armonizzazione?*, in *Contr.*, 2012, VII, p. 611 ss.; G. DE CRISTOFARO, *La Direttiva 2011/83/UE sui 'diritti dei consumatori': ambito di applicazione e disciplina degli obblighi informativi precontrattuali*, in *Annuario del Contratto*, a cura di A. D'Angelo e V. Roppo, 2011, p. 35 ss.; S. MAZZAMUTO, *La nuova direttiva sui diritti del consumatore*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, IV, p. 861 ss.; F.P. PATTI, *Il recesso del consumatore: l'evoluzione della normativa*, in *Eur. dir. priv.*, 2012, IV, p. 1007 ss.; I. RIVA, *La direttiva di armonizzazione massima sui diritti dei consumatori, o almeno ciò che ne resta*, in *Contr. impr. EU*, 2011, II, p. 754 ss.

qualche parola: da un lato, l'impatto del d.lgs. 21/2014<sup>2</sup> sulla legislazione settoriale contenuta in norme non primarie e sulla potestà regolamentare delle Autorità di settore; dall'altro, la relazione del novellato impianto normativo con la disciplina delle pratiche commerciali scorrette e, in sede di *public enforcement*, tra le rispettive azioni di tutela attribuite all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm).

## 2. *Armonizzazione massima e ordinamento interno: effetti sulle norme nazionali non primarie e sulla potestà normativa delle Autorità di settore*

Il primo nodo problematico impone di muovere dal tema all'ordine del giorno: l'approccio della c.d. armonizzazione massima avuto di mira dalla direttiva 2011/83/UE.

Un regime di armonizzazione massima ha da sempre due effetti: da un lato, stilizza un numero chiuso di rimedi invocabili e, dall'altro, esclude l'ammissibilità di una tutela in *melius* per il consumatore in quanto la stessa sarebbe divergente<sup>3</sup>.

Ciò è quanto sancito dall'art. 4 della direttiva in esame che, sotto la rubrica «*livelli di armonizzazione*», preclude agli Stati membri di «*mantenere o adottare*», nel proprio diritto nazionale, disposizioni da essa divergenti «*includere le disposizioni più o meno severe per garantire al consumatore un livello di tutela diverso*» salvo che la stessa direttiva disponga altrimenti<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Decreto Legislativo 21 febbraio 2014, n. 21 «*Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle direttive 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE*». Per un'analisi, sia consentito rinviare a S. PERUGINI, *Il recepimento della Direttiva 2011/83/UE: prime riflessioni*, in *Giustizia Civile. com*, Giuffrè, 21 maggio 2014, pp. 1-33.

<sup>3</sup> Una tutela generalizzata in *melius* per il consumatore è consentita dalla direttiva nella sola ipotesi di un professionista che offra condizioni contrattuali più favorevoli rispetto alla tutela della legge prevedendo, ad esempio, un termine per l'esercizio del diritto di recesso più lungo rispetto ai 14 giorni introdotti dalla novella. Ciò è quanto sancito dall'art. 3, par. 6, direttiva 2011/83/UE ove si legge «*La presente direttiva non impedisce ai professionisti di offrire ai consumatori condizioni contrattuali che vanno oltre la tutela prevista dalla presente direttiva*». La disposizione è stata recepita dall'art. 46, comma 3, cod. cons. che testualmente prevede: «*Le disposizioni delle Sezioni da I a IV del presente Capo non impediscono ai professionisti di offrire ai consumatori condizioni contrattuali più favorevoli rispetto alla tutela prevista da tali disposizioni*».

<sup>4</sup> Tale normativa, infatti, stabilisce «*norme standard per gli aspetti comuni dei contratti a*

Invero, il ricorso alla armonizzazione massima come strumento in grado di aumentare considerevolmente la ‘certezza giuridica’ sia per i consumatori che per le imprese mediante l’adozione di un unico quadro normativo uniforme<sup>5</sup> capace di eliminare gli ostacoli derivanti dalla frammentazione delle norme nel mercato interno, risulta ‘temperato’ dalla coesistenza all’interno dello stesso strumento normativo – accanto alle disposizioni inderogabili – di disposizioni che, viceversa, consentono agli Stati membri di introdurre un livello di tutela più elevato. Per alcuni istituti<sup>6</sup>, infatti, il livello di armonizzazione continua ad avere carattere minimale.

Di qui la diffusa constatazione degli interpreti circa la natura mista o

---

*distanza e dei contratti negoziati fuori dei locali commerciali distanziandosi dall’approccio di armonizzazione minima di cui alle precedenti direttive e consentendo, al contempo, agli Stati membri di mantenere o adottare norme nazionali relative a taluni aspetti»* (considerando 2, direttiva 2011/83/UE). Si tratta dell’armonizzazione di taluni aspetti dei contratti, mentre si prevede l’armonizzazione completa delle informazioni e del diritto di recesso per garantire «un livello elevato di protezione dei consumatori» e «un migliore funzionamento del mercato interno tra imprese e consumatori» (considerando 4, direttiva 2011/83/UE).

<sup>5</sup> In tal senso cfr. considerando 7, direttiva 2011/83/UE ove si legge: «L’armonizzazione completa di alcuni aspetti normativi chiave dovrebbe aumentare considerevolmente la certezza giuridica sia per i consumatori che per i professionisti. Entrambi dovrebbero poter far affidamento su un unico quadro normativo basato su concetti giuridici chiaramente definiti che regolamentano taluni aspetti dei contratti tra imprese e consumatori nell’Unione».

<sup>6</sup> Si pensi agli obblighi informativi per i contratti diversi dai contratti a distanza e dai contratti negoziati fuori dei locali commerciali di cui all’art. 48, cod. cons. nonché al contenuto dell’art. 6, par. 8, direttiva 2011/83/UE, recepito dall’art. 49, comma 8, cod. cons. che stabilisce la complementarietà tra gli obblighi di informazione da essa previsti e gli obblighi di informazioni contenuti nella direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva servizi) attuata dal d.lgs. 59 del 26 marzo 2010, e nella direttiva 2000/31/CE (sul commercio elettronico) attuata dal d.lgs. 9 aprile 2003, n. 70. Difatti, gli obblighi di informazione contenuti nell’art. 6 «si aggiungono» agli obblighi di informazione contenuti nelle due direttive e «non ostano a che gli Stati membri impongano obblighi di informazione aggiuntivi conformemente a tali direttive». Ulteriori eccezioni al regime di massima armonizzazione riguardano, tra l’altro, i requisiti linguistici (l’art. 6, par. 7, direttiva 2011/83/UE prevede che: «Gli Stati membri possono mantenere o introdurre nel diritto nazionale requisiti linguistici relativi all’informazione contrattuale onde garantire che tali informazioni siano facilmente comprese dal consumatore») e gli effetti dell’esercizio del diritto di recesso sui contratti accessori per i quali, ai sensi dell’art. 15, par. 2, direttiva 2011/83/UE, «Gli Stati membri stabiliscono norme dettagliate per la risoluzione di tali contratti».

completa ma temperata<sup>7</sup> ovvero a macchia di leopardo<sup>8</sup>, del regime di armonizzazione introdotto dalla direttiva.

La sussistenza di spazi di differenziazione sulla intangibilità della disciplina non rende tuttavia meno stringente la previsione: rimane il fatto che le deroghe sono ammesse solo laddove testualmente previste. Il che porta ad osservare che le fattispecie rette dall'armonizzazione completa configurano «*un articolato autosufficiente e che tendenzialmente si autointegra*»<sup>9</sup>.

Pertanto, visto il primato indiscriminato della disposizione europea sul tessuto normativo concorrente e a meno di non voler trasformare l'armonizzazione massima in poco più di un'illusione, all'art. 4 della direttiva non può che attribuirsi l'effetto della disapplicazione o abrogazione tacita di tutte le previsioni nazionali vigenti, ivi comprese quelle contenute in *norme non primarie*, adottate in attuazione delle precedenti direttive di armonizzazione minima abrogate dalla direttiva in esame o regolanti in maniera divergente classi di fattispecie che la stessa disposizione ha blindato con la veste dell'armonizzazione massima<sup>10</sup>.

Né pare che una diversa soluzione possa desumersi dall'art. 67 comma 1, cod. cons. secondo il quale «*Le disposizioni delle Sezioni da I a IV del presente Capo non escludono né limitano i diritti che sono attribuiti al consumatore da altre norme dell'ordinamento giuridico di fonte comunitaria o adottate in conformità a norme comunitarie*».

La disposizione, difatti, crea una 'regola di coordinamento'<sup>11</sup> e sottintende che le altre norme di «*fonte comunitaria o adottate in conformità a*

<sup>7</sup> Per queste espressioni cfr., G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2011/83/UE sui «diritti dei consumatori»*, cit., p. 35; R. PARDOLESI, *Contratti dei consumatori e armonizzazione: minimo e commiato?*, in *Foro it.*, V, 2012, p. 180; A. SIRAGUSA, *Sub art. 45*, in *I nuovi diritti dei consumatori, Commentario al d.lgs. n. 21/2014*, (a cura di) A.M. Gambino e G. Nava, Giappichelli, Torino 2014, p. 3 s.

<sup>8</sup> S. MAZZAMUTO, *La nuova direttiva sui diritti del consumatore*, cit., p. 861 ss.

<sup>9</sup> Così Cfr. S. PAGLIANTINI, *Commento sub. Art. 67 del codice del consumo*, in *La riforma al codice del consumo, commentario al d.lgs. 21/2014*, a cura di G. D'Amico, Cedam, Padova 2015, p. 374.

<sup>10</sup> Sul punto cfr. S. PERUGINI, *Il recepimento della Direttiva 2011/83/UE: prime riflessioni*, cit., pp. 14-17.

<sup>11</sup> In proposito autorevole dottrina ne sottolinea l'ambizione «*ad essere la classica norma che delimita un ambito applicativo coniando, per l'ipotesi in cui dovesse registrarsi un'interferenza tra gli artt. 45-67 e le altre disposizioni consumeristiche, una regola di coordinamento a mo' di un concorso cumulativo di norme*». Così S. PAGLIANTINI, *Commento sub. Art. 67 del codice del consumo*, cit., p. 368.

*norme comunitarie» non siano in conflitto con il principio di armonizzazione massima di cui all'art. 4 direttiva 2001/83/UE: intanto la norma pre-esistente non sarà colpita dalla abrogazione tacita o non dovrà intendersi disapplicata in quanto non disciplini in modo divergente una fattispecie armonizzata<sup>12</sup>.*

A completare il quadro di contesto, si aggiunge l'art. 46, comma 2, cod. cons. che «*in caso di conflitto*» tra una disposizione della nuova disciplina e «*una disposizione di un atto dell'Unione europea che disciplina settori specifici*» accorda prevalenza a quest'ultima<sup>13</sup>.

Il tenore letterale della disposizione e la *ratio* della direttiva alla quale si faceva richiamo, giocano un ruolo tutt'altro che neutrale nel guidare l'interprete ad un approdo.

La norma che attua l'art. 3, paragrafo 2 della direttiva 2011/83/UE, presuppone un dato: che le due disposizioni 'in contrasto' siano formalmente pari-ordinate, il che si traduce nella necessità che la disposizione 'verticale' specifica, al pari di quella 'orizzontale' introdotta dalla novella, presenti *rango comunitario* ossia riproduca *esattamente* la disposizione contenuta in un «*atto dell'Unione europea*» non essendo sufficiente ad integrare tale requisito l'adozione di norme primarie e non primarie c.d. rafforzate. Deve trattarsi, in termini gergali, di una 'norma fotocopia'.

L'art. 46, comma 2, cod. cons. va dunque ad iscriversi, con specificità sue proprie, all'interno del quadro più ampio segnato dall'art. 67, comma 1, cod. cons. che, come evidenziato, muove da un presupposto diametralmente opposto rispetto a quello dell'art. 46, comma 2, cod. cons.: la compatibilità tra le altre discipline che attribuiscono diritti ai consumatori e le disposizioni novellate.

<sup>12</sup> Il che risulta confermato dalla formula dell'art. 67, comma 2, cod. cons. che «*Per quanto non previsto dalle Sezioni da I a IV del presente Capo*», si limita a richiamare «*l'applicazione delle disposizioni del codice civile in tema di validità, formazione o efficacia dei contratti*» e non anche, come autorevolmente si fa notare, della normativa settoriale delle Autorità indipendenti emanata in attuazione di direttive di armonizzazione minima non più vigenti. In tal senso, S. PAGLIANTINI, *Commento sub. Art. 67 del codice del consumo*, cit., p. 380.

<sup>13</sup> La disposizione prevede testualmente: «*In caso di conflitto tra le disposizioni della presente direttiva e una disposizione di un altro atto dell'Unione che disciplini settori specifici, la disposizione di tale altro atto dell'Unione prevale e si applica a tali settori specifici*». In proposito, cfr. S. PERUGINI, *I 'nuovi' strumenti di intervento dell'AGCM*, in *D.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21: nuove tutela per i consumatori*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 44.

Da quanto detto deriva quello che si è già avuto modo di definire come un ‘ridimensionamento’<sup>14</sup> delle *norme non primarie* settoriali *incompatibili* con il principio di armonizzazione massima e prive di *rango europeo*.

Del pari elementare appare costatare come il limite posto dal regime di armonizzazione massima alla potestà legislativa dello Stato membro, cui è precluso non solo *mantenere* ma anche *adottare* disposizioni divergenti, si estenda alle Autorità settoriali con conseguente ‘compressione’ del loro potere di normazione che, in questa materia, finisce per essere circoscritto, essenzialmente, alle fattispecie non armonizzate dal d.lgs. 21/2014 o che non rientrano nell’ambito di applicazione della disciplina<sup>15</sup>.

Anche d’altra parte immaginare di poter riconoscere un significato debole dell’art. 4 della direttiva nel senso di una norma che legittima un *effetto conformativo*<sup>16</sup> in forza del quale le regole settoriali in questione andrebbero uniformate alla nuova disciplina, pare difficilmente argomentabile.

Un simile effetto, nella migliore delle ipotesi, avrebbe come conseguenza la duplicazione di articolati normativi riproducendo a livello settoriale la disciplina primaria con conseguenti *ingiustificate* incertezze circa la norma applicabile e l’Autorità competente, in presenza di una norma (l’art. 66 cod. cons.) che riserva all’Agcm la competenza ad accertare le violazioni delle disposizioni ricomprese nelle Sezioni da I a IV del Capo I, coll’annesso potere sanzionatorio, «*formalizzando così un’actio finium regundorum che di fatto svuota di contenuto i poteri delle altre Autorità di vigilanza*»<sup>17</sup>.

Il tutto senza, peraltro, escludere il rischio che vengano introdotte regole più o meno favorevoli per il consumatore e dunque regole che, seppure in evidente contrasto con la direttiva in quanto da essa divergenti, possono generare, *medio tempore*, conseguenze negative sul mercato in termini di certezza del diritto per le imprese e per i consumatori.

Rischio che, a dire il vero, nei principali settori regolati che ricadono

---

<sup>14</sup> Cfr. S. PERUGINI, *Il recepimento della Direttiva 2011/83/UE: prime riflessioni*, cit., p. 16.

<sup>15</sup> Nello stesso senso cfr. S. PAGLIANTINI, *Commento sub. Art. 67 del codice del consumo*, cit., p. 381.

<sup>16</sup> Per l’espressione cfr. S. PERUGINI, *Il recepimento della Direttiva 2011/83/UE: prime riflessioni*, cit., p. 15.

<sup>17</sup> Testualmente, S. PAGLIANTINI, *Commento sub. Art. 67 del codice del consumo*, cit., p. 381 e se si vuole S. PERUGINI, *Il recepimento della Direttiva 2011/83/UE: prime riflessioni*, cit., pp. 1-33.

nell'ambito di applicazione della novella legislativa – energia elettrica, gas e comunicazioni elettroniche – pare tutt'altro che scongiurato<sup>18</sup>.

Basti rilevare che, a seguito della novella, sia l'Aeegsi<sup>19</sup> che l'Agcom<sup>20</sup>, al fine di «adeguare» o «allineare» al d.lgs. 21/2014 alcune norme settoriali previgenti – molte delle quali, si è detto, tacitamente abrogate dalla direttiva o disapplicate in forza di essa – hanno adottato delibere che *mantengono* o *introducono* norme prive di *rango europeo* regolanti in maniera *divergente* fattispecie che la direttiva ha armonizzato in modo pieno.

E così, ad esempio, nel settore dell'energia elettrica e del gas, si pensi a quanto stabilito dall'art. 5.1 lett. a) del Codice di condotta commerciale<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Come noto, ai sensi dell'art. 47, cod. cons. di recepimento dell'art. 5 direttiva 2011/83/Ue gli altri principali settori regolati – il settore dei servizi finanziari e quello del trasporto passeggeri (salvo alcune eccezioni) – sono esclusi dall'ambito di applicazione della disciplina. Con specifico riferimento al comparto del trasporto passeggeri, per una riflessione sul rapporto tra le discipline di settore di competenza dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) e la *consumer rights* di competenza dell'Agcm si rinvia a S. PERUGINI, *ART: Il rapporto con AGCM e altri enti nazionali e territoriali*, in *La Regolazione dei trasporti in Italia, L'ART e i suoi poteri alla prova dei mercati*, a cura di F. Bassan, Giappichelli, Torino 2015, Parte II, Capitolo V, pp. 95-133, nonché ID. *Sezione II-la fase ascendente: l'Autorità di Regolazione dei Trasporti nel contesto dei regolatori indipendenti sul piano normativo e della prassi*, in *Consumerism 2014, Settimo Rapporto annuale*, a cura di L. Rossi Carleo e F. Bassan, Consumers' Forum e Università di Roma Tre, 2014, pp. 200-214.

<sup>19</sup> L'Aeegsi ha adottato, in vista dell'attuazione della direttiva 2011/83/Ue, la deliberazione 6 giugno 2014 266/2014/R/com di «Adeguamento, al decreto legislativo 21/2014, del codice di condotta commerciale e di altre disposizioni relative alla tutela dei consumatori» con la quale è stato integrato e modificato il Codice di condotta commerciale di cui all'Allegato A della deliberazione 8 luglio 2010, ARG/com 104/10, e con il quale sono state introdotte nuove e transitorie previsioni in sostituzione di parte delle previsioni contenute nella deliberazione 153/2012/R/com recante «Adozione di misure preventive e ripristinatorie nei casi di contratti e attivazioni non richiesti di forniture di energia elettrica o di gas naturale». Successivamente, lo scorso giugno 2015, l'Autorità ha adottato la deliberazione 269/2015/R/com recante «Ulteriori interventi di adeguamento del codice di condotta commerciale e della regolazione al d.lgs. 21/2014».

<sup>20</sup> L'Agcom ha recentemente adottato la delibera n. 519/15/CONS di approvazione del «Regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche» che sostituisce la delibera 664/2006/Cons. nonché la delibera 520/15/CONS di «Approvazione degli orientamenti per la conclusione per telefono di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche».

<sup>21</sup> Le previsioni del Codice di condotta commerciale di cui all'Allegato A della delibe-

che, anche a seguito delle più recenti modifiche (cfr. delibera 269/2015/R/com), continua a prevedere, in aperto contrasto con i precetti di cui agli artt. 48 e 49 cod. cons.<sup>22</sup>, che i corrispettivi di fornitura dovuti dai clienti vengano indicati al netto delle imposte e qualifica come 'possibilità' del professionista ciò che la novella impone quale contenuto di uno specifico obbligo informativo pre-contrattuale<sup>23</sup>. Si pensi ancora, nell'ambito della

---

razione 8 luglio 2010, ARG/com 104/10, secondo quanto osservato dalla stessa Aeegsi nei considerati dell'acta deliberazione 266/2014/R/com costituiscono «*le regole operative necessarie per dare attuazione alle norme comunitarie riguardanti il comparto energetico*» (l'Allegato I recante le «*misure sulla tutela dei consumatori*» delle direttive 2009/72 e 2009/73 c.d. Terzo pacchetto) e «*dettagliano, al contempo, previsioni generali del Codice del consumo*» (è quanto si legge nei considerati della deliberazione 266/2014/R/com). Più nello specifico, l'Allegato I delle direttive 2009/72 e 2009/73 che reca «*misure sulla tutela dei consumatori*» facendo salve «*le norme comunitarie relative alla tutela dei consumatori*» (nella fattispecie l'allora vigente direttiva sui contratti a distanza e la direttiva sulle clausole vessatorie) specifica la necessità di garantire una serie di diritti ai clienti che comprendono regole di dettaglio attinenti alla fase preliminare alla conclusione del contratto. Il d.lgs. 93/2011 di attuazione delle direttive, affida la competenza all'Aeegsi, individuando tra i compiti ad essa affidati quello di «*garantire l'applicazione effettiva, da parte degli esercenti i servizi, delle misure di tutela dei consumatori, incluse quelle indicate all'Allegato I delle direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE*». Pertanto, rispetto a quella tipologia di regole contenute nel Codice di condotta commerciale che pur attuando l'Allegato I, non riproducono esattamente le misure di cui al citato provvedimento dell'Unione e sono, dunque, prive di rango europeo è compito dell'interprete verificarne la *compatibilità* con la direttiva 2011/83/UE, ai sensi dell'art. 67, comma 1, cod. cons. con conseguente disapplicazione/abrogazione tacita di quelle regole che disciplinano in maniera divergente fattispecie armonizzate.

<sup>22</sup> In particolare gli artt. 48, lett. c) e 49 lett. e) cod. cons. prescrivono, rispettivamente, per i contratti diversi dai contratti a distanza e negoziati fuori dei locali commerciali (art. 48) e per queste due tipologie negoziali (art. 49), che il professionista fornisca al consumatore prima che questo sia vincolato dal contratto o dall'offerta: «*il prezzo totale dei beni o servizi comprensivo delle imposte o, se la natura dei beni o dei servizi comporta l'impossibilità di calcolare ragionevolmente il prezzo in anticipo, le modalità di calcolo del prezzo e, se applicabili, tutte le spese aggiuntive di spedizione, consegna o postali oppure, qualora tali spese non possano ragionevolmente essere calcolate in anticipo, l'indicazione che tali spese potranno essere addebitate al consumatore*».

<sup>23</sup> Più nello specifico, l'art. 5.1. lett. a), del Codice di condotta commerciale, come modificato dalla delibera 269/2015/R/com, prevede che i corrispettivi dovuti dai clienti vengano indicati «*nel loro valore unitario al netto delle imposte specificando che saranno gravati*

deliberazione 153/2012/R/com<sup>24</sup>, pure oggetto di modifiche, all'art. 12 dell'allegato A rubricato 'Regolazione dei pagamenti nel periodo transitorio' che, a fronte di un art. 66-*quinquies* di attuazione dell'art. 27 della direttiva 2011/83/UE di completa armonizzazione<sup>25</sup>, statuyente come il consumatore non sia tenuto ad alcuna prestazione corrispettiva nel caso di fornitura non richiesta, legittima il *fornitore non richiesto* ad applicare, per il c.d. periodo transitorio, le condizioni economiche riservate ai clienti di maggior tutela<sup>26</sup>.

---

dalle imposte» e «fatta salva la possibilità di indicare il prezzo comprensivo delle imposte in ragione della struttura dell'offerta, specificando in tale caso che il corrispettivo è comprensivo di imposte». Sul punto, l'Allegato I delle direttive 2009/72 e 2009/73 lett. c) individua tra i diritti dei clienti il diritto a ricevere «informazioni trasparenti sui prezzi e sulle tariffe vigenti e sulle condizioni tipo per quanto riguarda l'accesso ai servizi (...)». Pertanto, l'art. 5.1. lett. a) del codice di condotta commerciale non presenta rango comunitario e appare riconducibile ad una scelta che risulta *incompatibile* con quanto prescritto dai citati artt. 48 e 49 cod. cons.

<sup>24</sup> Poco prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 21/2014 si è avuto modo di evidenziare la difficoltà dell'interprete di poter riconoscere una efficacia perdurante a tale regolamento di settore e divergente rispetto alla normativa europea riformata in termini di requisiti formali del contratto a distanza, contenuto degli obblighi informativi di forniture non richieste. Cfr. S. PERUGINI, *Il recepimento della Direttiva 2011/83/UE: prime riflessioni*, cit. p. 17; nello stesso senso S. PAGLIANTINI, *Commento sub. Art. 67 del codice del consumo*, cit., p. 380.

<sup>25</sup> In particolare, la nuova disposizione di attuazione dell'art. 27 direttiva 2011/83/UE oltre ad estendere espressamente l'ambito di applicazione del rimedio alle forniture non richieste di acqua, gas, energia elettrica, teleriscaldamento, ha mutato natura, essendo ora divenuta di armonizzazione 'completa'. Infatti, mentre l'art. 57 cod. cons. attuava in Italia una disposizione comunitaria di armonizzazione minima che conferiva allo Stato membro il compito di adottare disposizioni in materia di fornitura non richiesta (l'art. 9 della dir. 97/7/CE e successive modifiche), la nuova disposizione ha carattere massimale con la conseguenza che, a differenza di quanto avveniva in passato, non è dato ai legislatori nazionali discostarsi dai suoi contenuti precettivi, normando in maniera differente le conseguenze che derivano dalla fornitura non richiesta nemmeno al fine di assicurare al consumatore un livello di protezione più elevato rispetto a quello garantito dall'art. 27 della direttiva 2011/83/UE. Cfr. S. PERUGINI, *Il recepimento della Direttiva 2011/83/UE: prime riflessioni*, cit., p. 14.

<sup>26</sup> Nell'ambito della delibera, l'AEEGSI se a ragione ha deliberato di prevedere che per i contratti conclusi dopo il 13 giugno 2014 «non trovi applicazione» l'art. 5 dell'Allegato A alla delibera 153/2012/R/com recante «Obblighi per i venditori in caso di contratti stipulati

Considerazioni analoghe valgono per il settore delle comunicazioni elettroniche. L'AGCOM ha, infatti, recentemente emanato la delibera n.

---

*fuori dai locali commerciali o mediante forme di comunicazione a distanza», ha ritenuto di mantenere le procedure di ripristino – ivi compreso l'art. 12 citato – sulla premessa che le stesse «costituiscono strumenti di tutela non sovrapponibili a quelli previsti dal Codice del consumo (quali la tutela giudiziaria ai fini dell'applicazione del citato articolo 66-quinquies, nonché la tutela dell'Autorità Garante della concorrenza del mercato), ai quali il cliente finale resta libero di ricorrere' e 'hanno la finalità di consentire al cliente finale, che vi aderisce volontariamente, di poter ripristinare il rapporto contrattuale ancora in essere con il venditore precedente a quello apparentemente 'non voluto', qualora quest'ultimo non ottemperi ad adempimenti stabiliti dall'Autorità (c.d. misure preventive)». In altra occasione l'Autorità di settore ha evidenziato che la complementarietà tra le due discipline deriverebbe «(i) dalla natura volontaria degli strumenti di ripristino sopra richiamati, cui si aderisce per iniziativa sia dei consumatori reclamanti (la cui adesione è resa esplicita dalle modalità e dalle tempistiche di presentazione del reclamo), sia delle imprese contro cui è presentato reclamo (che aderendo alla procedura di ripristino, risultano iscritte in un pubblico elenco) e (ii) dalla connessa automaticità del ripristino che prescinde da una verifica effettiva dell'esistenza di una fornitura non richiesta ai sensi del Codice del consumo, ma predilige, al contrario, l'accoglimento della segnalazione del cliente, qualora quest'ultimo ritenga di non aver manifestato la sua volontà a cambiare fornitore, in seguito al mancato rispetto da parte del venditore delle misure preventive (...). In questa prospettiva, in assenza di un accertamento dell'effettiva esistenza di un contratto non richiesto, la regolazione dei pagamenti a carico del cliente finale nel periodo in cui ha avuto esecuzione il contratto contestato (di cui all'art. 12 dell'Allegato A della deliberazione 153/12) mira a penalizzare il venditore (riducendo l'importo del corrispettivo a questi dovuto), nel caso in cui, pur avendo aderito alla deliberazione in parola, non rispetti gli adempimenti preventivi stabiliti da quest'ultima oltre che a permettere, dove possibile, un più veloce rientro del cliente finale con il precedente fornitore. Diversamente, l'art. 66-quinquies del Codice del consumo è finalizzato a 'sanzionare' il professionista per un'effettiva fornitura non richiesta, con il mancato pagamento di qualunque prestazione corrispettiva» (cfr. tra gli altri, il parere reso dall'Aeegsi nell'ambito del procedimento in materia di pratiche commerciali scorrette chiuso dall'AGCM con Provv. del 4 novembre 2015, n. 25697, PS/9769, in *Boll.* 44/2015). Sennonché può osservarsi che, da un lato, l'attivazione delle misure ripristinatorie è preceduta da una puntuale verifica da parte dell'operatore dell'effettivo carattere non richiesto della fornitura; dall'altro, che proprio in ragione del carattere volontario del regolamento dal quale discenderebbe l'invocata complementarietà rispetto alle tutele prescritte dall'art. 66 *quinquies*, l'art. 12 non può che porsi in contrasto con l'art. 66-*quinquies* cod. cons. che, come evidenziato, a differenza della disposizione previgente, ha carattere massimale ed in quanto tale – alla luce di quanto prescritto dall'art. 46, comma 3, cod. cons. – può essere derogato dai professionisti solo mediante previsioni più favorevoli per il consumatore e non certo peggiorative.*

519/15/CONS di approvazione del ‘*regolamento recante disposizioni a tutela degli utenti in materia di contratti relativi alla fornitura di servizi di comunicazioni elettroniche*’ che, a tacer d’altro, introduce obblighi informativi pre-contrattuali aggiuntivi per i contratti a distanza che devono essere conclusi per telefono privi di *rango europeo*<sup>27</sup> e rispetto ai quali una *compatibilità* con l’approccio di massima armonizzazione che caratterizza gli obblighi informativi nel caso dei contratti a distanza (art. 49 cod. cons.), pare difficilmente argomentabile<sup>28</sup>.

Nella casistica si potrebbe continuare senza tuttavia spostare di granché i termini di un problema condensabile, in realtà, nel rilievo secondo cui la novella, in forza del regime di armonizzazione massima che la caratterizza, è destinata a prevalere non solo sulle norme non primarie nazionali ma anche su quelle di derivazione comunitaria che si pongano in conflitto con essa, disciplinando in maniera divergente fattispecie armonizzate, ferme restando le materie rette da un atto dell’Unione europea disciplinante settori specifici nel senso tracciato dall’art. 46, comma 2, cod. cons. cit. e, dunque, sul piano interno da norme settoriali di rango comunitario<sup>29</sup>.

Il che equivale a dire che la novella, in ragione del suo carattere ‘orizzontale’ comprende nel proprio ambito di applicazione tutti i

---

<sup>27</sup> In particolare, l’articolo 4 dell’Allegato A alla delibera recante il regolamento, prevede che gli operatori debbano includere tra le informazioni da pubblicare ai sensi dell’articolo 71 del codice delle comunicazioni elettroniche «*quelle relative alle modalità di conclusione dei contratti a distanza, con specifico riferimento a quelli conclusi per telefono*». Al riguardo basti evidenziare che, l’art. 71 in parola rientra nell’ambito delle c.d. norme primarie rafforzate senza tuttavia presentare rango europeo.

<sup>28</sup> La delibera 519/15/CONS è stata di recente oggetto della sentenza Tar. Lazio n.12421 del 13 dicembre 2016. Il giudice ha annullato l’art. 6 comma 1 della delibera nella parte in cui prevede che nella comunicazione con la quale gli operatori avvisano l’utenza della modifica delle condizioni contrattuali (esercizio del c.d. *jus variandi* di cui all’art. 70, comma 4, cod. com. eletr.) essi debbano indicare anche i motivi che li giustificano, per difetto assoluto di attribuzione.

<sup>29</sup> Costituisce un valido esempio di disposizione settoriale di *rango comunitario* l’art. 70, comma 4, del codice delle comunicazioni elettroniche in quanto la stessa riproduce esattamente il contenuto dell’art. 20, comma 4, della direttiva 2002/22/CE «*relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica*» (modificata dalla direttiva 2009/136/CE).

comparti di mercato a meno che non sia *lo stesso legislatore europeo* a dettare una regola diversa in ragione delle peculiarità della fattispecie anche settoriali<sup>30</sup>.

Peraltro, dato di non poco momento, sul piano della tutela amministrativa, il legislatore nazionale ha attribuito in maniera piena ed esclusiva la competenza in materia all'Agcm proprio al fine di garantire «*applicazione uniforme della legislazione, certezza del diritto per le imprese ed efficacia della tutela garantita ai consumatori*» e lo ha fatto con una norma l'art. 66 cod. cons. che di certo prevale su altre azioni amministrative che trovano la propria fonte in norme non primarie, in forza del principio di gerarchia delle fonti<sup>31</sup>.

Pertanto, sul piano delle competenze, la successiva previsione ad opera di altre Autorità di regole che si conformano al provvedimento dell'Unione non può comunque essere validamente assistita da poteri di accertamento in grado di prevalere sull'azione di cui all'art. 66 cod. cons.

### 3. *La creazione di un nuovo illecito amministrativo*

L'attribuzione alla AGCM della competenza in materia di *consumer rights* si aggiunge alle altre due competenze di carattere orizzontale che le sono attribuite in materia di pratiche commerciali scorrette (art. 27 cod.

---

<sup>30</sup> Autorevole dottrina si interroga sulla possibilità di leggere in chiave di specialità il rapporto reciproco tra le fattispecie disegnate nei codici di settore *oppure* se autenticamente speciale debba qualificarsi solo il rapporto con la norma generale, mentre quelle di settore si pongono come egualmente speciali in quanto 'al pari' derogatorie alla regola del Codice civile, così da poter 'parimenti' concorrere a disciplinare un medesimo fatto. Cfr. A. ZOPPINI, *Sul rapporto di specialità tra norme appartenenti ai 'codici di settore' (muovendo dal confronto tra nuovo contratto e modificazione del regolamento contrattuale nel codice del consumo e nel codice delle comunicazioni elettroniche)*, in *www.judicium.it* (ultimo accesso 19.12.2016) e in *Scritti in onore di Gambaro*, p. 22, il quale evidenzia come nelle reciproche interferenze, i rapporti tra il Codice del consumo e gli altri codici di settore siano governati dal principio di specialità.

<sup>31</sup> Cfr. S. PERUGINI, *Commento all'art. 66 commi 2-5*, in *La Riforma del codice del consumo, Commentario al D.lgs. n. 21/2014*, a cura di G. D'Amico, Cedam, Padova 2015, pp. 359-369.

cons.)<sup>32</sup> e, più di recente, in materia di clausole vessatorie (art. 37 bis cod. cons.)<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> La letteratura in materia è vastissima. Per un aggiornamento sul tema, sia consentito rinviare a S. PERUGINI, *Le pratiche commerciali scorrette*, in *Diritto dei Consumi: Atto, attività, enforcement*, a cura di L. Rossi Carleo, Giappichelli, Torino 2015, Parte III, Capitolo I, pp. 161-202; tra i commenti più recenti, cfr. AA.VV., *Commentario breve al diritto dei consumatori (Codice del Consumo e legislazione complementare)*, a cura di G. De Cristofaro e A. Zaccaria, Cedam, Padova 2013 nonché *ex multis* AA.VV., *Le modifiche al codice del Consumo*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Giappichelli, Torino 2009; AA.VV., *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo*, a cura di G. De Cristofaro, Giappichelli, Torino 2009; AA.VV., *Le pratiche commerciali sleali, Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, a cura di E. Minervini e L. Rossi Carleo, Giuffrè, Milano 2007; AA.VV., *I decreti legislativi sulle pratiche commerciali scorrette. Attuazione e impatto sistematico della direttiva 2005/29/Ce*, a cura di A. Genovese, Cedam, Padova 2008; AA.VV., *Pratiche commerciali scorrette e codice del consumo, Il recepimento della direttiva 2005/29/Ce nel diritto italiano (decreti legislativi nn. 145 e 146 del 2 agosto 2007)*, a cura di G. De Cristofaro, Giappichelli, Torino 2008; AA.VV., *Codice del consumo - Aggiornamento: pratiche commerciali scorrette ed azione collettiva*, a cura di G. Vettori, Cedam, Padova 2009; P. BARTOLOMUCCI, *La proposta di direttiva sulle pratiche commerciali sleali: note a prima lettura*, in *Contr.*, 2005, p. 954 ss.; ID., *L'attuazione della direttiva sulle pratiche commerciali scorrette e le modifiche al codice del consumo*, in *Rass. dir. civ.*, 2008, p. 267 ss.; T. BROGGIATO, *La direttiva n. 2005/29 «sulle pratiche commerciali sleali»*, in *Dir. banc.*, 2006, II, p. 23 ss.; C. CHESSA, *Le modifiche al codice del consumo introdotte dalla nuova agosto 2007, n. 146, attuativo della Direttiva 2005/29/CE*, in *Riv. giur. sarda*, 2007, p. 925 ss.; M. DONA, *Pubblicità, pratiche commerciali e contratti nel Codice del Consumo*, UTET, Torino 2008; V. FALCE, *Antitrust e tutela del consumatore. La nuova disciplina sulle pratiche commerciali sleali*, *Società Italiana di Diritto ed Economia*, 2008, pubblicato nel sito: [www.side-isle.it](http://www.side-isle.it) (ultimo accesso 19.12.2016); A.F. GAGLIARDI, *Pratiche commerciali scorrette*, UTET, Torino 2009; E. GUERINONI, *La direttiva sulle pratiche commerciali sleali. Prime note*, in *I contratti*, 2007, p. 175; ID., *Le pratiche commerciali scorrette*, Giuffrè, Milano 2010; C. GRANELLI, *Le «pratiche commerciali scorrette» tra imprese e consumatori: l'attuazione della direttiva 2005/29/Ce modifica il codice del consumo*, in *Obbl. Contr.*, 2007, p. 777 ss.; R. INCARDONA, *La direttiva 2005/29/Ce sulle pratiche commerciali sleali: prime valutazioni*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 2006, p. 371 ss.; L.G. VIGORITI, *Verso l'attuazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali*, in *Eur. dir. priv.*, 2007, p. 35.

<sup>33</sup> Cfr. E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie nei contratti del consumatore*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2012, p. 563 ss.; E. BATTELLI, *L'intervento dell'Autorità Antitrust contro le clausole vessatorie e le prospettive di un sistema integrato di protezione dei consumatori*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, p. 207 ss.; e in una prospettiva di diritto privato europeo: M.R. MAUGERI, *Il controllo delle clausole abusive nei contratti fra*

Evidenti problemi di coordinamento si pongono, dunque, oltre che nei *rapporti esterni* con le competenze delle Autorità di regolazione, appena esaminati<sup>34</sup>, anche nei *rapporti interni* tra le diverse azioni amministrative che spettano all'Autorità in materia di tutela del consumatore.

Nell'ambito di tale tipologia di rapporti, si pone la seconda questione che ci siamo incaricati di trattare nel presente contributo: il rapporto tra l'azione *ex art. 66* cod. cons. e l'azione di repressione delle pratiche commerciali scorrette<sup>35</sup> che, in assenza di un criterio preventivo di ripartizione, discende dalla relazione tra le due discipline sostanziali.

Al riguardo, pare anzitutto opportuno ricordare che con l'attribuzione all'Autorità dell'*enforcement* pubblico in materia, il legislatore ha creato un illecito amministrativo del tutto *autonomo*<sup>36</sup> rispetto all'illecito contemplato in materia di pratiche commerciali scorrette.

Come noto, l'Autorità è chiamata ad esercitare tale attribuzione, in forza del rinvio contenuto nell'art. 66, comma 3, all'art. 27, commi 2-15, con gli stessi strumenti e gli stessi poteri che sono previsti per le fattispecie di p.c.s.<sup>37</sup>.

---

*imprese: dal modello delineato nei §§ 305 ss. del BGB a quello della CESL*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2013, p. 109 ss.

<sup>34</sup> Un ulteriore nodo problematico riguarda la relazione tra l'azione di repressione delle pratiche commerciali scorrette e le azioni delle autorità di settore. Per una analisi, cfr. S. PERUGINI, *Il recepimento della Direttiva 2011/83/UE: prime riflessioni*<sup>2</sup>, cit., 14; ID., *I 'nuovi' strumenti di intervento dell'AGCM*, in *Il Corriere Giuridico, Gli Speciali, D.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21: nuove tutele per i consumatori*, Ipsoa, 7 luglio 2014, p. 44-54; nonché ID., *Rapporto tra la disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette di cui agli artt. 18 e ss. del codice del consumo e le discipline di settore*, in *Consumerism 2013 Sesto Rapporto annuale*, a cura di L. Rossi Carleo e F. Bassan, Consumers' Forum e Università di Roma Tre, 2013, pp. 9-30.

<sup>35</sup> Quanto al rapporto di complementarità sussistente tra l'azione in materia di *consumer rights* e quella in materia di clausole vessatorie si rinvia a S. PERUGINI, *La tutela amministrativa dei diritti dei consumatori nei contratti*, in *Diritto dei Consumi: Atto, attività, enforcement*, a cura di L. Rossi Carleo, Giappichelli, Torino 2015, Parte IV, Capitolo Secondo, Sezione Terza, pp. 240-246.

<sup>36</sup> In tal senso, cfr. S. PERUGINI, *I 'nuovi' strumenti di intervento dell'AGCM*, cit., p. 44.

<sup>37</sup> Pertanto, in forza del rinvio, l'Agcm potrà inibire la continuazione delle violazioni e eliminarne gli effetti, ricorrere agli strumenti istruttori ad essa riconosciuti dalla disciplina *antitrust* quali la richiesta di informazioni e l'esibizione di documenti a imprese, enti o persone che ne sono in possesso, disporre ispezioni al fine di controllare i documenti

Ed è proprio questo e solo questo il senso del rinvio all'art. 27 che, non intende, come pure da alcuni prospettato<sup>38</sup>, attribuire rilevanza a tali violazioni solo quando esse integrino anche gli estremi di una pratica commerciale scorretta.

La violazione dei diritti di cui al capo I rileva (anche) *autonomamente* ossia a prescindere dalla circostanza che essa dia luogo anche ad una pratica commerciale scorretta ed è assistita da un apparato sanzionatorio altrettanto *autonomo*<sup>39</sup>.

#### 4. *Il rapporto tra consumer rights e pratiche commerciali scorrette: differenze e punti di intersezione*

Ciò posto, venendo al rapporto tra le due discipline sostanziali dal quale, si è detto, dipende la relazione tra i due rimedi amministrativi, sebbene lo stesso sia di evidente *contiguità* – tanto da rappresentare una delle ragioni addotte a giustificare l'attribuzione delle competenze all'Agcm – la stessa non si traduce in una sovrapposizione tra le fattispecie rispettivamente disciplinate.

In primo luogo, l'accertamento dell'illecito in violazione dei precetti sostanziali in materia di diritti dei consumatori, si risolve nella verifica del mancato rispetto da parte del professionista degli obblighi ivi individuati

---

aziendali e di prenderne copia avvalendosi della collaborazione della Guardia di finanza, disporre perizie e analisi economiche e statistiche e consultare esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante, effettuare audizioni e avvalersi della inversione dell'onere della prova. Inoltre, quando sussista particolare urgenza valutati il *fumus boni iuris* e il *periculum in mora*, potrà adottare la misura cautelare. Sul punto, cfr. S. PERUGINI, *Commento all'art. 66 commi 2-5*, cit., p. 307.

<sup>38</sup> Cfr. A. ARGENTATI, *Contrattazione a distanza e nuovi diritti dei consumatori: quale ruolo per il public enforcement?*, in *Dir. merc. tecn.*, 2, IV, 2014.

<sup>39</sup> Questa, del resto, è la lettura dell'art. 66 cod. cons. data dalla stessa Autorità che ha già avviato istruttorie azionando unicamente i poteri che le sono attribuiti dalla disposizione ed ha già accertato relative violazioni, riconoscendo esplicitamente che «*mediante il rinvio contenuto nell'art. 66, comma 3, cod. cons. ai commi da 2 a 15 dell'art. 27, cod. cons. in materia di accertamento e sanzione, il legislatore italiano ha istituito una fattispecie di illecito amministrativo autonoma rispetto all'illecito contemplato in materia di pratiche commerciali assistito da un apparato sanzionatorio altrettanto autonomo*». (Cfr. Provv. 30 settembre 2015, n. 25634, PS/9981, in *Boll.* 35/2015).

senza che sia necessario parametrare il comportamento dell'operatore agli ulteriori elementi di valutazione che, diversamente, sono richiesti dalla disciplina in materia di pratiche per la configurazione dell'illecito (quali, secondo la clausola generale di cui all'art. 20, cod. cons. la contrarietà alla diligenza professionale e l'idoneità ad alterare in misura apprezzabile il comportamento commerciale del consumatore medio).

Ad esempio, l'inadempimento informativo in violazione dell'art. 49 cod. cons. costituisce anche, ai sensi dell'art. 22, comma 5, cod. cons. una *omissione rilevante* in considerazione della natura comunitaria dell'obbligo di informazione che grava sul professionista (art. 22, comma 5, c. cons.). L'omissione rilevante, tuttavia, non si considera di per sé ingannevole.

È necessario, infatti, che la stessa presenti un *quid pluris*: nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanza del caso, l'omissione rilevante deve essere altresì idonea ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. Potranno, dunque, profilarsi omissioni informative che, pur contrastando con gli obblighi imposti dalla novella, non integrano omissioni ingannevoli in quanto non si considerano idonee ad incidere sulla scelta commerciale del consumatore, in considerazione delle circostanze del caso concreto.

Ancora, il mancato riconoscimento del diritto di recesso nei contratti a distanza o negoziati fuori dei locali commerciali, la mancata consegna del prodotto e il mancato rimborso del prezzo anticipato, rilevano di per sé come illeciti amministrativi non essendo necessario qualificare detti comportamenti come ostacoli non contrattuali ai sensi dell'art. 25 lett. d) cod. cons.

Il professionista che, pur informando il consumatore sulla natura facoltativa del servizio, utilizza opzioni pre-fleggiate (c.d. *opt-out*) ai fini della acquisizione del consenso espresso per il pagamento supplementare richiesto, così violando l'art. 65 cod. cons., non pone necessariamente in essere una pratica aggressiva e non genera necessariamente una fornitura non consapevolmente richiesta dagli utenti<sup>40</sup>.

Più in generale deve escludersi che dalla violazione delle regole di comportamento prescritte dagli artt. 45 e ss. cod. cons. discenda di per sé la sussistenza di una pratica commerciale scorretta.

Viceversa, il rispetto degli obblighi imposti dalla novella non implica

---

<sup>40</sup> Ad esempio, cfr. Provv. 3 marzo 2015 n. 25334, in *Boll.* 7/2015; nonché Provv. 9 marzo 2016 n. 25904, in *Boll.* 8/2016.

che sia di per sé integrato il canone di diligenza professionale richiesto dalla disciplina in materia di p.c.s.

Pensiamo al professionista che divulghi *online* l'informativa su di un prezzo totale corredato di costi aggiuntivi per *imposte e spese di spedizione* mentre negli *spot* pubblicitari si limiti a menzionare il prezzo al netto di queste voci rinviando per le altri componenti di costo al sito internet. In questa ipotesi, il professionista ha rispettato il dettato dell'art. 49 cod. cons. in quanto ha veicolato le informazioni *prima* che il consumatore fosse vincolato al contratto, ma ha comunque posto in essere, secondo il consolidato orientamento dell'Autorità, una pratica commerciale scorretta.

Ciò vale, naturalmente anche per i requisiti formali previsti per i contratti a distanza e negoziati fuori dei locali commerciali.

E così, ad esempio, il rispetto dell'art. 51, comma 2, cod. cons. che, come noto, nel caso di un contratto a distanza che deve essere concluso con mezzi elettronici impone al professionista di indicare in modo inequivocabile sul pulsante da azionare per l'inoltro dell'ordine che con tale *click* il consumatore si obbliga a pagare una somma di danaro, non esclude di per sé la configurabilità di una pratica commerciale scorretta. Pensiamo alla fornitura non richiesta di servizi a sovrapprezzo durante la navigazione in mobilità che discende, come accertato dall'Autorità con i noti provvedimenti in materia<sup>41</sup>, dall'addebito unilaterale e automatico dei servizi sul

---

<sup>41</sup> Cfr. Provv. del 13 gennaio 2015, 25262, PS/9464, in *Boll.* 1/2015 e in sede di inottemperanza Provv. del 14 ottobre 2015, 25664, IP/233, in *Boll.* 37/2015; Provv. del 13 gennaio 2015, 25263, PS/9465 in *Boll.* 1/2015 e in sede di inottemperanza Provv. del 14 ottobre 2015, 25665, IP/234, in *Boll.* 37/2015; Provv. del 13 gennaio 2015, 25264, PS/9466 in *Boll.* 1/2015 e in sede di inottemperanza Provv. del 14 ottobre 2015, 25666, IP/235, in *Boll.* 37/2015; Provv. del 13 gennaio 2015, 25265, PS/9467 in *Boll.* 1/2015 e in sede di inottemperanza Provv. del 14 ottobre 2015, 26667, IP/236, in *Boll.* 37/2015. Nei provvedimenti l'Autorità ha attenzionato il fenomeno individuando per la prima volta specifiche responsabilità in capo agli operatori di telefonia mobile, i quali oltre a dimostrarsi ampiamente consapevoli circa la sussistenza di attivazioni e di addebiti relativi a servizi non richiesti da parte dei propri clienti mobili, traggono uno specifico vantaggio economico dalla commercializzazione dei servizi *premium* (in quanto condividono con i fornitori ciò che si ricava dai servizi erogati, trattenendone una elevata percentuale), rappresentano i soggetti che procedono, sulla base di una libera e autonoma scelta commerciale, alla pre-abilitazione delle sim alla ricezione dei suddetti servizi, omettendo un'adeguata informativa sia a tale riguardo che in merito alla facoltà riconosciuta al con-

credito telefonico dei consumatori da parte degli operatori di telefonia in assenza di qualsiasi autorizzazione da parte del cliente al pagamento mediante tale modalità nonché di qualsiasi controllo sulla attendibilità delle richieste di attivazione provenienti dai fornitori di servizi, ossia da soggetti estranei al rapporto negoziale che lega utente e operatore telefonico.

Pensiamo ancora al rapporto tra l'art. 51, comma 6, cod. cons. – norma al centro di ampi dibattiti interpretativi – che fissa i requisiti formali per i contratti che devono essere conclusi per telefono<sup>42</sup> e la pratica commerciale scorretta integrata dalla fornitura non richiesta di prodotti o di servizi che si assumono venduti tramite il canale telefonico. Il rispetto dei requisiti formali prescritti dalla disposizione<sup>43</sup> non esclude la configurazione, di una

---

sumatore di poter aderire al blocco selettivo e procedono ad addebitare i servizi sul conto/credito telefonico del cliente per effetto di un unico atto dispositivo su di una pagina sottratta al loro controllo.

<sup>42</sup> In particolare, l'art. 51, comma 6, cod. cons. di attuazione dell'art. 8, comma 6, della Direttiva prevede che: «*Quando un contratto a distanza deve essere concluso per telefono, il professionista deve confermare l'offerta al consumatore, il quale è vincolato solo dopo aver firmato l'offerta o dopo averla accettata per iscritto; in tali casi il documento informatico può essere sottoscritto con firma elettronica ai sensi dell'articolo 21 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modificazioni. Dette conferme possono essere effettuate, se il consumatore acconsente, anche su supporto durevole*».

<sup>43</sup> L'Autorità ha adottato cinque provvedimenti aventi ad oggetto le procedure di *teleselling* seguite nel settore delle comunicazioni elettroniche e dei servizi televisivi via satellite, sciogliendo molti dei nodi interpretativi posti dalla norma. In primo luogo, quanto all'ambito di applicazione, l'Autorità ha chiarito che i vincoli di forma prescritti dall'art. 51, comma 6, cod. cons. sono destinati a trovare applicazione in tutti i casi in cui il telefono venga impiegato dalla società – quale mezzo di comunicazione a distanza – per acquisire l'adesione del consumatore all'offerta prospettata dal professionista a prescindere dal ruolo formale che gli viene assegnato dallo stesso professionista, di proponente piuttosto che di oblatore, con conseguente successiva accettazione dell'altra parte. Quanto alla procedura contemplata dall'art. 51, comma 6, terzo periodo «*semplificata e alternativa rispetto alla regola di forma di cui al primo periodo – lo scambio di conferme per iscritto*», dalle pronunce emerge la possibilità di procedere allo scambio delle conferme al telefono, al ricorrere di determinate condizioni. Più nello specifico, è stata evidenziata la necessità che il professionista – prima di acquisire il consenso espresso del consumatore ad effettuare le conferme su supporto durevole – fornisca una informativa al consumatore in merito alle modalità alternative di 'conclusione' del contratto contemplate dalla norma e alle conseguenze giuridiche che ne discendono: la rinuncia alla forma scritta. Tale onere informativo, secondo l'Autorità, si giustifica «*in ragione della posizione di vantaggio di*

fornitura non richiesta che, ad esempio, discenda dalla attivazione di rapporti commerciali in assenza di un contatto con il consumatore o a fronte di informazioni false o di omissioni informative circa l'identità del professionista, lo scopo della telefonata, la natura delle obbligazioni nascenti dalla accettazione della proposta, le caratteristiche e il prezzo dell'offerta, o ancora dalla imposizione di ostacoli all'esercizio del diritto di ripensamento<sup>44</sup>.

Le differenze, in realtà non si esauriscono qui.

Infatti, seppure sembra potersi tendenzialmente escludere che, in concreto, lo strumento amministrativo venga attivato anche a fronte di singole violazioni – non solo in forza dei principi generali di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa ma anche in ragione della specifica funzione assolta dal *public enforcement* in ambito consumeristico di tutela del mercato mediante la correzione dei suoi fallimenti<sup>45</sup> – a rigore la configurazione

---

*cui il professionista gode rispetto all'altro contraente, oltre che in ragione dell'asimmetria informativa e contrattuale in cui versa il consumatore, anche in considerazione del fatto che il contenuto della conversazione telefonica registrata è predefinito unilateralmente dalla società (c.d. vocal order) ed è caratterizzato da domande che richiedono unicamente risposte affermative o negative da parte del potenziale cliente». Incombe inoltre sul professionista l'onere di mettere nella piena disponibilità del consumatore la registrazione della telefonata in modo che quest'ultimo possa conservarla e accedervi in futuro per un congruo periodo di tempo. Infine, il professionista è tenuto a fornire la conferma del contratto concluso su un mezzo durevole, secondo quanto previsto dall'art. 51, comma 7, cod. cons. (Cfr. Provv. 30 settembre 2015, n. 25634, PS/9981, in *Boll.* 35/2015; Provv. 30 settembre 2015, n. 25635, PS/9983, in *Boll.* 35/2015; Provv. 2 dicembre 2015, n. 25756, PS/9881, in *Boll.* 47/2015; Provv. 2 dicembre 2015, n. 25757, PS/9982, in *Boll.* 47/2015; Provv. 2 dicembre 2015, n. 25755, PS/9880, in *Boll.* 47/2015). Per una analisi cfr. S. PERUGINI, *Teleselling procedures in the electronic communications and pay tv sectors after the ica*, in *Italian Antitrust Review*, 2016, Volume 3, n. 1, pp. 142-149. Analoghi principi sono stati sanciti nell'ambito dei provvedimenti adottati nei settori dell'energia elettrica e il gas con specifico riferimento all'accertamento delle violazioni *consumer rights* (cfr., ad esempio, Provv. del 4 novembre 2015, n. 25697, PS/9769, in *Boll.* 44/2015).*

<sup>44</sup> Cfr. Provv. del 4 novembre 2015, n. 25697, PS/9769, in *Boll.* 44/2015.

<sup>45</sup> In tal senso autorevole dottrina, pur ammettendo l'eventuale possibilità di intervento anche su singole violazioni, rileva: «*Le perplessità a tale riguardo possono essere molteplici, tenuto conto che l'intervento comunque rileva non per quanto concerne la dimensione individuale dello scambio, ma ponendo sempre attenzione alla dimensione generale e, quindi, alla efficienza globale. Il public enforcement, difatti, anche se tiene conto di aspetti, per così dire, individuali, lo fa, comunque, nella prospettiva di una serialità in quanto, trattandosi di tutela*

dell'illecito *ex artt. 45 e ss.* non richiede, a differenza di quanto avviene in materia di p.c.s., che il comportamento sia *astrattamente ripetibile* potendosi risolvere anche in un solo ed unico atto<sup>46</sup>.

I due plessi normativi sono dunque caratterizzati da divergenze strutturali che, in diversi casi, rendono agevole la scelta del rimedio da attivare.

Non può tuttavia trascurarsi, da un lato, che molti dei precetti introdotti dalla novella riguardano fattispecie caratterizzate per loro stessa natura dalla astratta ripetibilità della condotta illecita nei confronti di una pluralità di soggetti e, dunque, idonee ad integrare la nozione di pratica commerciale in quanto, ad esempio, realizzate mediante mezzi di comunicazione di massa – come è il caso della contrattazione via internet – ovvero nell'ambito della contrattazione standardizzata; dall'altro, che è assai probabile che una pratica commerciale scorretta finisca per ricomprendersi anche condotte contrarie alle disposizioni novellate.

##### 5. *La condotta pluri-offensiva: tra cumulo giuridico e rimedialità alternativa*

Da quanto detto discende la necessità di chiarire il rapporto tra i due illeciti amministrativi nell'ipotesi di condotte pluri-offensive rispetto alle quali sussiste il rischio di incorrere in un *bis in idem*.

In proposito giova osservare che non appare condivisibile la tesi che ritiene di poter invocare il principio di specialità sancito dall'art. 9 della legge 689/1981<sup>47</sup>. Tra le due discipline, infatti, non sussiste un rapporto

---

*del mercato, l'attenzione si concentra sull'efficienza che si persegue incentivando comportamenti corretti e correggendo, in tal modo, i fallimenti». cfr. L. ROSSI CARLEO, CRD: public e private enforcement nell'ottica della sperimentazione, D.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21: nuove tutela per i consumatori, in Corr. giur., 2014, p. 3.*

<sup>46</sup> In realtà, come a molti noto, con una recente pronuncia dell'aprile 2015 la Corte di giustizia ha riconosciuto la sussistenza di una pratica commerciale anche a fronte di un singolo ed unico atto posto in essere nei confronti di un unico consumatore anche in assenza dell'astratta ripetibilità (16 aprile 2015, causa C388/13). Ivi si legge: «né le definizioni fornite agli articoli 2, lettere c) e d), 3, paragrafo 1, nonché 6, paragrafo 1, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali né quest'ultima, considerata nel suo insieme, contengono indizi secondo cui l'azione o l'omissione da parte del professionista dovrebbe presentare carattere reiterato o riguardare più di un consumatore (consistente in un solo errore)».

<sup>47</sup> In proposito nella Circolare Assonime n. 19 del 3 giugno 2014 «Il recepimento della

di genere a specie trattandosi di due discipline aventi carattere *generale* e afferenti l'una alla *attività* l'altra essenzialmente, anche se non del tutto, all'*atto* contrattuale in sé considerato.

Un secondo interrogativo dell'interprete attiene alla possibilità di ricorrere all'istituto del *cumulo giuridico* che, come noto, ai sensi dell'art. 8, comma 1, della l. 689/1981<sup>48</sup>, può trovare applicazione unicamente in caso di *concorso formale* di illeciti, ossia nel caso, dell'unica condotta materiale, commissiva o omissiva, integrante una pratica commerciale scorretta e al tempo stesso una o più violazioni della *consumer rights*.

Si tratta di una ipotesi difficilmente ricorrente se non altro in ragione del fatto che, da un lato, spesso la pratica commerciale viene realizzata mediante più condotte materiali (la c.d. pratica complessa) e, dall'altro, che la violazione di più norme della *consumer rights* implica una pluralità di condotte (si pensi, ad esempio, al professionista che nella fase precontrattuale omette una pluralità di informazioni).

Pertanto, salvo rare ipotesi, nei casi di potenziale sovrapposizione il vaglio sulla sussistenza di una pratica commerciale scorretta dovrebbe investire la violazione delle disposizioni di cui agli artt. 45 e ss. cod. cons. potendo estendersi la valutazione dell'Autorità agli aspetti ulteriori ossia a quel *quid pluris* cui si accennava (l'idoneità del comportamento a incidere sul comportamento economico del consumatore medio ovvero la possibilità di ricondurre la violazione della *consumer rights* nell'ambito di una pratica più ampia).

---

*direttiva sui diritti dei consumatori*» si fa notare che «*Nel caso in esame, va tenuto conto che quando una fattispecie quale l'omissione informativa o l'ostacolo al diritto di recesso configura una pratica commerciale scorretta presenta caratteristiche ulteriori rispetto a una mera violazione della disciplina sui diritti dei consumatori nei contratti, sia per il fatto di costituire una 'pratica', sia in ragione dell'idoneità, effettiva o presunta (nel caso delle pratiche ingannevoli in ogni caso o aggressive in ogni caso) ad alterare il comportamento economico dei consumatori. Si può pertanto ritenere che la disciplina delle pratiche commerciali scorrette costituisca norma speciale rispetto alle disposizioni delle sezioni da I a IV del Capo I. Nei casi in cui lo stesso fatto configura una violazione della disciplina sui diritti dei consumatori nei contratti e una pratica commerciale scorretta, quindi, andrebbe applicata la sanzione relativa al divieto delle pratiche commerciali scorrette.*

<sup>48</sup> L'art. 8, comma 1, della l. 689/1981 prevede testualmente: «*Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave aumentata sino al triplo.*

Tale soluzione si mostra coerente con la stessa formulazione dell'art. 66, comma 1° cod. cons. che rinvia all'art. 27 cod. cons. riconoscendo la possibilità di garantire il rispetto delle disposizioni *anche* mediante l'applicazione della disciplina delle pratiche commerciali scorrette nonché con il criterio di ripartizione delle competenze recentemente individuato dal legislatore, con l'introduzione del comma 1-*bis* nell'art. 27 cod. cons. per risolvere la relazione tra l'azione di repressione delle pratiche e le azioni di repressione delle violazioni settoriali<sup>49</sup>.

Uno schema di tutela parametrata sul modello di una rimedialità si a doppio binario ma *alternativa* che nel caso di condotta pluri-offensiva accorda *prevalenza* all'accertamento in materia di p.c.s.<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> L'articolo 1, co. 6, d.lgs. n. 21/2014 ha integrato l'art. 27, cod. cons. con un nuovo comma 1-bis del seguente tenore: «*Anche nei settori regolati, ai sensi dell'art. 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta*». La novella legislativa individua, diversamente da quanto avveniva in passato, un criterio generale di ripartizione preventiva che assegna in via esclusiva all'Agcm l'*enforcement* rispetto a tutte le condotte che danno luogo a una pratica commerciale scorretta, comprese quelle realizzate nell'ambito di «settori regolati, ai sensi dell'articolo 19, comma 3». La competenza delle Autorità di settore resta ferma nelle ipotesi in cui il comportamento contrario alle norme di settore non costituisca pratica commerciale scorretta. La nuova disposizione, dunque, configura i due interventi come 'alternativi' accordando 'prevalenza' all'accertamento delle pratiche commerciali scorrette da parte dell'Agcm rispetto all'accertamento di violazioni settoriali da parte delle Autorità di Vigilanza, in modo da garantire che un medesimo comportamento, pur integrando una doppia violazione, non riceva una doppia sanzione. Per un approfondimento, sul rapporto tra l'art. 27 comma 1 bis e l'art. 19 comma 3, cod. cons. sia consentito rinviare a S. PERUGINI, *I 'nuovi' strumenti di intervento dell'AGCM*, cit., pp. 51-54; nonché ID., *L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la tutela del consumatore in ambito nazionale ed europeo*, in *Consumerism 2014, Settimo Rapporto annuale, La nuova tutela del consumatore tra regolazione europea e Authority nazionali*, p. 320.

<sup>50</sup> Schema che sembra, ancora una volta, confermato dalle prime pronunce dell'Autorità adottate dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 21/2014. Pensiamo, nuovamente, ai provvedimenti in materia di servizi premium dove il vaglio dell'Autorità sulla sussistenza della pratica commerciale aggressiva, consistente nella fornitura di servizi a sovrapprezzo non richiesti dagli utenti di telefonia mobile, ha investito la violazione dell'art. 66 *quinquies*

## 6. Considerazioni conclusive

In definitiva, da queste brevi riflessioni *si può facilmente constatare* la sussistenza di una non casuale *convergenza di obiettivi* tra le scelte normative dell'Unione e quanto stabilito, sul piano dell'*enforcement*, dal legislatore italiano.

Se infatti, da un lato, il diritto europeo dei consumatori di ultima generazione è caratterizzato dall'adozione di discipline di *armonizzazione massima* e aventi carattere 'orizzontale'<sup>51</sup>, dettata dalla consapevolezza che la rimozione degli ostacoli frapposti alle transazioni transfrontaliere e la creazione del mercato unico europeo passano attraverso il *superamento della frammentazione normativa e delle specificità settoriali*; dall'altro, sul piano interno, si assiste al consolidamento di un sistema amministrativo di tutela del consumatore sempre più incisivo nell'ambito del quale l'Agcm, in linea con le evoluzioni che hanno caratterizzato il diritto dell'Unione nella costruzione del mercato unico europeo, ha gradualmente assunto un ruolo centrale.

---

articolo che pure era stato contestato in sede di avvio per le condotte poste in essere dopo il 14 giugno dello scorso anno con conseguente irrogazione di una sola sanzione. Pensiamo ancora al provvedimento con il quale, tra l'altro, l'Autorità ha accertato la sola violazione dell'art. 65 cod. cons. da parte di un operatore di telefonia mobile per avere utilizzato dopo il 14 giugno 2014 moduli contrattuali che prevedevano l'acquisizione del consenso del consumatore a fruire di servizi di reperibilità a pagamento mediante opzioni pre-fleggiate nonostante l'A. avesse ipotizzato in sede di avvio, anche per tali tipologie di condotte, la sussistenza di una pratica commerciale aggressiva. La decisione dell'Autorità si fonda sul presupposto che, le predette modalità di acquisizione del consenso degli utenti al momento della conclusione del contratto, accertate solo a seguito dell'istruttoria, non siano idonee ad integrare l'indebito condizionamento richiesto per la configurazione di una pratica aggressiva (Cfr. Provv. del 3 marzo 2015, n. 25334, PS/9696, in *Boll.* 7/2015).

<sup>51</sup> Sia la disciplina di recepimento della direttiva 2011/83/UE che la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette, infatti, seppur con approcci differenziati – *orizzontale* quello delle pratiche, *verticale* quello sui diritti dei consumatori – contengono disposizioni dirette a regolare comportamenti posti in essere dal professionista nel corso dell'intera vicenda negoziale (prima, durante e dopo) che non presentano differenziazioni a seconda del mercato in cui il professionista si trova ad operare e rispetto alle quali – come a più riprese evidenziato – il legislatore dell'Unione si è orientato verso un approccio di sostanziale armonizzazione massima.

Accanto all'azione *antitrust* di tutela e promozione della concorrenza – spesso individuata dalla stessa Autorità come funzionale alla protezione degli interessi economici dei consumatori<sup>52</sup> – il quadro delle competenze dell'Autorità è stato progressivamente ampliato sino a collocarla nel panorama giuridico nazionale come l'autorità amministrativa di riferimento in ambito consumeristico.

In essa, come evidenziato, si concentrano e sintetizzano i principali strumenti di carattere collettivo e pubblicistico a tutela del consumatore: dalle pratiche commerciali scorrette, al controllo pubblico sulle clausole vessatorie, sino alla attribuzione delle competenze in materia di *consumer rights*.

Una scelta quest'ultima che, oltre a confermare l'evidente preferenza del legislatore nazionale per un ridimensionamento del *private enforcement* a favore di soluzioni di *public enforcement*, ne testimonia la consapevolezza che solo *concentrando in un unico soggetto*<sup>53</sup> il controllo amministrativo su

---

<sup>52</sup> La tutela della concorrenza viene individuata dalla stessa Autorità come funzionale alla protezione degli interessi economici dei consumatori incrementandone il potere di acquisto. Difatti, la tutela della concorrenza svolge, almeno nel breve periodo, la funzione di una rete di sicurezza per i consumatori «*impedendo il trasferimento di risorse dai cittadini più esposti alla crisi alle imprese che, abusando del loro potere di mercato, ne erodono il potere di acquisto*» (Cfr. Agcm, Relazione annuale sull'attività svolta nel 2013). Pensiamo al provvedimento con il quale l'Autorità ha accertato la sussistenza di una intesa restrittiva della concorrenza nel mercato dei farmaci per la cura di gravi patologie vascolari della vista e che ha comportato per il Sistema Sanitario Nazionale un esborso aggiuntivo stimato in oltre 45 milioni di euro nel solo 2012 (Cfr. Provv. 27 febbraio 2014, n. 24823, in *Boll.* 11/2014, I760 *Roche-Novartis/Farmaci Avastin e Lucentisin*). In questo caso, l'Autorità ha anche considerato il fatto che l'intesa illecita, aveva avuto concreta attuazione con una profonda alterazione dei meccanismi della domanda, limitando la libertà di scelta dei consumatori attraverso il condizionamento del giudizio e della scelta terapeutica dei medici.

<sup>53</sup> Proprio al fine di garantire certezza giuridica per i consumatori e per i professionisti e di evitare una superflua duplicazione della tutela amministrativa già garantita nelle materie in questione dall'Autorità con il rischio di esiti divergenti nelle due sedi e conseguente incertezza giuridica per imprese e consumatori, il legislatore ha preferito non reiterare in sede di trasposizione della direttiva la previsione contenuta nel precedente art. 62 del cod. cons. che attribuiva alla polizia giudiziaria e alle Camere di Commercio poteri di accertamento e sanzione in materia di contratti a distanza e contratti negoziati fuori dai locali commerciali (cfr. Relazione Illustrativa al d.lgs. 21/2014).

discipline di carattere *trasversale e non settoriale*<sup>54</sup> caratterizzate da un regime comunitario di completa armonizzazione potrà essere garantita, anche sul piano dell'*enforcement*, l'applicazione uniforme delle discipline in tutti i comparti di mercato e la certezza del diritto per gli operatori, funzionali al raggiungimento del mercato unico europeo.

Un comune obiettivo, dunque, quello della *certezza del diritto* che, si auspica, non venga minato da interpretazioni giurisprudenziali o da iniziative normative, spesso discutibili, assunte nell'ambito di ordinamenti primari e non primari.

---

<sup>54</sup> Nella stessa Relazione illustrativa al d.lgs. 21/2014 si legge: «L'Autorità è, quindi, meglio situata per l'esercizio di questa competenza non settoriale, che interseca ogni rapporto di consumo indipendentemente dalle modalità di conclusione del contratto».