

Anna Argentati  
(a cura di)

# Diritto civile e tutela del mercato

---

dicembre 2024

16

**TEMI  
E PROBLEMI**

Collana dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato



# Diritto civile e tutela del mercato

---

dicembre 2024

La collana *Temie Problemi* ospita contributi scientifici sui temi della concorrenza e del consumatore prodotti all'interno dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, allo scopo di rendere disponibili a studiosi e alle istituzioni interessate i risultati delle attività di ricerca in corso presso l'Autorità e di stimolare la discussione su argomenti connessi all'esercizio delle proprie competenze istituzionali.

I lavori pubblicati nella collana riflettono esclusivamente le opinioni degli autori e non impegnano la responsabilità dell'Autorità.

Copia dei contributi sono resi disponibili nel sito internet dell'Autorità (<http://www.agcm.it/pubblicazioni>).

Il presente Volume raccoglie le relazioni presentate alla Giornata di studi promossa dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in collaborazione con l'Associazione Civilisti Italiani, sul tema "*Diritto civile e tutela del mercato*", svoltasi a Roma in data 22 novembre 2023.

## INDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b>SALUTI ISTITUZIONALI</b>   | <b>1</b>   |
| Roberto Rustichelli   | 1          |
| Claudio Scognamiglio  | 4          |
| <b>RELAZIONE INTRODUTTIVA</b>   | <b>8</b>   |
| IL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO: LA COMPLEMENTARITÀ FRA <i>PUBLIC</i> E <i>PRIVATE ENFORCEMENT</i> NEL DIRITTO ANTITRUST |            |
| Mario Libertini   | 8          |
| <b>SEZIONE I - INTERFERENZA E COMPLEMENTARITÀ TRA L'AZIONE PUBBLICA E L'AZIONE PRIVATA NEL DIRITTO ANTITRUST</b>            | <b>31</b>  |
| INTERFERENZA E COMPLEMENTARITÀ TRA L'AZIONE PUBBLICA E L'AZIONE PRIVATA NEL DIRITTO ANTITRUST. UNA INTRODUZIONE             |            |
| Anna Genovese   | 32         |
| GLI EFFETTI DELLE DECISIONI DELLA AGCM NEI GIUDIZI CIVILI: ANALISI DI UNA ANOMALIA NECESSARIA                               |            |
| Marcella Negri  | 39         |
| IL RUOLO DELL'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO NEL RISARCIMENTO DEL DANNO                                   |            |
| Serena Stella   | 78         |
| DECISIONI CON IMPEGNI E ANTITRUST PRIVATE ENFORCEMENT: VERSO UNA CONVERGENZA POSSIBILE                                      |            |
| Enrico Camilleri  | 102        |
| ARBITRATO E DIRITTO DELLA CONCORRENZA   |            |
| Giorgio Afferni   | 126        |
| DI QUALCHE ANOMALIA NEL RAPPORTO TRA PUBBLICO E PRIVATO NEL DIRITTO ANTITRUST   |            |
| Andrea Montanari  | 148        |
| <b>SEZIONE II - POTERE DI MERCATO E POTERE CONTRATTUALE: QUALI NESSI, QUALI TECNICHE DI CONTROLLO</b>                       | <b>179</b> |
| LA DIPENDENZA ECONOMICA TRA DINAMICHE CONTRATTUALI E ASSETTI DI MERCATO   |            |
| Marisaria Maugeri - Giulia Puleio   | 180        |
| ABUSO DI DIPENDENZA ECONOMICA E TUTELA DEL MERCATO. SPUNTI DALLE PRIME PRONUNCE DEL GIUDICE AMMINISTRATIVO                  |            |
| Anna Argentati  | 197        |
| DIPENDENZA ECONOMICA E MERCATI DIGITALI   |            |
| Alberto M. Gambino  | 213        |

|   |            |
|---|------------|
| IL VALORE COSTITUZIONALE DELLA LIBERTÀ CONTRATTUALE   |            |
| Guido Alpa  | 226        |
| CONTRATTI DEL CONSUMATORE E CLAUSOLE ABUSIVE: SIGNIFICATIVO SQUILIBRIO E DOVERE<br>DI TRASPARENZA NELL'INTERPRETAZIONE DELLA GIURISPRUDENZA |            |
| Maria Annunziata Astone   | 264        |
| IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO DELLA TRASPARENZA E DELLA VESSATORIETÀ<br>DELLE CLAUSOLE DEI CONTRATTI DEI CONSUMATORI                          |            |
| Giovanni De Cristofaro  | 279        |
| <b>CONCLUSIONI</b>  | <b>323</b> |
| IL MERCATO, E LA SUA TUTELA, TRA DIRITTO PRIVATO "RELAZIONALE"<br>E DIRITTO PRIVATO "REGOLATORIO"   |            |
| Francesco Denozza   | 323        |
| <br>  |            |
| Autori  | 353        |

## IL CONTROLLO AMMINISTRATIVO DELLA TRASPARENZA E DELLA VESSATORIETÀ DELLE CLAUSOLE DEI CONTRATTI DEI CONSUMATORI

Giovanni De Cristofaro

---

**SOMMARIO:** **1.** Il public enforcement della disciplina privatistica di attuazione della dir. 1993/13/CEE: il novellato art. 37-bis c.cons. **2.** L'impostazione originaria della dir. 1993/13/CE e della normativa italiana di recepimento: l'opzione per un sistema di private enforcement "puro" e l'esclusione di qualsiasi forma di public enforcement. **3.** L'evoluzione del diritto UE: il reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione fra Autorità nazionali e l'art. 8-ter della dir. 1993/13/CEE, introdotto dalla dir. 2019/2161/UE. **4.** Gli elementi costitutivi del nuovo illecito amministrativo contemplato dall'art. 37-bis c.cons. **5.** Il procedimento e i poteri istruttori e d'indagine dell'Autorità. **6.** Le conseguenze dell'accertamento della vessatorietà (e/o della non trasparenza) delle clausole inserite negli standards contrattuali predisposti unilateralmente dal professionista: misure cautelari e ordini inibitori. **7.** Segue: l'eliminazione degli effetti prodotti dalle violazioni accertate: ordini restitutori e risarcitori? **8.** Segue: l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie. **9.** Gli impegni assunti dal professionista. **10.** La pubblicazione dei provvedimenti adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 37-bis c.cons. **11.** Il rapporto fra i procedimenti amministrativi di competenza dell'Agcm ex art. 37-bis c.cons. e i giudizi civili "individuali" e "collettivi".

---

### **1. Il public enforcement della disciplina privatistica di attuazione della dir. 1993/13/CEE: il novellato art. 37-bis c.cons**

Con il d.lgs. 7 marzo 2023, n. 26, attuativo della dir. 2019/2169/UE, il legislatore italiano ha completato il processo di costruzione di un sistema di *enforcement* pubblicistico della disciplina (privatistica) di recepimento della dir. 1993/13/CEE, contenuta negli artt. 33-36 del codice del consumo.

Un processo che era stato avviato con il reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione tra le Autorità nazionali responsabili dell'*enforcement* della normativa di protezione dei consumatori<sup>1</sup> (entrato in vigore il 17 gennaio 2020), aveva

---

1. Reg. UE 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, "sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i

vissuto una tappa intermedia con l'approvazione della l. 23 dicembre 2021, n. 238 ("legge europea 2019-2020"<sup>2</sup>, entrata in vigore il 1° febbraio 2022), e si è concluso – quantomeno a livello di legislazione ordinaria<sup>3</sup> – con il d.lgs. 7 marzo 2023, n. 26<sup>4</sup>, e segnatamente con le modificazioni ed integrazioni che l'art. 1, commi 7° e 8°, di questo d.lgs. (entrato in vigore il 2 aprile 2023) ha apportato agli artt. 27 e 37-bis c.cons.

La predisposizione e l'utilizzazione, da parte di un professionista, di condizioni generali di contratto contenenti clausole contenutisticamente vessatorie per la regolamentazione di rapporti contrattuali instaurati ed intercorrenti con consumatori, viene oggi ad essere configurata a tutti gli effetti come un illecito amministrativo, al pari delle condotte tenute dai professionisti in violazione di numerose altre discipline di protezione del consumatore, ed in particolare al

---

consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004" (in *G.U.U.E.* n. L 345 del 27 dicembre 2017). La dir. 1993/13/CEE è stata infatti inclusa nell'elenco delle "norme dell'Unione sulla tutela degli interessi dei consumatori" riportato nell'Allegato al regolamento, il quale ultimo (art. 1) stabilisce le condizioni in base alle quali collaborano ed agiscono le Autorità pubbliche nazionali investite, negli Stati membri, della responsabilità dell'*enforcement* delle "norme dell'Unione sulla tutela degli interessi dei consumatori", sia al fine di garantire il rispetto delle citate norme e il buon funzionamento del mercato interno, sia al fine di migliorare la tutela degli interessi economici dei consumatori.

2. Il cui art. 37 ha modificato il testo degli artt. 27, 37-bis e 144-bis c.cons. In particolare, è stata inserita nel comma 1° dell'art. 37 c.cons. una disposizione che espressamente designa l'AGCM come Autorità nazionale competente per l'*enforcement* delle disposizioni italiane di recepimento della dir. 1993/13/CEE, aggiungendo (in modo a dir poco sibillino ed ambiguo) che "*In materia di accertamento e di sanzione delle violazioni della citata direttiva 93/13/CEE, si applica l'articolo 27 del presente codice*". Inoltre, è stato riformulato il comma 2° dell'art. 144-bis c.cons., nel quale è stata introdotta una previsione in forza della quale, "con riferimento alle *infrazioni lesive degli interessi collettivi dei consumatori in ambito nazionale*, escluse dall'applicazione del citato regolamento (UE) 2017/2394", le Autorità investite della responsabilità dell'*enforcement* delle disposizioni nazionali attuative delle norme UE di protezione dei consumatori (inclusa la dir. 1993/13/CEE) "esercitano i medesimi poteri di indagine e di esecuzione" di cui tali Autorità dispongono, ai sensi dell'art. 9 del citato regolamento, nei confronti dei professionisti che pongano in essere le infrazioni "transfrontaliere" (art. 3, n. 5, reg.: infrazioni intra-UE, infrazioni diffuse e infrazioni diffuse con dimensione unionale) cui il regolamento stesso trova applicazione.

3. L'Agcm, infatti, verosimilmente procederà alla revisione e all'aggiornamento del *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore*, attualmente contenuto nella delibera n. 25411 del 1° aprile 2015 (in *G.U.* n. 94 del 23 aprile 2015).

4. D.lgs. 7 marzo 2023, n. 26, recante "attuazione della direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori" (in *G.U.* n. 66 del 18 marzo 2023).

pari delle condotte lesive del divieto di ricorrere a pratiche commerciali scorrette sancito dall'art. 20, comma 1°, c.cons. e delle condotte contrastanti con i precetti dettati dalle disposizioni attuative della dir. 2011/83/UE "sui diritti dei consumatori", inserite negli artt. 45-67 c.cons.

L'accertamento di siffatto illecito, l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie e l'adozione di eventuali ulteriori misure nei confronti del professionista responsabile, sono stati attribuiti alla competenza esclusiva dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), nella sua veste di Autorità nazionale competente per l'*enforcement* della dir. 1993/13/CEE, appositamente designata a tal fine dal comma 1° del novellato art. 37-*bis* c.cons.

La disciplina dei procedimenti nell'ambito dei quali l'Autorità perviene all'accertamento del citato illecito amministrativo e all'adozione delle misure conseguenti risulta da una pluralità di disposizioni, distribuite fra codice del consumo (art. 27, art. 37-*bis*, art. 144-*bis*, comma 2°), reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione fra le Autorità nazionali responsabili dell'*enforcement* delle norme UE di protezione dei consumatori (artt. 9-10), l. 24 novembre 1981, n. 689 (artt. 1-12 e artt. 26-29) e l. 10 ottobre 1990, n. 287 (art. 14).

I provvedimenti con i quali l'Autorità garante definisce questi procedimenti amministrativi sono impugnabili davanti al Tar Lazio-Roma e, in secondo grado, davanti al Consiglio di Stato.

L'introduzione di questo nuovo sistema di *enforcement* pubblicistico non ha modificato né l'impianto, né i contenuti della disciplina privatistica attuativa della dir. 1993/13/CEE, sia sul piano sostanziale che sul piano processuale.

Rimane ferma ed impregiudicata la competenza esclusiva dell'autorità giudiziaria ordinaria a conoscere delle azioni civilistiche esperite al fine di ottenere l'accertamento della nullità delle clausole vessatorie inserite nei contratti *b-to-c* (ed eventualmente la nullità integrale del contratto che le contenga) e la pronuncia delle conseguenti condanne risarcitorie e/o restitutorie: sia che si tratti di azioni promosse da consumatori *uti singuli*<sup>5</sup>; sia che si tratti di "azio-

---

5. Di competenza del giudice di pace o del tribunale ordinario, a seconda che il valore della controversia sia inferiore o superiore ai 10.000 euro, salvo che si tratti di contratti di vendita o locazione di beni immobili, nel qual caso la controversia appartiene sempre alla competenza del

ni rappresentative” promosse ex art. 140-ter ss. c.cons. dalle associazioni dei consumatori iscritte nell’elenco ministeriale di cui all’art. 137 c.cons.<sup>6</sup> al fine di ottenere l’adozione di un provvedimento “compensativo”<sup>7</sup> nei confronti del professionista che abbia instaurato con una pluralità di consumatori rapporti contrattuali regolati da condizioni generali contenenti clausole contenutisticamente vessatorie e/o formulate in modo non trasparente<sup>8</sup>.

Rimane altresì ferma ed impregiudicata la competenza dell’autorità giudiziaria ordinaria a conoscere delle azioni inibitorie dell’uso di condizioni generali di contratto contenenti clausole vessatorie: sia le azioni inibitorie (di competenza del tribunale ordinario) che rimangono suscettibili di essere promosse da associazioni dei consumatori o da associazioni di professionisti ai sensi dell’art. 37 c.cons.<sup>9</sup>, sia le azioni “rappresentative” (di competenza della sezione specializzata in materia di impresa: art. 140-septies, comma 4°, c.cons.) che ai sensi dei nuovi artt. 140-ter ss. c.cons. possono essere esperite dalle associazioni dei consumatori iscritte nell’elenco ministeriale di cui all’art. 137 c.cons. al fine di ottenere l’adozione di provvedimenti inibitori (art. 140-ter, comma 1°, lett. g, c.cons.).

---

tribunale a prescindere dal valore.

6. Di competenza della sezione specializzata in materia di impresa: art. 140-septies, comma 4°, c.cons.

7. Per tale dovendosi intendere “una misura rivolta a *rimediare al pregiudizio subito dal consumatore*, anche attraverso il pagamento di una somma di denaro, la riparazione, la sostituzione, la riduzione del prezzo, la risoluzione del contratto o il rimborso del prezzo pagato”: cfr. art. 140-ter, comma 1°, lett. h, c.cons.

8. Gli artt. 33-38 c.cons. sono stati infatti inseriti nell’elenco – riportato nell’Allegato II-septies del codice del consumo – di disposizioni la cui violazione da parte di un professionista, qualora la relativa condotta leda o sia suscettibile di ledere interessi collettivi dei consumatori, legittima le associazioni dei consumatori iscritte nell’elenco di cui all’art. 137 c.cons. ad esperire le azioni rappresentative regolate dalla nuova disciplina introdotta negli artt. 140-ter ss. c.cons. dal d.lgs. 10 marzo 2023, n. 28, attuativo della direttiva (UE) 2020/1828 del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori. Merita di essere rilevato che, a seguito dell’entrata in vigore di questa nuova disciplina speciale (25 giugno 2023), le associazioni dei consumatori interessate ad ottenere la pronuncia di provvedimenti “compensativi” e/o “inibitori” nei confronti di professionisti che ledano interessi collettivi dei consumatori con condotte contrastanti con gli artt. 33-38 c.cons. *non potranno più avvalersi dell’azione di classe “generale” disciplinata dal titolo VIII-bis del libro IV c.p.c., ma dovranno necessariamente ricorrere alla (nuova e “speciale”) azione rappresentativa regolamentata dagli artt. 140-ter ss. c.cons.* (cfr. 140-ter, comma 2°, c.cons.).

9. Disposizione che non è stata modificata né abrogata dal d.lgs. 10 marzo 2023, n. 28, attuativo “della direttiva (UE) 2020/1828, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori”.

Nulla di esplicito, purtroppo, ha statuito il legislatore in merito al rapporto fra *private* e *public enforcement* della disciplina attuativa della dir. 1993/13/CEE, lasciando in tal modo all'interprete il delicato compito di colmare la relativa lacuna<sup>10</sup>.

Questa gravissima omissione del nostro legislatore non è tuttavia l'unica ragione che induce a nutrire perplessità nei confronti della nuova disciplina del *public enforcement* della normativa di attuazione della dir. 1993/13/CEE.

In primo luogo, deve infatti rilevarsi che le regole riguardanti il relativo procedimento amministrativo, anziché essere inserite in modo completo ed organico all'interno di un'unica disposizione, sono distribuite in una pluralità di disposizioni fra loro mal coordinate, delle quali alcune soltanto sono collocate nel codice del consumo, mentre altre si trovano inserite in atti normativi diversi dal codice del consumo, esplicitamente o implicitamente richiamati dall'art. 37-*bis* c.cons. Questa deprecabile scelta di *drafting* legislativo è inevitabilmente destinata a dar vita ad una molteplicità di dubbi ed incertezze di notevole rilevanza sul piano interpretativo ed applicativo.

In secondo luogo, appare a dir poco discutibile la scelta di comminare, nei confronti di una condotta fino a pochi mesi orsono non illecita sul piano pubblicistico (la predisposizione e l'utilizzazione di clausole contenutisticamente vessatorie per la regolamentazione standardizzata di una pluralità di rapporti contrattuali *b-to-c*), una sanzione amministrativa pecuniaria il cui importo potrebbe arrivare fino a 10 milioni di euro.

Oltre a presentare significativi profili di dubbia compatibilità con i principi costituzionali, nonché con il canone eurounitario della necessaria proporzionalità delle sanzioni che gli Stati membri sono tenuti a comminare nei confronti dei professionisti responsabili delle violazioni delle direttive di protezione dei consumatori, tale scelta appare criticabile sul piano della politica del diritto: le clausole contenutisticamente vessatorie sono infatti, in sé e per sé considerate, lecite e consentite dall'ordinamento, e lungi dall'essere colpite da un divieto

---

10. Se, e fino a che punto, precedenti orientamenti assunti in proposito dalla nostra giurisprudenza possano considerarsi suscettibili di essere ribaditi anche a fronte del nuovo quadro normativo, è questione che non mancherà di suscitare vivaci discussioni, sulla quale torneremo alla fine di questo contributo (par. 11).

assoluto ed incondizionato possono considerarsi affette da nullità “di protezione” soltanto se e in quanto le parti non ne abbiano fatto l’oggetto di una trattativa individuale e soltanto se ed in quanto lo svantaggio che esse arrechino al consumatore (e/o il vantaggio che procurano al professionista) risulti – alla luce ed in esito ad un controllo “in concreto” del contenuto complessivo del contratto – tale da dar vita ad un “significativo squilibrio” contrastante con i dettami della buona fede oggettiva. Che l’inserimento di clausole siffatte nei regolamenti standardizzati predisposti per disciplinare in modo uniforme i rapporti *b-to-c* – pur sempre un atto di esercizio dell’autonomia privata negoziale e della libertà contrattuale, che rimangono un pilastro fondamentale del nostro diritto dei contratti – meriti davvero di assurgere ad illecito amministrativo punito con sanzioni pecuniarie particolarmente afflittive, appare francamente dubbio, persino nella pur ragionevole e condivisibile prospettiva del potenziamento dell’effettività della disciplina attuativa della dir. 1993/13/CEE.

**2. *L’impostazione originaria della dir. 1993/13/CE e della normativa italiana di recepimento: l’opzione per un sistema di private enforcement “puro” e l’esclusione di qualsiasi forma di public enforcement***

Nella sua versione originaria, la dir. 1993/13/CEE non prevedeva alcuna forma di controllo amministrativo dei contenuti dei contratti *b-to-c* funzionale all’adozione di provvedimenti sanzionatori nei confronti dei professionisti che inserissero clausole abusive nelle condizioni generali di contratto predisposte ed utilizzate per regolare in modo uniforme i rapporti contrattuali instaurati con consumatori, né imponeva agli Stati membri di comminare sanzioni di natura pubblicistica nei confronti dei professionisti che avessero violato le disposizioni nazionali volte a dare ad essa attuazione.

Sancita la “non vincolatività” per il consumatore delle clausole non negoziate individualmente dalle parti che fossero (in quanto idonee a determinare un “significativo squilibrio” dei diritti e dei doveri contrattuali, in contrasto con i dettami della buona fede) “abusive” (art. 6, par. 1), la direttiva si limitava ad imporre agli Stati membri di “fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l’inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista

e dei consumatori”, precisando che siffatti mezzi avrebbero dovuto includere disposizioni volte a consentire, a persone o organizzazioni legittimate ad agire a tutela degli interessi dei consumatori, di adire<sup>11</sup> le autorità giudiziarie ovvero gli organi amministrativi competenti al fine di veder accertata l’eventuale natura abusiva delle clausole contrattuali redatte per un impiego generalizzato, nonché di veder adottati “mezzi adeguati ed efficaci” per far “cessare l’inserzione” delle clausole che presentassero una natura siffatta.

Al pari della maggioranza dei legislatori dei Paesi UE, il legislatore italiano ritenne opportuno, in sede di recepimento della direttiva, limitarsi a contemplare un sistema di *private enforcement* “puro”, senza prevedere alcuna forma di *public enforcement*.

La competenza a pronunciarsi sulla natura abusiva/vessatoria di una clausola contrattuale venne attribuita in via esclusiva all’autorità giudiziaria ordinaria, chiamata a formulare siffatte valutazioni sia nell’ambito di giudizi “individuali”<sup>12</sup> (in funzione della declaratoria di nullità della clausola di cui fosse stato accertato il carattere vessatorio: v. oggi l’art. 36 c.cons.) sia nell’ambito di giudizi inibitori “collettivi”<sup>13</sup> (in funzione della imposizione al professionista dell’ordine di astenersi dal continuare ad utilizzare condizioni generali di contratto recanti clausole di cui fosse stato accertato il carattere vessatorio: v. oggi l’art. 37 c.cons.).

Questa impostazione non è stata sostanzialmente scalfita dall’art. 5, d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. dalla l. 24 marzo 2012, n. 27, che introdusse nel codice del consumo l’art. 37-*bis*<sup>14</sup>.

---

11. Con ricorsi “diretti, separatamente o in comune, contro più professionisti dello stesso settore economico o associazioni di professionisti che utilizzano o raccomandano l’inserzione delle stesse clausole contrattuali generali o di clausole simili”: cfr. art. 7, par. 3, dir. 1993/13/CEE.

12. Instaurati cioè fra il professionista ed il singolo, concreto consumatore che con lui aveva concluso il contratto contenente clausole vessatorie.

13. Instaurati cioè da associazioni di professionisti o associazioni di consumatori nei confronti dei professionisti che utilizzano condizioni generali di contratto contenutisticamente vessatorie ovvero di associazioni di professionisti che ne raccomandano o promuovono l’utilizzazione.

14. Cfr. in proposito il saggio di E. MINERVINI, *La tutela amministrativa contro le clausole vessatorie del contratto del consumatore*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2012, pp. 563 ss. e l’approfondito commento di M. FARNETI, in G. DE CRISTOFARO - A. ZACCARIA (a cura di), *Commentario breve al diritto dei consumatori*, 2<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2013, p. 422 ss., nonché il commento più recente (aggiornato

Nella sua versione originaria (anteriore alle modifiche apportate nel 2022), quest'ultima disposizione prevedeva infatti sì la possibilità di un controllo "amministrativo" di vessatorietà delle clausole affidato all'Agcm, ma non attribuiva a quest'ultima il potere di adottare ordini inibitori né misure di ripristino, e soprattutto non le attribuiva il potere di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti del professionista che avesse utilizzato standards contrattuali contenenti clausole di cui fosse stata appurata la natura vessatoria, limitandosi per contro a prevedere che il provvedimento di Agcm contenente il relativo accertamento dovesse essere "diffuso", anche per estratto, mediante pubblicazione su apposita sezione del sito internet istituzionale dell'Autorità e sul sito del professionista interessato nonché diffuso, a cura e a spese di quest'ultimo, "mediante ogni altro mezzo ritenuto opportuno" ai fini di una adeguata informazione del pubblico dei consumatori<sup>15</sup>.

**3. L'evoluzione del diritto UE: il reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione fra Autorità nazionali e l'art. 8-ter della dir. 1993/13/CEE, introdotto dalla dir. 2019/2161/UE**

A livello eurounitario, l'approccio muta profondamente alla fine del secondo decennio di questo secolo, quando l'esigenza di assicurare un *enforcement* pieno ed efficace del diritto dei consumatori viene posta al centro dell'agenda politica UE.

Il citato reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione fra le Autorità nazionali responsabili dell'*enforcement* delle norme UE di protezione dei consumatori impone infatti agli Stati membri di designare una Autorità nazionale (pubblicisti-

---

alle modifiche apportate all'art. 37-bis c.cons. dall'art. 5, comma 4°, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219) di A. BARENGHI, in V. CUFFARO – A. BARBA – A. BARENGHI (a cura di), *Codice del consumo*, 5ª ed., Giuffrè, Milano, 2019, pp. 363 ss.

15. L'irrogazione di una sanzione amministrativa veniva prevista soltanto nei confronti del professionista che non avesse ottemperato alle prescrizioni impartite dall'Agcm per la diffusione e pubblicazione del provvedimento (comma 2°), nonché del professionista che – richiesto dall'Autorità di fornire informazioni e/o di esibire documenti utili ai fini dell'istruttoria – avesse omesso di provvedervi ovvero vi avesse provveduto fornendo all'Autorità informazioni e documentazione non veritiere (comma 1°).

co-amministrativa) competente per l'*enforcement* di ciascuna delle normative di protezione dei consumatori elencate nell'Allegato (fra queste, in primo luogo proprio la dir. 1993/13/CEE) e di munire le Autorità così designate dei poteri "minimi" di "indagine" e di "attuazione" (*enforcement* nella versione inglese del regolamento) elencati nell'art. 9 reg.

I poteri "minimi" di indagine di cui le Autorità debbono essere munite (art. 9, par. 3, reg.) si sostanziano, fra l'altro: nel potere di accedere ai documenti, ai dati o alle informazioni pertinenti relativi a un'infrazione, in qualsiasi forma o formato e indipendentemente dal loro supporto di conservazione o dal luogo in cui essi sono conservati; nel potere di esigere che qualsiasi autorità pubblica, organismo o agenzia del loro Stato membro o qualsiasi persona fisica o giuridica fornisca informazioni, dati o documenti pertinenti, al fine di stabilire se si è verificata un'infrazione; nel potere di effettuare le necessarie ispezioni *in loco*, anche accedendo a locali, terreni o mezzi di trasporto utilizzati dal professionista interessato dall'indagine nell'ambito della sua attività; nel potere di sequestrare le informazioni, i dati o i documenti per il periodo necessario e nella misura adeguata all'espletamento dell'ispezione; nel potere di richiedere a qualsiasi rappresentante o membro del personale dipendente del professionista interessato dall'indagine di fornire spiegazioni dei fatti, informazioni, dati o documenti relativi all'oggetto dell'indagine e registrarne le risposte.

I poteri "minimi" di *enforcement* contemplati dal par. 4 dell'art. 9 reg. consistono, fra l'altro, nel potere: di "adottare misure provvisorie" volte a evitare il rischio di danno grave degli interessi collettivi dei consumatori; di accettare l'assunzione, da parte del professionista responsabile dell'infrazione, dell'impegno a porre fine all'infrazione stessa e/o di impegni riparatori aggiuntivi, rivolti ad assicurare rimedi adeguati ai consumatori interessati dall'infrazione; di imporre al professionista di mettere fine alle infrazioni riscontrate e di astenersi dal porle in essere in futuro; di irrogare sanzioni amministrative pecuniarie ("effettive, proporzionate e dissuasive") nei confronti del professionista responsabile dell'infrazione nonché di applicare *astreintes* a carico del professionista che non rispetti gli ordini inibitori e le misure provvisorie adottate dall'Autorità competente e/o non mantenga gli impegni assunti nei confronti dell'Autorità stessa.

Il reg. UE 2017/2394 si applica, a rigore, alle sole infrazioni "transfron-

taliere”<sup>16</sup>, ma non preclude agli Stati membri la possibilità di prevedere nella loro legislazione nazionale che i menzionati poteri di indagine e di *enforcement* spettino alle Autorità nazionali competenti anche in relazione alle “infrazioni” meramente interne: possibilità di cui lo Stato italiano ha ritenuto opportuno avvalersi, prevedendo espressamente nel comma 2° dell’art. 144-bis c.cons. (come novellato dalla l. n. 238/2021 – legge europea 2019-2020) che, “con riferimento alle infrazioni lesive degli interessi collettivi dei consumatori in ambito (meramente) nazionale, le Autorità designate come competenti per l’*enforcement* delle disposizioni nazionali di attuazione delle norme UE di protezione dei consumatori esercitano i medesimi poteri di indagine e di esecuzione di cui all’articolo 9 del citato regolamento”.

Sin dalla data di entrata in vigore della l. n. 238/2021 (2 febbraio 2022) l’Agcm, designata come Autorità competente per l’*enforcement* delle disposizioni attuative della dir. 1993/13/CEE (art. 37-*bis*, comma 1°, c.cons.) deve dunque considerarsi dotata dei poteri “minimi” di indagine e di esecuzione di cui all’art. 9, reg. UE 2017/2394 nei confronti dei professionisti che stipulano con consumatori contratti contenenti clausole formulate in violazione del precetto di trasparenza di cui all’art. 5, dir. 1993/13/CEE e/o clausole contenutisticamente abusive (in quanto idonee a dar vita ad un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi scaturenti dal contratto, in contrasto con la buona fede) ai sensi dell’art. 3 dir. 1993/13/CEE: non soltanto quando si tratti di “infrazioni” transfrontaliere, ma anche quando si tratti di “infrazioni” meramente interne, poste in essere cioè da professionisti operanti nel territorio italiano esclusivamente a discapito di consumatori residenti nel territorio italiano.

Poche settimane prima dell’entrata in vigore del reg. UE 2017/2394 (avvenuta il 17 gennaio 2020) era stata peraltro pubblicata la dir. 2019/2169/UE del 27 novembre 2019, “per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell’Unione relative alla protezione dei consumatori”<sup>17</sup>, la quale ha

---

16. Segnatamente, le “infrazioni infra-UE”, le “infrazioni diffuse” e le “infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale”, nozioni la cui portata viene puntualmente definita nell’art. 3, nn. 1, 2 e 3, del regolamento.

17. In G.U.U.E., L 328 del 18 dicembre 2019.

disposto l'introduzione nella dir. 1993/13/CEE di una nuova disposizione (art. 8-ter) che, modificando radicalmente l'impostazione originaria della direttiva stessa, impone agli Stati membri di adottare "norme in materia di sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni nazionali adottate conformemente alla presente direttiva" e di prendere "tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione", stabilendo che le sanzioni così "previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive".

Il par. 2 dell'art. 8-ter, dir. 1993/13/CEE autorizza peraltro espressamente gli Stati membri a circoscrivere l'irrogazione delle citate sanzioni alle sole ipotesi in cui il professionista utilizzi clausole contrattuali "espressamente definite abusive in qualsiasi circostanza nel diritto nazionale" (inserite cioè in "liste nere" di clausole sempre e necessariamente vietate, contemplate da disposizioni *ad hoc* eventualmente esistenti nel diritto nazionale: v. ad es. il nostro art. 36, comma 2, cod. cons.) e/o alle ipotesi in cui il professionista, posteriormente al passaggio in giudicato di un provvedimento giurisdizionale o amministrativo che abbia accertato la natura abusiva di determinate clausole, continui nonostante ad utilizzare clausole siffatte nei regolamenti negoziali predisposti per disciplinare i rapporti che instaura con i consumatori.

Proprio al fine di dare attuazione al nuovo art. 8-ter dir. 93/13/CEE il d.lgs. 7 marzo 2023, n. 26, ha apportato ulteriori modifiche all'art. 37-bis (nonché all'art. 27) c.cons., completando a livello di diritto interno la riforma avviata dall'art. 37 della l. europea 2019-2020.

#### **4. Gli elementi costitutivi del nuovo illecito amministrativo contemplato dall'art. 37-bis c.cons**

Il coordinamento non pienamente riuscito fra il comma 1° ed il nuovo comma 2°-bis dell'art. 37-bis c.cons. non rende semplice la puntuale individuazione degli elementi costitutivi del nuovo illecito amministrativo contemplato dalla disposizione in parola.

Di sicuro vi è soltanto che non si rende responsabile di tale illecito il professionista che si limiti a stipulare con un consumatore un contratto per adesione c.d. individuale (e cioè un contratto i cui contenuti siano stati da lui unilate-

ralmente e preventivamente predisposti per regolamentare un singolo, determinato rapporto) contenente clausole contrastanti con i precetti dettati dalle disposizioni attuative della dir. 1993/13/CEE.

I procedimenti amministrativi di cui all'art. 37-bis c.cons. possono infatti essere avviati soltanto per sottoporre al controllo amministrativo di Agcm «le clausole inserite nei contratti tra professionisti e consumatori che si concludono mediante adesione a condizioni generali di contratto o con la sottoscrizione di moduli o formulari» (comma 1°, esplicitamente richiamato *in parte qua* dal nuovo comma 2°-bis), e cioè le clausole inserite in regolamenti negoziali predisposti unilateralmente dal professionista per disciplinare in modo uniforme una pluralità indefinita di rapporti contrattuali con consumatori.

Sembra poi doversi riconoscere che anche in queste ipotesi i poteri sanzionatori di cui è munita Agcm possano essere esercitati soltanto se ed in quanto il professionista abbia effettivamente già instaurato con una pluralità di consumatori una serie di rapporti contrattuali validamente assoggettati alle suddette condizioni generali, non potendo essere irrogata alcuna sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti di un professionista che non abbia ancora stipulato concretamente alcun contratto utilizzando lo standard negoziale da lui stesso predisposto.

Non è chiaro se il nuovo controllo amministrativo debba riguardare soltanto la vessatorietà o possa estendersi anche alla trasparenza delle clausole dei contratti standard *b-to-c*.<sup>18</sup> Merita infatti di essere ricordato che la for-

---

18. Con riferimento all'art. 37-bis c.cons. – nella formulazione testuale anteriore alle modificazioni apportate nel 2022 e nel 2023 – si era pronunciata esplicitamente in senso favorevole, avallando la prassi applicativa dell'Agcm, la Corte di cassazione (Cass. civ. 31 agosto 2021, n. 23655), sulla base tuttavia di argomenti a dir poco discutibili, dai quali si evince una certa difficoltà della Suprema Corte nell'affrontare la delicata questione del rapporto (e della differenza) fra giudizio (*ex art. 33, comma 1°, e art. 34 c.cons.*) di vessatorietà contenutistica e giudizio (*ex art. 35, comma 1°, c.cons.*) di trasparenza della formulazione di una clausola inserita in un contratto *b-to-c*. Una testimonianza evidente di questa difficoltà è l'affermazione contenuta nella massima ufficiale della sentenza secondo cui, nei contratti conclusi tra professionista e consumatore, «le clausole redatte in modo non chiaro e comprensibile possono essere considerate vessatorie o abusive, e pertanto nulle, se determinano a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto, e ciò anche nel caso in cui riguardino la stessa determinazione dell'oggetto del contratto o l'adeguatezza del corrispettivo dei beni e dei servizi». Sia per le clausole c.d. accessorie che per le clausole principali, infatti, la violazione del principio di trasparenza della formulazione

mulazione non trasparente di una clausola, di per sé, non consente né impone di considerare la clausola stessa, per ciò solo, vessatoria: come tale la clausola può infatti a rigore essere qualificata soltanto se – eventualmente *anche* alla luce della formulazione poco chiara e comprensibile – essa risulta determinare a carico del consumatore quel “significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto” che solo può giustificare la qualificazione della clausola in termini di vessatorietà. Ciò vale anche per le clausole attinenti all’oggetto e alle prestazioni principali contemplate dal contratto, le quali sono assoggettabili al controllo (contenutistico) di vessatorietà soltanto se formulate in termini non chiari e/o non comprensibili per il consumatore medio (art. 34, comma 2°, c.cons.).

Ciò precisato, è dubbio se si renda responsabile dell’illecito amministrativo di cui all’art. 37-bis c.cons. soltanto il professionista che utilizzi condizioni generali di contratto contenenti clausole contenutisticamente vessatorie (e cioè tali da determinare un “significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti”, ai sensi del comma 1° dell’art. 33 c.cons.) ovvero anche il professionista che utilizzi condizioni generali contenenti clausole formulate in termini non chiari e/o non comprensibili, per il solo fatto che tali clausole sono redatte in violazione del precetto di trasparenza dettato dall’art. 35 c.cons. e a prescindere dalla entità e dalla significatività (nonché dalla contrarietà a buona fede) dello squilibrio eventualmente causato dalla loro presenza nel regolamento negoziale.

---

non è mai, *ex se*, sufficiente per consentire di qualificare le clausole come vessatorie, essendo per contro sempre necessario accertare che dalla clausola derivi uno squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto in contrasto con i dettami della buona fede oggettiva. Ora, per le clausole c.d. accessorie la circostanza che una clausola sia formulata in termini non chiari e/o non comprensibili è soltanto uno degli elementi che debbono essere presi in considerazione ai fini della valutazione della “significatività” dello squilibrio e della contrarietà a buona fede dello stesso, valutazione che sola (in caso di esito positivo) consente ed impone di riconoscere la vessatorietà (e la conseguente nullità) della clausola. Per contro, per le clausole c.d. principali, l’accertamento della non trasparente formulazione è imprescindibile affinché la clausola possa essere assoggettata ad un controllo contenutistico (dal momento che le clausole “principali” formulate in modo chiaro e comprensibile sono in linea di principio sottratte al controllo contenutistico di vessatorietà *ex art.* 34, comma 2°, c.cons.), che potrà sfociare tuttavia in una valutazione di vessatorietà soltanto se, e nella misura in cui, venga appurato che la clausola “principale” dà vita (eventualmente *anche* a causa della sua formulazione non trasparente, ma certamente *non soltanto* per questa ragione) ad un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi in contrasto con la buona fede.

Nel primo senso parrebbero orientare la terza proposizione del comma 1° dell'art. 37-*bis*, laddove si discorre di Autorità che “dichiara la vessatorietà delle clausole”, ed il comma 2°-*bis* dell'art. 37-*bis*, ove si si parla di Autorità che “accerta l'utilizzo di clausole vessatorie come definite nell'art. 33, comma 1 (cod. cons.)”, anche in considerazione del fatto che alle sanzioni amministrative di cui all'art. 37-*bis* trova applicazione diretta il principio di legalità dettato dall'art. 1, comma 2°, l. n. 689/1981<sup>19</sup>.

Nella seconda direzione parrebbe invece deporre, da un lato, la circostanza che nella seconda proposizione del medesimo comma 1° dell'art. 37-*bis* si fa più genericamente riferimento a (tutte le) violazioni della dir. 1993/13/CEE (e quindi anche alle violazioni del precetto di trasparenza di cui all'art. 5 della direttiva) e dall'altro – e soprattutto – l'esigenza di interpretare la disposizione nazionale in senso conforme all'art. 8-*ter*, dir. 1993/13/CEE, che impone agli Stati membri di comminare sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive “applicabili” alle violazioni delle disposizioni nazionali attuative della direttiva, senza distinguere fra la violazione dell'obbligo di formulare in termini chiari e comprensibili le clausole dei regolamenti negoziali unilateralmente predisposti dai professionisti e la violazione del divieto di inserire in siffatti regolamenti negoziali clausole contenutisticamente idonee a determinare un significativo squilibrio a carico del consumatore.

In ogni caso, sia con riguardo alla trasparente formulazione che con riguardo alla vessatorietà contenutistica delle clausole va rilevato che ai fini del relativo accertamento, nell'ambito dei procedimenti amministrativi di competenza di Agcm (così come nell'ambito dei procedimenti inibitori di competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria), la valutazione dovrà necessariamente essere condotta “in astratto”, cioè tenendo conto in via esclusiva del tenore e dei contenuti del regolamento negoziale standardizzato nel quale le clausole sono inserite, senza poter attribuire alcuna rilevanza alle circostanze concrete che precedano ed accompagnino la stipulazione del singolo, concreto contratto nonché alle spe-

---

19. “Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati”.

cifiche peculiarità “soggettive” che connotano la controparte “consumatrice”<sup>20</sup>.

Il parametro da utilizzare sarà così, inevitabilmente, quello (astratto) del “consumatore medio”, normalmente critico ed informato – ben noto alla disciplina delle pratiche commerciali scorrette – e non potrà essere utilizzato il canone di interpretazione oggettiva *in dubio pro consumatore* <sup>21</sup>.

In caso di dubbio, la clausola dovrà anzi essere interpretata nel senso più sfavorevole al consumatore, laddove ciò conduca a riconoscerne la vessatorietà: e ciò al fine di prevenire il rischio che vengano impiegate clausole anche solo potenzialmente compatibili con l’attribuzione di un significato tale da renderle idonee a dar vita ad un “significativo squilibrio” dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto (arg. *ex art. 35, comma 3°*, c.cons.).

Va infine rilevato che non si rende responsabile dell’illecito amministrativo di cui all’art. 37-*bis* c.cons. il professionista che utilizzi – per regolamentare in modo uniforme rapporti contrattuali che instaura con consumatori – standards contrattuali contenenti clausole formulate in termini chiari e comprensibili e contenutisticamente non vessatorie, la cui nullità si fondi su di una disposizione (del c.c., del c.cons. o di altri atti normativi) diversa dall’art. 36, commi 1° e 3°, c.cons.: l’impiego di clausole siffatte non può infatti essere qualificato come una “violazione della direttiva 93/13/CEE” e non rientra pertanto nell’ambito di applicazione del novellato art. 37-*bis* c.cons.

##### **5. Il procedimento e i poteri istruttori e d’indagine dell’Autorità**

Il procedimento volto all’accertamento della vessatorietà (ed eventualmente della non trasparenza) delle clausole inserite nel regolamento negoziale predisposto unilateralmente da un professionista per disciplinare in modo uniforme e standardizzato rapporti contrattuali che tale professionista in-

---

20. Nel medesimo senso, con riferimento all’art. 37-*bis* nella formulazione previgente, v. già M. FARNETI, *Sub art. 37-*bis* c.cons.*, in G. DE CRISTOFARO - A. ZACCARIA (a cura di), *Commentario breve al diritto dei consumatori*, cit., p. 425.

21. Nel 3° co. dell’art. 35 c.cons. trova infatti espressione un principio valevole a nostro avviso non soltanto per i procedimenti “collettivi” inibitori di competenza dell’autorità giudiziaria ordinaria di cui all’art. 37 c.cons., ma anche per i procedimenti amministrativi di cui all’art. 37-*bis* c.cons.

staura con consumatori può essere avviato dall'Autorità su denuncia di qualsivoglia interessato ovvero anche d'ufficio<sup>22</sup>.

Con riguardo alla fase istruttoria, l'art. 37-bis non reca alcun precetto *ad hoc*, limitandosi a dichiarare applicabile, per un verso, l'art. 27 c.cons. (recante la disciplina del procedimento in materia di pratiche commerciali scorrette) e, per altro verso, i commi 2°, 3° e 4° dell'art. 14, l. n. 287/1990 (concernenti il procedimento in materia di illeciti anticoncorrenziali).

Il legislatore non sembra aver tenuto conto della circostanza che l'art. 14, l. n. 287/1990 è stato recentemente modificato ed integrato, onde ci si può chiedere se il richiamo debba oggi ritenersi comprensivo anche dei commi dal 2°-bis al 2°-octies, nonché dei commi dal 5° all'8°, del suddetto art. 14, inseriti dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 185.

In ogni caso, la disciplina dei poteri istruttori dettata dalle disposizioni citate dev'essere coordinata ed integrata con la disciplina dei "poteri d'indagine" delle Autorità nazionali competenti dettata dall'art. 9, par. 3, reg. UE 2017/2394: non v'è dubbio infatti che nell'ambito dei procedimenti instaurati *ex art. 37-bis c.cons.* l'Agcm disponga di siffatti poteri istruttori, anche quando tali procedimenti si riferiscano a condizioni generali di contratto predisposte da professionisti con sede in Italia e utilizzate esclusivamente per regolamentare rapporti contrattuali intercorrenti con consumatori residenti in Italia (le c.d. infrazioni non transfrontaliere: art. 27, comma 2°, e art. 144-bis, comma 2°, c.cons.).

#### **6. Le conseguenze dell'accertamento della vessatorietà (e/o della non trasparenza) delle clausole inserite negli standards contrattuali predisposti unilateralmente dal professionista: misure cautelari e ordini inibitori**

L'art. 37-bis c. cons. non prevede testualmente che l'Autorità, una volta accertata la natura vessatoria (e/o la formulazione non trasparente) di una o più clausole inserite nello standard contrattuale utilizzato dal professionista, possa adottare nei confronti di quest'ultimo un provvedimento inibitorio. Cionon-

---

22. Nel senso che il procedimento può essere avviato anche d'ufficio dall'Autorità, cfr. art. 37-bis, comma 1°, e art. 27, comma 2°, c.cons.

dimeno, che un potere siffatto competa alla Autorità non sembra poter essere messo in discussione.

Sia perché il comma 1° dell'art. 37-bis richiama espressamente l'art. 27 c.cons., che attribuisce all'Autorità (comma 2°) il potere di inibire la continuazione delle pratiche commerciali scorrette, precisando (comma 8°, prima proposizione) che a tal fine, una volta accertata la natura scorretta della pratica commerciale sottoposta al suo esame, l'Autorità ne vieta la diffusione – qualora ancora non sia stata portata a conoscenza del pubblico – ovvero la continuazione – qualora il professionista abbia in concreto già iniziato a fare ricorso alla pratica.

Sia perché l'art. 9, par. 4, reg. UE 2017/2394 (applicabile, come si è sopra ricordato, anche ai procedimenti aventi ad oggetto infrazioni di rilevanza e portata meramente nazionali e non transfrontaliere), annovera, fra i poteri minimi di *enforcement* di cui gli Stati membri debbono munire le Autorità nazionali competenti per l'attuazione delle norme europee di protezione dei consumatori, sia il potere di “obbligare per iscritto l'operatore a cessare le infrazioni”, sia il potere di “far cessare o vietare le infrazioni” (lett. e ed f).

Accertata la natura vessatoria (e/o non trasparente) delle condizioni generali di contratto predisposte dal professionista, l'Autorità può pertanto sicuramente vietare a quest'ultimo di utilizzarle per disciplinare i rapporti contrattuali destinati ad essere instaurati con consumatori posteriormente all'adozione del relativo provvedimento, nonché vietargli di farle concretamente valere e di applicarle nei confronti dei consumatori con i quali, anteriormente all'adozione del provvedimento, siano già stati instaurati rapporti contrattuali regolamentati da siffatte condizioni generali.

Ancorché l'art. 37-bis c.cons. non contempli la relativa possibilità, deve infine riconoscersi che, almeno in linea di principio, le misure inibitorie possano essere adottate dall'Autorità – oltre che nel provvedimento che definisce e chiude il procedimento di cui all'art. 37-bis – anche con un provvedimento provvisorio di natura cautelare.

Tra le disposizioni dell'art. 27 c.cons. suscettibili di trovare applicazione al procedimento di cui all'art. 37-bis c.cons. (in forza del richiamo espresso contenuto nel comma 1° di quest'ultimo) vi è infatti sicuramente anche la prima proposizione del comma 3°, che consente all'Autorità di “disporre, con prov-

vedimento motivato, la sospensione provvisoria delle pratiche commerciali scorrette”, subordinando l’esercizio di siffatto potere alla sussistenza di una “particolare urgenza”.

D’altra parte, lo stesso reg. UE 2017/2394 impone agli Stati membri di attribuire alle Autorità nazionali competenti (anche) il potere di “adottare misure *provvisorie* volte ad evitare il rischio di danno grave agli interessi dei consumatori” (art. 9, par. 4, lett. a).

Considerata la delicatezza e la complessità delle valutazioni che l’Autorità deve condurre e l’impatto economico, organizzativo e gestionale rilevante che l’adozione di misure inibitorie e ripristinatorie di natura provvisoria e cautelare potrebbe avere sul professionista, riteniamo che il presupposto (la sussistenza di una “particolare urgenza”) cui la disposizione del comma 3° dell’art. 27 c.cons. subordina la possibilità di disporre in via cautelare la sospensione provvisoria dell’impiego delle condizioni generali di contratto contenutisticamente vessatorie (e/o non formulate in termini chiari e comprensibili) debba essere interpretato in senso stretto e rigoroso e coordinato con le limitazioni espressamente contemplate dal reg. UE 2017/2394, che per un verso stabilisce che le misure provvisorie possano essere assunte soltanto al fine di prevenire “il rischio di un danno grave agli interessi (collettivi) dei consumatori”, per altro verso sancisce la necessaria proporzionalità di siffatte misure, disponendo che esse non possano andare al di là di quanto strettamente “necessario per il raggiungimento dell’obiettivo di porre fine o vietare le infrazioni” (cfr. 14° *considerando*).

Il professionista che, posteriormente all’adozione di un provvedimento inibitorio (provvisorio o definitivo) da parte dell’Autorità, ometta di attenersi agli ordini impartiti da quest’ultima, continuando ad utilizzare (per la stipulazione di nuovi contratti) le condizioni generali di cui sia stata riconosciuta la vessatorietà (e/o la non trasparenza) e/o applicando e facendo valere clausole siffatte con riferimento ai rapporti contrattuali precedentemente instaurati (e non ancora esauriti), si rende responsabile di un illecito amministrativo per il quale può essere irrogata nei suoi confronti dalla stessa Agcm una sanzione amministrativa pecuniaria il cui importo massimo è stato ora elevato da 5 a 10 milioni di euro (art. 27, comma 12°, c.cons.). È dubbio se ciò valga (come a noi parrebbe preferibile) soltanto nell’ipotesi in cui tali condotte vengano te-

nute dopo che il provvedimento Agcm sia divenuto definitivo (per intervenuta scadenza del termine per la sua impugnazione ovvero per intervenuto passaggio in giudicato della sentenza del giudice amministrativo che abbia rigettato l'impugnazione eventualmente proposta) ovvero anche nell'ipotesi in cui tali condotte vengano tenute in pendenza dell'impugnazione del provvedimento Agcm davanti ai giudici amministrativi.

**7. *Segue: l'eliminazione degli effetti prodotti dalle violazioni accertate: ordini restitutori e risarcitori?***

L'art. 27 c.cons. attribuisce all' Agcm, oltre al potere di inibire la continuazione delle pratiche commerciali scorrette, anche il potere di “eliminarne gli effetti” (comma 2°, prima proposizione): l'eventuale inottemperanza del professionista ai relativi provvedimenti “di rimozione degli effetti” costituisce un illecito amministrativo per il quale viene comminata (comma 12°) una sanzione amministrativa pecuniaria il cui importo può oggi arrivare fino ad un massimo di 10 milioni di euro (comma 12°).

È dubbio se la disposizione, *in parte qua*, possa ritenersi applicabile anche ai procedimenti di cui all'art. 37-bis e – in caso di risposta affermativa – quali potrebbero essere i contenuti dei provvedimenti “di rimozione degli effetti” suscettibili di essere adottati in esito all'accertamento della formulazione non trasparente e/o del contenuto vessatorio delle clausole inserite nelle condizioni generali di contratto utilizzate dal professionista.

In proposito, merita fra l'altro di essere segnalato che il potere di ordinare al professionista di attivarsi per porre rimedio, eliminandole o riducendole, alle conseguenze prodotte dalla infrazione della quale si sia reso responsabile non viene annoverato fra i poteri di *enforcement* di cui le Autorità nazionali competenti per l'attuazione delle normative UE di protezione dei consumatori *debbono necessariamente* essere munite ai sensi del reg. UE 2017/2394. Poiché tuttavia quelli elencati nel par. 4, art. 9, reg. UE 2017/2394 sono soltanto poteri “minimi” di *enforcement*, agli Stati membri non può considerarsi preclusa la possibilità di attribuire – sulla base di una propria autonoma scelta di politica del diritto – alle suddette Autorità, in aggiunta ai poteri minimi di *enforcement*

di cui all'art. 9, par. 4, reg., poteri diversi ed ulteriori, purché strumentali al perseguimento degli obiettivi e dei compiti istituzionali ad esse assegnati.

In linea di principio, riteniamo che il potere di adottare provvedimenti di “rimozione degli effetti” competa all'Autorità anche nei procedimenti *ex art. 37-bis c.cons.*: deve infatti escludersi che con l'espressione “in materia di accertamento e di sanzione delle violazioni della direttiva 1993/13/CEE” (comma 1°, art. 37-*bis*) il nostro legislatore – nel sancire l'applicabilità dell'art. 27 c.cons. ai citati procedimenti – abbia voluto richiamare soltanto i precetti specificamente e precipuamente concernenti l'accertamento (della vessatorietà e/o della non trasparenza delle condizioni generali) e la sanzione amministrativa pecuniaria suscettibile di essere irrogata, escludendo i diversi ed ulteriori provvedimenti suscettibili di essere adottati dall'Autorità ai sensi dell'art. 27 c.cons.

In cosa possa poi sostanziarsi il potere di disporre la rimozione degli effetti pregiudizievoli prodotti dalla condotta (illecita) del professionista e quali contenuti possano essere dati al relativo provvedimento nell'ambito specifico della nuova competenza attribuita all'Agcm con riferimento alla disciplina italiana di recepimento della dir. 1993/13/CEE, è questione del tutto aperta, stante la laconicità e la genericità della formulazione testuale delle due disposizioni degli artt. 27 e 37-*bis* c.cons.

Sembra invero plausibile che l'Autorità possa ordinare al professionista di modificare il tenore ed il contenuto delle clausole di cui sia stata accertata la vessatorietà (e/o la non trasparenza), con atto unilaterale di esercizio dello *ius variandi* eventualmente spettante al professionista stesso sulla base di una norma di legge o di una apposita previsione contrattuale ovvero rivolgendo al consumatore una proposta modificativa dei contenuti del contratto già concluso.

Assai più dubbio è se l'Autorità possa ordinare al professionista di restituire ai consumatori, che abbiano con lui instaurato rapporti contrattuali disciplinati dalle condizioni generali sottoposte al suo esame, le somme indebitamente percepite dal professionista stesso in esecuzione di clausole (civilisticamente nulle) di cui sia stato accertato il contenuto vessatorio (e/o la formulazione non trasparente) ed eventualmente il risarcimento dei danni (patrimoniali) sofferti dal consumatore a causa della presenza nel contratto (e della concreta applicazione) di clausole siffatte.

Il potere in questione viene infatti esplicitamente riconosciuto ad alcune Autorità amministrative di regolazione settoriale – Banca d’Italia<sup>23</sup>, AGCOM<sup>24</sup> e ARERA<sup>25</sup> – dalla normativa speciale ad esse applicabile, con particolare riguardo al rimborso di somme indebitamente percepite in esecuzione di clausole nulle e al pagamento di indennizzi – quantificati secondo parametri fissati da apposite delibere delle stesse Autorità – spettanti ai clienti a fronte di inadempimenti della controparte professionale.

Disposizioni così puntuali e specifiche non si rinvencono tuttavia nell’art. 27 né tantomeno nell’art. 37-bis c.cons. Può ritenersi che il generico potere di adottare “misure di ripristino” volte alla eliminazione degli effetti pregiudizievoli prodotti dalle condotte illecite del professionista includa anche – quantomeno – quello di ordinare la restituzione delle somme versate dai consumatori in attuazione di clausole nulle perché vessatorie e/o non trasparenti? Spetterà all’interprete stabilirlo. Quel che dev’essere qui sottolineato è che una soluzione siffatta, pur non essendo *imposta* (come sopra ricordato) dal diritto

---

23. Cfr. l’art. 128-ter, lett. a, t.u.b., che attribuisce alla Banca d’Italia il potere di ordinare la restituzione di somme indebitamente percepite e “altri comportamenti conseguenti”.

24. Cfr. l’art. 30 del codice delle comunicazioni elettroniche (d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, come modificato da ultimo dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 207, attuativo della dir. 2018/1972/UE, recante il codice europeo delle comunicazioni elettroniche), che espressamente attribuisce all’Agcom il potere di ordinare all’operatore (resosi responsabile della violazione di alcuni precetti dettati dallo stesso codice delle comunicazioni elettroniche a tutela degli utenti dei servizi di comunicazione elettronica) “il rimborso delle somme ingiustificatamente addebitate agli utenti, indicando il termine entro cui adempiere, in ogni caso non inferiore a trenta giorni” (comma 19°). Analogo potere viene riconosciuto all’Agcom (comma 20° art. 30) nei confronti dell’operatore che si sia reso responsabile di violazioni del reg. UE relativo al *roaming* sulle reti pubbliche di comunicazioni mobili all’interno dell’Unione europea. In entrambi i casi il potere in questione viene attribuito all’Agcom *in aggiunta* al potere di irrogare una sanzione amministrativa pecuniaria di importo assai rilevante nei confronti del professionista responsabile della violazione.

25. Cfr. l’art. 2, comma 20°, lett. d, l. 14 novembre 1995, n. 481, che conferisce alle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità il potere di imporre al professionista erogatore del servizio l’obbligo di corrispondere l’indennizzo “automatico” spettante all’utente (in forza delle delibere assunte dalla stessa Autorità ai sensi dell’art. 1, comma 12°, lett. g, del citato art. 2) a fronte del mancato rispetto delle clausole contrattuali o della fornitura di un servizio di livello inferiore rispetto a quello stabilito nel regolamento di servizio.

UE<sup>26</sup>, non sarebbe *incompatibile* con lo stesso diritto UE<sup>27</sup>: le argomentazioni addotte in proposito dalla Corte di giustizia UE nella recente sentenza *Green Network*<sup>28</sup> con riguardo al potere di ordinare il pagamento degli indennizzi attribuito dalla legislazione italiana ad ARERA si prestano infatti senz'altro ad essere considerate integralmente valide anche per l'eventuale riconoscimento all'Agcm del potere di ordinare ai professionisti la restituzione delle somme indebitamente pagate dai consumatori in esecuzione di clausole vessatorie.

### **8. Segue: l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie**

Al fine di dare attuazione al precetto dettato dall'art. 8-ter, dir. 1993/13/CEE, il nuovo comma 2°-bis dell'art. 37-bis prevede che l'Agcm, una volta accertata la natura vessatoria (ex art. 33, comma 1°, c.cons.) delle clausole inserite nelle condizioni generali di contratto utilizzate dal professionista per regolamentare i rapporti contrattuali instaurati con i consumatori, applichi una sanzione pecuniaria “nella misura prevista” dal primo periodo del comma 9°, art. 27 c.cons.

---

26. Né dal reg. UE 2017/2394, che (come sopra ricordato) non annovera tale potere nell'elenco dei poteri minimi di cui debbono essere dotate le Autorità nazionali competenti per l'esecuzione delle normative di protezione dei consumatori, né dal nuovo art. 8-ter, dir. 1993/13/CEE (introdotto dalla dir. 2019/2161/UE), che si limita ad imporre ai legislatori nazionali di comminare *sanzioni* (*penalties*) proporzionate, dissuasive ed efficaci nei confronti dei professionisti che si rendano responsabili di infrazioni delle disposizioni della dir. 1993/13/CEE.

27. Il nuovo art. 8-ter, dir. 1993/13/CEE impone infatti genericamente agli Stati membri di “prendere tutte le misure necessarie per garantirne l'attuazione”, e l'attribuzione del potere di impartire ordini restitutori potrebbe appunto configurarsi come una misura finalizzata ad assicurare la piena e pronta attuazione della direttiva. Per altro verso, posto che quelli contemplati nel par. 4 dell'art. 9 reg. sono soltanto poteri “minimi”, nulla impedisce agli Stati membri di attribuire alle Autorità nazionali competenti poteri ulteriori ed aggiuntivi, quali appunto il potere di impartire ordini restitutori, laddove ciò appaia opportuno ed utile ai fini dell'*enforcement* della direttiva.

28. Sentenza del 30 marzo 2023, in causa C-5/22, *Green Network SpA c. SF, YB, ARERA*, con la quale la Corte di giustizia UE si è pronunciata su di una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Consiglio di Stato, escludendo che la dir. 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato dell'energia elettrica – oggi abrogata e sostituita dalla dir. 2019/944/UE del 5 giugno 2019 – osti ad una norma nazionale che conferisca all'Autorità nazionale di regolazione il potere (non annoverato dalla direttiva stessa fra i “poteri minimi” di cui le Autorità nazionali di regolazione debbono necessariamente essere dotate ai fini dell'*enforcement* delle sue disposizioni) di ordinare alle società distributrici di energia elettrica di restituire ai loro clienti finali le somme versate da questi ultimi in applicazione di una clausola contrattuale considerata da tale Autorità illegittima in quanto contrastante con gli obblighi di trasparenza tariffaria posti a carico delle società stesse.

Quest'ultima disposizione è stata modificata dal d.lgs. del 2023, che – fermo restando l'importo minimo della sanzione amministrativa pecuniaria suscettibile di essere irrogata nei confronti del professionista che abbia fatto ricorso ad una pratica commerciale scorretta, rimasto fissato in 5.000 euro – ha elevato a 10 milioni di euro l'importo massimo della sanzione stessa, che prima era stabilito in 5 milioni di euro.

Ne deriva che il professionista che abbia utilizzato, per regolamentare i rapporti instaurati con controparti consumatrici, condizioni generali contenenti clausole delle quali l'Autorità abbia accertato la natura vessatoria (e cioè l'attitudine a determinare un "significativo squilibrio", a carico del consumatore, degli obblighi e dei diritti scaturenti dal contratto)<sup>29</sup> è potenzialmente soggetto ad una sanzione amministrativa pecuniaria particolarmente afflittiva<sup>30</sup>, per condotte che prima dell'entrata in vigore della riforma erano (dal punto di vista

---

29. Il comma 2°-bis fa esplicitamente riferimento alle sole clausole "vessatorie come definite nell'art. 33, comma 1, cod. cons.", senza menzionare le clausole formulate in modo non chiaro e/o non comprensibile, in violazione del precetto di trasparenza dettato dal comma 1° dell'art. 35 c.cons. Se questo significhi che all'Autorità sia preclusa la possibilità di irrogare la sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del professionista il quale utilizzi clausole che, seppure formulate in modo non trasparente, sul piano contenutistico non diano vita ad un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto, è dubbio: in questo senso parrebbe infatti deporre il principio di tipicità degli illeciti amministrativi, consacrato nell'art. 1, l. n. 689/1981; in senso opposto parrebbe tuttavia spingere la necessità di interpretare il combinato disposto degli artt. 27, comma 9°, e 37, comma 2°-bis, c.cons., in senso conforme all'art. 8-ter, par. 1, dir. 1993/13/CEE (v. anche *supra*, sub par. 4).

30. Tant'è che nella sentenza del 14 settembre 2023 che ha definito la causa C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA, Volkswagen Aktiengesellschaft c. AGCM* (instaurata in seguito alla proposizione, da parte del Consiglio di Stato, di una domanda pregiudiziale con la quale è stato chiesto alla Corte di giustizia UE di stabilire se sia compatibile con l'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE una normativa nazionale che consenta al giudice amministrativo, davanti al quale sia stato impugnato un provvedimento con cui l'Autorità indipendente di uno Stato membro abbia irrogato una sanzione amministrativa pecuniaria di natura sostanzialmente penale nei confronti di una persona giuridica per condotte qualificate "pratiche commerciali scorrette" nel senso della dir. 2005/29/CE, di confermare e rendere definitivo tale provvedimento nell'ipotesi in cui, prima della proposizione della impugnazione, in un diverso Stato membro sia passata in giudicato una sentenza penale di condanna della persona giuridica per le stesse condotte – la Corte di giustizia UE non ha esitato a qualificare la sanzione amministrativa contemplata dall'art. 27, comma 9°, c.cons. (nella versione anteriore alle modifiche apportate nel 2023) come sanzione sostanzialmente penale ai sensi e ai fini dell'art. 50 Carta dir. UE, sia in ragione della sua oggettiva severità (da riconoscersi a prescindere dalle dimensioni e dal fatturato prodotto dall'impresa nei confronti della quale venga irrogata), sia alla luce della circostanza che tale sanzione persegue (ancorché non in via esclusiva) una finalità repressiva. Queste affermazioni valgono a maggior ragione oggi, alla luce dell'incremento da 5 a 10 milioni di euro dell'importo massimo della sanzione.

pubblicistico) pienamente lecite, e con riferimento a clausole la cui “illiceità” non deriva dalla incompatibilità contenutistica con chiari ed inequivoci precetti legislativi, bensì dalla attitudine a dar vita ad un “significativo squilibrio” il cui riscontro costituisce l’esito di valutazioni che ben potrebbero rivelarsi, per un verso, particolarmente complesse e, per altro verso, altamente discrezionali<sup>31</sup>.

La scelta del Governo di portare a 10 milioni di euro il tetto massimo della sanzione amministrativa contemplata dal comma 9° dell’art. 27 appare di dubbia legittimità, oltre che criticabile nel merito, onde è auspicabile che essa venga al più presto rimeditata.

In primo luogo, questo importo appare intrinsecamente sproporzionato se si pone mente all’ambito di operatività dell’art. 27 c.cons. Quest’ultima disposizione trova infatti applicazione non soltanto ai procedimenti amministrativi di competenza dell’ Agcm instaurati per l’accertamento della violazione del divieto (art. 20, comma 1°, c.cons.) di ricorrere a pratiche commerciali scorrette e (ora pure) della violazione del divieto di inserire nelle condizioni generali di contratto clausole vessatorie, ma anche ai procedimenti amministrativi di competenza di Agcm instaurati per l’accertamento (e l’irrogazione delle conseguenti sanzioni amministrative pecuniarie) delle violazioni:

a) delle norme di recepimento della dir. 2011/83/UE (contratti conclusi a distanza e fuori dai locali commerciali e obblighi informativi precontrattuali gravanti sui professionisti che offrono beni mobili, servizi non finanziari o servizi digitali o contenuti digitali a consumatori), contenute negli artt. 45-65 e nell’art. 66-*quinquies* c.cons.<sup>32</sup>;

---

31. Il Governo ha infatti consapevolmente (e improvvidamente, a nostro avviso) preferito evitare di avvalersi della possibilità – che gli veniva offerta dal par. 2, art. 8-*ter*, dir. 1993/13/CE – di prevedere che le sanzioni amministrative pecuniarie fossero irrogabili soltanto nelle ipotesi in cui un professionista utilizzi nelle sue condizioni generali clausole “espressamente definite abusive in qualsiasi circostanza nel diritto nazionale” (ed inserite in apposite “liste nere” predisposte dal diritto interno) ovvero clausole la cui vessatorietà fosse già stata accertata con provvedimenti (amministrativi o giurisdizionali) passati in giudicato.

32. L’art. 66 c.cons. prevede infatti espressamente che l’Agcm, d’ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, “accerta le violazioni” delle disposizioni contenute nelle sezioni I-IV, capo I, titolo III, parte III, c.cons., “ne inibisce la continuazione e ne elimina gli effetti” (comma 2°), aggiungendo (comma 3°) che “in materia di accertamento e sanzione delle violazioni, si applica l’articolo 27, commi da 2 a 15, cod. cons.”.

- b) degli obblighi di informare i consumatori in merito alle procedure di ADR, posti a carico dei professionisti dai commi 1°, 2° e 3°, art. 141-*sexies* c.cons.<sup>33</sup>;
- c) delle norme concernenti i contratti di *timesharing* immobiliare<sup>34</sup>;
- d) delle norme di recepimento della dir. 2015/2302/UE, concernente i contratti di “vendita” di pacchetti turistici e i contratti di fornitura di “servizi turistici collegati”<sup>35</sup>;
- e) delle disposizioni del reg. UE 2018/302 del 28 febbraio 2018, recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell’ambito del mercato interno (c.d. *geoblocking*)<sup>36</sup>;
- f) del divieto di discriminazioni nella prestazione di servizi dettato dall’art. 29, d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, attuativo della dir. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno<sup>37</sup>;

---

33. L’art. 66 c.cons. prevede infatti espressamente che l’Agcm, d’ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, “accerta le violazioni dell’articolo 141-*sexies*, commi 1, 2 e 3, ne inibisce la continuazione e ne elimina gli effetti” (comma 2°), aggiungendo (comma 3°) che “in materia di accertamento e sanzione delle violazioni, si applica l’articolo 27, commi da 2 a 15, cod. cons.”.

34. Dopo aver stabilito (comma 1°) che il professionista che “contravviene alle norme di cui agli articoli 70, commi 1 e 2, 71, 72, 72-*bis*, 75, 76 e 77, è punito, per ogni singola violazione, con la sanzione amministrativa pecuniaria da 1.000 euro a 5.000 euro”, l’art. 81 c.cons. aggiunge infatti (comma 3°) che “ai fini dell’accertamento dell’infrazione e dell’applicazione della sanzione, si applica l’articolo 66 cod. cons.”: il comma 3° di quest’ultimo articolo statuisce appunto che “in materia di accertamento e sanzione delle violazioni, si applica l’articolo 27, commi da 2 a 15, del presente Codice”.

35. Ai sensi dell’art. 51-*octies* c.tur. (allegato al d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79), infatti, l’Agcm – designata quale Autorità nazionale responsabile dell’applicazione della dir. 2015/2302/UE, ai sensi dell’art. 5, reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione fra le Autorità nazionali responsabili per l’applicazione del diritto UE dei consumatori – “d’ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, accerta le violazioni delle disposizioni di cui all’articolo 51-*septies*, ne inibisce la continuazione e ne elimina gli effetti, avvalendosi a tal fine degli strumenti, anche sanzionatori, previsti dal decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206”. Si aggiunge poi (comma 1°-*bis*) che, “in materia di accertamento e di sanzione delle violazioni della citata direttiva (UE) 2015/2302, si applica l’articolo 27 del codice del consumo”.

36. Il comma 9°-*bis* dell’art. 144-*bis* c.cons., infatti, dopo aver designato l’AGCM quale “Autorità nazionale responsabile” dell’applicazione del reg. UE 2018/302, ai sensi dell’art. 5, reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione fra le Autorità nazionali responsabili per l’applicazione del diritto UE dei consumatori, stabilisce che “in materia di accertamento e sanzione delle violazioni del medesimo regolamento (UE) 2018/302, si applica l’articolo 27, commi da 2 a 15, del presente codice”.

37. Ai sensi del comma 1°-*bis*, art. 30, d.lgs. n. 59/2010, infatti, laddove le iniziative assunte

- g) dell'art. 9<sup>38</sup>, reg. UE 2012/260 relativo ai requisiti tecnici e commerciali per i bonifici e gli addebiti diretti in euro (art. 3, comma 4<sup>39</sup>, e art. 5, comma 1<sup>40</sup>, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 135);
- h) degli obblighi informativi contemplati dall'art. 4, reg. UE 2021/1230, relativo ai pagamenti transfrontalieri nell'Unione, commesse dai soggetti diversi dai prestatori di servizi di pagamento che forniscano servizi di conversione valutaria presso uno sportello di prelievo automatico o presso un punto vendita (art. 4, comma 1<sup>o-ter</sup><sup>41</sup>, e art. 5, comma 1<sup>o</sup>, d.lgs. 18 agosto 2015, n. 135).

Anche ad ammettere che l'incremento dell'importo massimo della sanzione amministrativa pecuniaria possa giustificarsi per le pratiche commerciali scorrette, in ragione della speciale attitudine di queste ultime a pregiudicare gli interessi economici dei consumatori e a condizionare negativamente il mercato, deve certamente escludersi che considerazioni siffatte possano ra-

---

dal Centro europeo dei consumatori per l'Italia al fine di assicurare il rispetto del divieto di discriminazioni di cui all'art. 29 non sfocino nell'adozione, da parte del fornitore dei servizi, delle misure a tal fine necessarie, lo stesso Centro europeo dei consumatori per l'Italia invia un documentato rapporto all'AGCM, la quale "può intervenire applicando i poteri di cui all'articolo 27 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, e successive modificazioni".

38. Art. 9 (Accessibilità del pagamento) "1. Il pagatore che effettua un bonifico a un beneficiario titolare di un conto di pagamento interno all'Unione non specifica in quale Stato membro è situato tale conto di pagamento, sempre che il conto di pagamento sia raggiungibile conformemente all'articolo 3. 2. Il beneficiario che accetta un bonifico o riceve fondi mediante addebito diretto da un pagatore titolare di un conto di pagamento interno all'Unione non specifica lo Stato membro nel quale è situato tale conto di pagamento, sempre che il conto di pagamento sia raggiungibile conformemente all'articolo 3".

39. "Salvo che il fatto costituisca reato, alla violazione di cui all'articolo 9 del regolamento (UE) n. 260/2012 si applica, nei confronti dei soggetti di cui al medesimo articolo 9, l'articolo 27 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206".

40. "La Banca d'Italia è autorità competente ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (CE) n. 924/2009 e dell'articolo 10 del regolamento (UE) n. 260/2012 anche ai fini dell'irrogazione delle sanzioni amministrative, cui si applica l'articolo 145 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385. Resta salva la competenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato per le sanzioni di cui all'articolo 3, comma 4, e all'art. 4, comma 1-ter, del presente decreto, nonché nelle ipotesi di violazioni del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, nella materia del presente decreto".

41. "Salvo che il fatto costituisca reato, alle violazioni dell'art. 4 del regolamento (UE) 2021/1230 commesse dai soggetti, diversi dai prestatori di servizi di pagamento, che forniscono servizi di conversione valutaria presso uno sportello di prelievo automatico (*Automated Teller Machine - ATM*) o presso il punto vendita, si applica l'articolo 27 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206".

gionevolmente essere estese alla disciplina attuativa della dir. 1993/13/CEE e alle altre discipline di protezione dei consumatori sopra menzionate.

A ciò si aggiunga che nessun altro Paese UE, in sede di attuazione della dir. 2019/2161/UE, ha compiuto scelte anche solo lontanamente paragonabili a quelle adottate dal Governo italiano. Da un confronto anche sommario con le legislazioni degli altri Paesi membri (nessuna delle quali prevede per i professionisti responsabili della violazione delle normative concernenti le clausole vessatorie, le pratiche commerciali scorrette e i contratti a distanza e fuori dai locali commerciali sanzioni pubblicitistiche pecuniarie di importo pari o anche solo avvicinabile ai 10 milioni di euro)<sup>42</sup> emerge che gli importi massimi delle sanzioni previste dal diritto interno degli altri Paesi è notevolmente inferiore a quello previsto dal novellato comma 9°, art. 27 c.cons.

Ne deriva, per un verso, che deve sicuramente escludersi che l'incremento del massimo edittale a 10 milioni di euro fosse *indispensabile* ai fini del corretto recepimento della dir. 2019/2161/UE; per altro verso, che le sanzioni contemplate oggi dall'art. 27, comma 9°, c.cons. sicuramente non rispettano il fondamentale parametro della *proporzionalità*, espressamente contemplato dall'art. 8-ter, dir. 1993/13/CEE, dall'art. 13, dir. 2005/29/CE e dall'art. 24, dir. 2011/83/

---

42. Lussemburgo: ammende da 251 a 120.000 euro; Portogallo: sanzioni amministrative pecuniarie da 4.000 euro a 90.000 euro; Svezia: da 1.200 euro al 4% del fatturato del professionista; Romania: massimo edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate per la violazione del divieto di ricorrere a pratiche commerciali scorrette fissato in circa 20.000 euro; Bulgaria: massimo edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate per la violazione del divieto di ricorrere a pratiche commerciali scorrette fissato in circa 25.000 euro; Spagna: massimo edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate per la violazione del divieto di ricorrere a pratiche commerciali scorrette fissato in 1 milione di euro; Grecia: massimo edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate per la violazione del divieto di ricorrere a pratiche commerciali scorrette fissato in 1,5 milioni di euro; Slovenia: massimo edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate per la violazione del divieto di ricorrere a pratiche commerciali scorrette e per il divieto di inserire nei contratti clausole abusive o non trasparenti fissato in 50.000 euro; Croazia: massimo edittale delle sanzioni amministrative pecuniarie comminate per la violazione del divieto di ricorrere a pratiche commerciali scorrette e per il divieto di inserire nei contratti clausole abusive o non trasparenti fissato in 200.000 euro; Belgio: sanzione penale dell'ammenda fino ad un massimo di 100.000 euro elevabile fino al 6 % del fatturato totale annuo dell'ultimo esercizio concluso prima dell'imposizione della sanzione; Francia: ammenda penale di importo massimo di 300.000 euro, che può essere elevato, in misura proporzionale ai vantaggi ricavati dal professionista responsabile della violazione, fino ad una somma pari al 10% del fatturato medio annuale dei tre anni precedenti alla commissione dell'infrazione.

UE, come modificati dalla dir. 2019/2161/UE.

A ciò si aggiunga che una forbice edittale ampia come quella attualmente contemplata dal comma 9° dell'art. 27 (da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 10 milioni), oltre ad essere sistematicamente aberrante<sup>43</sup> appare sicuramente incompatibile con la nostra Carta costituzionale.

Vi è poi da rilevare un evidente ed assurdo paradosso: mentre per le infrazioni “transfrontaliere”<sup>44</sup> – quelle cioè commesse dall'imprenditore che utilizzi standards contrattuali contenenti clausole vessatorie per concludere contratti non soltanto con consumatori residenti in Italia, ma anche con consumatori residenti in uno o più Paesi UE diversi dall'Italia – si prevede per l'importo della sanzione amministrativa pecuniaria un *tetto massimo* pari al 4% del fatturato annuo realizzato dal professionista in Italia ovvero negli Stati membri in cui risiedono i consumatori interessati dalla infrazione (comma 2°-bis), manca una previsione di analogo tenore per le infrazioni meramente interne, nonostante queste ultime risultino, almeno nella prospettiva del diritto UE, certamente meno gravi rispetto alle infrazioni meramente “transfrontaliere”, se non altro per la loro inattitudine a pregiudicare il mercato nella sua dimensione europea.

In ragione di questa immotivata ed ingiustificabile disparità di trattamento, le imprese italiane (che nella stragrande maggioranza sono microimprese o imprese piccole o medie<sup>45</sup>) che dovessero rendersi responsabili di una infrazione “meramente interna” si troveranno esposte al rischio di subire una sanzione amministrativa pecuniaria di importo di gran lunga superiore al 4% per

---

43. Basti pensare soltanto alla circostanza che la disposizione generale dell'art. 10, l. n. 689/1981 prevede che, in linea di principio (e salvo espressa disposizione di legge in senso contrario), il limite massimo della sanzione amministrativa pecuniaria non dovrebbe, per ciascuna violazione, superare il decuplo del limite minimo.

44. E cioè le infrazioni di cui all'art. 21, reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione fra Autorità nazionali responsabili dell'enforcement delle norme UE di protezione dei consumatori.

45. Si ricorda che una impresa si definisce “media” quando ha un fatturato non superiore a 50 milioni di euro; “piccola” quando ha un fatturato non superiore ai 10 milioni di euro; “microimpresa” quando ha un fatturato non superiore a 2 milioni di euro. L'importo massimo della sanzione amministrativa pecuniaria contemplata dal comma 9°, art. 27 c.cons. è dunque pari al quintuplo del fatturato massimo di una microimpresa, in un Paese come l'Italia nel quale il 95% circa delle imprese attive è rappresentato da microimprese!

cento del fatturato, rischio che invece non correranno se potranno in essere infrazioni “transfrontaliere”, posto che in quest’ultimo caso potranno giovarsi del tetto del 4% del fatturato espressamente contemplato dal comma 2°-bis, art. 37-bis c.cons.

Riteniamo infine che il Governo non potesse considerarsi legittimato, in sede di stesura del decreto legislativo di recepimento della dir. 2019/2161/UE, ad apportare una così rilevante e significativa modificazione in materia di importo delle sanzioni amministrative pecuniarie contemplate dall’art. 27 c.cons., e sia conseguente incorso in un eccesso di delega. L’art. 4, l. 4 agosto 2022, n. 127 (*legge di delegazione europea 2012*), che fissa i principi e i criteri direttivi cui il Governo avrebbe dovuto attenersi nell’esercizio della delega conferitagli dal Parlamento per il recepimento della dir. 2019/2161/UE, lungi dal contemplare espressamente una modificazione di tale portata si limitava invero ad autorizzare il Governo a “revisionare e adeguare l’apparato sanzionatorio amministrativo, già previsto dal codice del consumo, di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, nelle materie oggetto della direttiva (UE) 2019/2161, attraverso la previsione di sanzioni efficaci, dissuasive e proporzionate alla gravità delle relative violazioni”. Ora, che la delega ad effettuare una (mera) operazione di adeguamento e revisione dell’apparato sanzionatorio possa considerarsi idonea a “coprire” e ricomprendere anche il raddoppio del (già molto elevato) massimo edittale della sanzione amministrativa di cui al comma 9° dell’art. 27 c.cons., appare difficilmente sostenibile, anche in ragione del fatto che l’art. 14, commi 24°-bis e 24°-ter, l. 28 novembre 2005, n. 206, stabilisce che gli atti di recepimento di direttive UE “non possono prevedere l’introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse”, dovendosi intendere per “livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive” *l’introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l’attuazione delle direttive* (lett. c).

Quanto infine ai criteri in applicazione dei quali l’Autorità deve condurre la delicata e difficile operazione di quantificazione dell’ammontare della sanzione amministrativa pecuniaria, il comma 2°-ter dell’art. 37-bis c.cons. oggi li riporta in modo analitico (riproducendo pedissequamente l’art. 8-ter, dir. 1993/13/CEE).

Si tratta tuttavia, per un verso, di un elenco non tassativo ma meramente esemplificativo, che può e deve essere integrato con parametri ivi non espressamente contemplati, quali ad es. quello delle condizioni economiche del professionista (art. 27, comma 9°, c.cons. e art. 11, l. n. 689/1981).

Per altro verso, i parametri individuati sono posti tutti sul medesimo piano, senza una graduazione gerarchica, sicché il comma 2°-ter dell'art. 37 c.cons. (al pari del comma 9°-ter dell'art. 27 c.cons.) appare del tutto inidoneo a prevenire il rischio di quantificazioni fondate su valutazioni e motivazioni ampiamente discrezionali, se non addirittura arbitrarie, rendendo estremamente difficile il controllo dell'apparato motivazionale dei provvedimenti Agcm da parte dei giudici amministrativi.

### **9. Gli impegni assunti dal professionista**

Ai sensi dell'art. 27, comma 7°, prima proposizione, c.cons., l'Autorità “può ottenere dal professionista responsabile l'assunzione dell'impegno di porre fine all'infrazione, cessando la diffusione della stessa ovvero modificandola in modo da eliminarne i profili di illegittimità”.

Non vè motivo per escludere che questa disposizione trovi applicazione anche ai procedimenti di cui all'art. 37-bis c.cons.

Sia in ragione della circostanza che l'art. 27 viene integralmente richiamato dal comma 1° dell'art. 37-bis c.cons., sia in considerazione del fatto che l'art. 9, par. 4, reg. UE 2017/2394 annovera espressamente fra i poteri “minimi” di *enforcement* di cui debbono essere dotate le Autorità nazionali competenti (poteri di cui l'Agcm è investita non solo nei procedimenti inerenti ad infrazioni transfrontaliere ma anche in quelli aventi ad oggetto infrazioni di rilevanza meramente nazionale: v. art. 27, comma 2°, e art. 144-bis, comma 2°, c.cons.) anche il potere di “cercare di ottenere o di accettare” impegni “a porre fine all'infrazione” assunti dal professionista nei confronti del quale sia stato avviato il procedimento.

È dunque pacifico che il professionista, di sua iniziativa o su sollecitazione della stessa Autorità, possa offrire all'Autorità impegni aventi ad oggetto la cessazione dell'utilizzazione di condizioni generali di contratto contenenti

clausole in merito alle quali l’Autorità abbia avviato una istruttoria suscettibile di sfociare in una valutazione di vessatorietà e/o di non trasparenza, segnata-mente dell’impegno ad espungere puramente e semplicemente le clausole in questione dallo standard contrattuale ovvero a modificarne la formulazione ed i contenuti precettivi con modalità tali da renderle pienamente chiare e comprensibili e idonee a dar vita ad un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti del contratto.

A fronte di una proposta siffatta, qualora giudichi “idonei” gli impegni che il professionista si è offerto di assumere, l’Autorità può chiudere il procedimento avviato con un provvedimento che “rende” gli impegni “obbligatori per il professionista” senza procedere all’accertamento della infrazione (e conseguentemente senza adottare ordini inibitori né misure di ripristino e soprattutto senza procedere all’irrogazione della conseguente sanzione amministrativa pecuniaria).

Il professionista che, dopo la pronuncia di un provvedimento siffatto, venga meno agli impegni così assunti ed “accettati” dall’Autorità, concludendo con consumatori contratti per adesione contenenti clausole identiche o equiparabili a quelle che si era obbligato ad espungere ovvero clausole formulate con modalità diverse da quelle che si era obbligato ad adottare, si rende responsabile di un illecito amministrativo, per il quale viene comminata dal comma 12° dell’art. 27 una sanzione amministrativa pecuniaria il cui importo massimo è fissato oggi in 10 milioni di euro.

Alla luce dell’utilità e dell’efficacia che lo strumento degli impegni può presentare per garantire una piena e rapida attuazione della disciplina di recepimento della dir. 1993/13/CEE e la tempestiva eliminazione dal mercato di clausole formulate in violazione dei precetti di tale direttiva, riteniamo che nei procedimenti di cui all’art. 37-*bis* c.cons. debba essere interpretata in senso ristretto e rigoroso la previsione, contenuta nel comma 7°, in forza della quale nei “casi di manifesta scorrettezza e gravità” la proposta di impegni non può essere presentata dal professionista né accettata dall’Autorità, limitandone l’operatività a casi del tutto eccezionali.

Merita infine di essere rilevato che, alla luce di quanto statuito dal reg. UE 2017/2394, il contenuto della proposta di impegni può anche essere di-

verso e più ampio rispetto a quanto risulta dal comma 7° dell'art. 27 c.cons., ove si discorre di impegno a “*porre fine all’infrazione, cessando la diffusione della stessa o modificandola in modo da eliminare i profili di illegittimità*”<sup>46</sup>. Il par. 4 dell’art. 9 reg. impone infatti agli Stati membri di attribuire alle Autorità nazionali competenti anche il potere di ricevere “*impegni riparatori aggiuntivi*”<sup>47</sup>, a beneficio dei consumatori interessati dalla presunta infrazione, ovvero – se del caso – di cercare di ottenere l’assunzione, da parte del professionista, di “*impegni*” ad “*offrire rimedi adeguati*” ai consumatori interessati da siffatta infrazione.

Con specifico riferimento alla disciplina contenuta negli artt. 33-36 c.cons., le “*prestazioni riparatorie*” suscettibili di formare oggetto degli impegni potrebbero consistere nella restituzione di somme riscosse in esecuzione delle clausole (che rischiano di essere riconosciute dall’Agcm come) vessatorie e/o non trasparenti e/o nel risarcimento dei pregiudizi patrimoniali sofferti dai consumatori in ragione della presenza e della concreta applicazione di clausole siffatte. Tali prestazioni possono costituire dunque – in aggiunta alla cessazione dell’impiego e/o alla riformulazione delle clausole in questione nelle condizioni generali utilizzate per la stipulazione di futuri contratti – oggetto degli impegni che il professionista si offre di assumere: impegni la cui accettazione vincola giuridicamente il professionista (quantomeno nei confronti dell’Autorità) ad eseguire quanto promesso consentendogli di evitare che venga accertata la sua responsabilità per l’infrazione e che vengano adottati nei suoi confronti i conseguenti provvedimenti sanzionatori.

---

46. E ciò, a dire il vero, non soltanto per i procedimenti in materia di clausole vessatorie e non trasparenti inserite in contratti standard, ma in tutti i procedimenti di competenza dell’Agcm nell’ambito dei quali quest’ultima è chiamata ad accertare eventuali infrazioni di normative di protezione del consumatore nella veste di Autorità nazionale responsabile dell’*enforcement* di normative siffatte.

47. *Additional remedial commitments, Engagements supplémentaires en matière de mesures correctives, Zusätzliche Abhilfezusagen.*

**10. La pubblicazione dei provvedimenti adottati dall’Autorità ai sensi dell’art. 37-bis c.cons**

Il comma 2° dell’art. 37-bis c.cons., la cui formulazione non è stata modificata dagli interventi di riforma del 2021 e del 2023, prevede testualmente che “il provvedimento che accerta la vessatorietà della clausola” debba essere “diffuso”: sia mediante il suo inserimento – anche solo per estratto – nell’apposita sezione dedicata del sito istituzionale dell’Autorità e nel sito internet del professionista che abbia predisposto ed utilizzato le condizioni generali di contratto contenenti la clausola; sia mediante pubblicazione da effettuarsi, a cura e spese del professionista, con qualsiasi altro mezzo ritenuto idoneo a soddisfare l’esigenza di assicurare che il pubblico dei consumatori sia adeguatamente e compiutamente informato.

Ancorché la disposizione faccia riferimento soltanto (al capo del provvedimento dell’Autorità inerente) all’accertamento della vessatorietà, deve senz’altro ritenersi che l’Autorità sia legittimata a disporre che venga diffuso e pubblicato, a cura e spese del professionista, il contenuto dell’intero provvedimento adottato dall’Autorità, incluse le misure inibitorie, ripristinatorie e/o sanzionatorie adottate nei suoi confronti, con chiara ed esplicita indicazione della sua identità: lo si ricava inequivocabilmente dalla seconda proposizione del comma 8° dell’art. 27 c.cons. e dall’art. 9, par. 7, reg. UE 2017/2394.

Il mancato rispetto, da parte del professionista, delle prescrizioni impartite dall’Autorità in merito alla diffusione e alla pubblicazione del provvedimento adottato nei suoi confronti costituisce a sua volta un illecito amministrativo, per il quale lo stesso comma 2° dell’art. 37-bis commina una sanzione amministrativa pecuniaria il cui importo massimo è fissato in 50.000 euro.

**11. Il rapporto fra i procedimenti amministrativi di competenza dell’Agcm ex art. 37-bis c.cons. e i giudizi civili “individuali” e “collettivi”**

Le nuove competenze attribuite all’Agcm nell’ambito dei procedimenti amministrativi disciplinati dal novellato art. 37-bis c.cons. pongono inevitabilmente un delicato problema di rapporti fra i provvedimenti amministrativi

assunti nell'ambito di procedimenti siffatti (e le sentenze pronunciate dal Tar Lazio-Roma e dal Consiglio di Stato nell'ambito dei giudizi amministrativi instaurati in seguito alla proposizione di impugnazioni contro tali provvedimenti) e i giudizi civili nell'ambito dei quali l'autorità giudiziaria ordinaria venga chiamata a pronunciarsi sulla vessatorietà e/o sulla trasparenza delle clausole inserite in contratti stipulati da consumatori con professionisti: a) giudizi civili "individuali" (instaurati cioè da un singolo consumatore nei confronti della propria controparte professionale o viceversa); b) giudizi civili inibitori promossi da associazioni dei consumatori o dei professionisti ai sensi dell'art. 37 c.cons.; c) giudizi civili instaurati da associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 c.cons. con azioni "rappresentative" esperite (ai sensi degli artt. 140-ter ss. c.cons.) per ottenere la pronuncia di provvedimenti inibitori e/o di provvedimenti "compensativi" nei confronti di professionisti che utilizzino condizioni generali di contratto contenenti clausole vessatorie e/o non trasparenti pregiudicando l'interesse generale dei consumatori o comunque gli interessi economici di una pluralità di consumatori.

A ciò si aggiungano i tradizionali (e mai affrontati *ex professo* dal nostro legislatore) problemi del rapporto fra giudizi civili collettivi inibitori (e ora anche giudizi promossi con azioni rappresentative) e giudizi individuali successivamente instaurati fra le parti di un rapporto contrattuale disciplinato da condizioni generali di contratto la cui vessatorietà (e/o trasparenza) sia già stata valutata nell'ambito di un giudizio "collettivo" definito con sentenza passata in giudicato.

Nulla, in proposito, viene stabilito dal codice del consumo, se si eccettua la previsione inserita nella 5<sup>a</sup> proposizione del comma 7° dell'art. 140-septies c.cons., che (sul modello della identica previsione contenuta nella 3<sup>a</sup> proposizione del comma 3° dell'art. 840-ter c.p.c., in materia di azione di classe) attribuisce al tribunale investito di una azione "rappresentativa" il (mero) potere (discrezionale) di sospendere il giudizio quando "sui fatti rilevanti ai fini della decisione" sia in corso un'istruttoria davanti a un'Autorità indipendente ovvero sia in corso un giudizio (*scilicet*: instaurato attraverso la proposizione di una impugnazione contro un provvedimento assunto da una Autorità indipendente) davanti al giudice amministrativo.

Ne consegue che il tribunale (sezione specializzata in materia di impresa)

è soltanto *facoltizzato* – ma *non è tenuto* – a sospendere il “giudizio collettivo” nell’ambito del quale si controverta in merito alla possibile vessatorietà o non trasparenza di una o più clausole inserite nelle condizioni generali di contratto utilizzate dal professionista convenuto con una azione rappresentativa (esperita *ex art. 140-ter ss. c.cons.*), laddove risulti che, con riferimento alle medesime condizioni generali, sia in corso di svolgimento un procedimento amministrativo avviato presso l’Agcm *ex art. 37-bis c.cons.* nei confronti del medesimo professionista convenuto nel giudizio civile “collettivo” ovvero un giudizio amministrativo davanti al Tar Lazio-Roma o al Consiglio di Stato per la trattazione dell’impugnazione proposta contro il provvedimento dell’Agcm che abbia definito il procedimento svoltosi *ex art. 37-bis c.cons.* nei confronti del medesimo professionista convenuto nel giudizio civile “collettivo”.

Né l’art. 27, né l’art. 37-*bis* c.cons. attribuiscono espressamente al giudice civile (giudice di pace o tribunale ordinario, a seconda del valore e dell’oggetto della controversia) il potere di disporre una analoga sospensione del “giudizio individuale” nell’ambito del quale si controverta in merito alla possibile vessatorietà o non trasparenza di una o più clausole inserite nelle condizioni generali di contratto che disciplinano il rapporto contrattuale *b-to-c* cui il giudizio si riferisce, nell’ipotesi in cui risulti che, con riferimento alle medesime condizioni generali, sia in corso di svolgimento un procedimento amministrativo avviato presso l’Agcm *ex art. 37-bis c.cons.* nei confronti dello stesso professionista attore o convenuto nel giudizio civile “individuale”, ovvero un giudizio amministrativo davanti al Tar Lazio-Roma o al Consiglio di Stato per la trattazione dell’impugnazione proposta contro il provvedimento dell’Agcm che abbia definito il procedimento svoltosi *ex art. 37-bis c.cons.* nei confronti del medesimo professionista attore o convenuto nel giudizio civile “individuale”: è assai dubbio – e parrebbe doversi escludere – che la relativa lacuna si presti ad essere colmata attraverso l’applicazione analogica delle citate previsioni contenute nell’art. 140-*septies*, comma 7°, c.cons. e nell’art. 840-*ter*, comma 3°, c.p.c.

Ciò posto, il codice del consumo, in primo luogo, continua a non attribuire, al giudicato formatosi nell’ambito del giudizio civile collettivo, alcuna attitudine a dispiegare effetti di qualsivoglia genere nell’ambito dei (successivi)

giudizi individuali inerenti a rapporti contrattuali disciplinati dalle medesime condizioni generali di contratto già valutate nell'ambito del giudizio collettivo.

In secondo luogo, né il c.p.c. né il c.cons. statuiscono alcunché in merito alla possibile rilevanza giuridica – nell'ambito di giudizi civili “individuali” o di giudizi “collettivi” instaurati con “azioni di classe” o “azioni rappresentative” – degli accertamenti contenuti in provvedimenti dell'Agcm non tempestivamente impugnati, ovvero impugnati con ricorsi respinti dai giudici amministrativi, omettendo di chiarire se, in presenza di quali presupposti, con quale intensità ed entro quali limiti il giudice civile chiamato a pronunciarsi sulla vessatorietà e/o la trasparenza di una o più clausole di contratti *b-to-c* (nell'ambito di un giudizio individuale o di un giudizio collettivo) possa e debba considerarsi “vincolato” agli accertamenti già condotti (e coperti da giudicato) da Agcm.

Manca infatti, sia nel c.p.c. sia nel c.cons., una disposizione paragonabile a quella dell'art. 7, d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3 (attuativo della dir. 2014/104/UE), che espressamente disciplina gli effetti delle decisioni dell'Agcm nei giudizi civili instaurati con azioni volte ad ottenere la condanna al risarcimento dei danni cagionati da illeciti concorrenziali: stabilendo che nell'ambito di giudizi siffatti *si ritiene definitivamente accertata*, nei confronti dell'autore, *la violazione del diritto della concorrenza* constatata da una decisione dell'Agcm non più soggetta ad impugnazione davanti al giudice del ricorso ovvero da una sentenza del giudice del ricorso passata in giudicato, precisando che ciò vale con riferimento alla “natura della violazione” e alla “sua portata materiale, personale, temporale e territoriale” ma non con riferimento al nesso di causalità e all'esistenza del danno-conseguenza, e specificando altresì che la decisione *definitiva* con cui Agcm accerta una violazione del diritto della concorrenza *costituisce prova*, nei confronti dell'autore, della natura della violazione e della sua portata materiale, personale, temporale e territoriale, *valutabile insieme ad altre prove*.

L'assenza, nel c.p.c. e nel c.cons., di una disposizione di analogo tenore riferita alle decisioni assunte dall' Agcm nell'ambito dei procedimenti amministrativi di cui agli artt. 27 e 37-*bis* c.cons. non può certamente essere imputata al caso, costituendo per contro il frutto di una consapevole e voluta scelta del

nostro legislatore interno, il quale – sulle orme del legislatore UE<sup>48</sup> – non ha voluto estendere alle decisioni in questione il regime normativo speciale dettato dall’art. 7, d.lgs. 19 gennaio 2017, n. 3 per gli effetti delle decisioni dell’Agcm nei giudizi civili instaurati con azioni, “individuali” o “di classe”<sup>49</sup>, volte ad ottenere la pronuncia di condanne al risarcimento di danni cagionati da illeciti concorrenziali<sup>50</sup>: regime normativo speciale del quale pertanto deve senz’al-

---

48. Che a sua volta si è ben guardato dall’inserire – nella dir. 2019/2161/UE sulla modernizzazione e sull’*enforcement* dei diritti dei consumatori o nel reg. UE 2017/2394 sulla cooperazione fra Autorità nazionali responsabili dell’*enforcement* del diritto UE dei consumatori – una disposizione che, per le violazioni delle norme UE di protezione dei consumatori, contenesse un precetto paragonabile a quello dettato per le violazioni del diritto UE della concorrenza dall’art. 9, par. 1, dir. 2014/104/UE (il quale impone agli Stati membri di provvedere affinché “una violazione del diritto della concorrenza constatata da una decisione definitiva dell’Autorità nazionale garante della concorrenza – o da una sentenza del giudice nazionale davanti al quale sia stata impugnata una decisione dell’Autorità nazionale garante della concorrenza – sia ritenuta definitivamente accertata ai fini dell’azione risarcitoria proposta dinanzi ai giudici nazionali ai sensi degli artt. 101 o 102 Tratt. FUE o del diritto nazionale della concorrenza”). Per altro verso, la stessa dir. 2020/1868/UE sulle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori si limita a sua volta (art. 15) ad imporre genericamente agli Stati membri l’obbligo di provvedere affinché una decisione definitiva di un’autorità amministrativa di uno Stato membro relativa all’esistenza di una infrazione lesiva degli interessi collettivi dei consumatori “*possa essere usata da tutte le parti come prova*” nell’ambito di eventuali altre azioni promosse dinanzi agli organi giurisdizionali di quello Stato al fine di ottenere la pronuncia di provvedimenti “risarcitori” nell’ambito dei giudizi collettivi instaurati con azioni rappresentative promosse nei confronti dello stesso professionista per la medesima condotta, “*conformemente al diritto nazionale in materia di valutazione delle prove*”.

49. Cfr. quanto statuito dal comma 1°, art. 1, d.lgs. n. 3/2017: “il presente decreto disciplina, anche con riferimento alle azioni collettive di cui al titolo VIII-bis del libro quarto del c.p.c., il diritto al risarcimento in favore di chiunque ha subito un danno a causa di una violazione del diritto della concorrenza da parte di un’impresa o di un’associazione di imprese”.

50. Non è invece possibile promuovere azioni “rappresentative” ex art. 140-ter ss. c.cons. per ottenere l’adozione di provvedimenti “compensativi” nei confronti dei professionisti che – con condotte tenute in violazione delle norme UE ed interne in materia concorrenziale – abbiano leso (anche) gli interessi economici di una pluralità di consumatori, dal momento che le norme UE ed interne in materia di concorrenza non sono state inserite nell’elenco (tassativo) delle disposizioni la cui violazione, da parte di un professionista, può legittimare l’esperimento di una azione rappresentativa a tutela degli interessi dei consumatori che ne siano stati pregiudicati (elenco che si rinviene nell’Allegato II-*septies* al c.cons.). In ragione di ciò, appare completamente priva di senso la statuizione contenuta nell’ultima proposizione del comma 7°, art. 140-*septies* c.cons. (frutto di un ottuso ed irragionevole “copia-incolla” della seconda proposizione del comma 4°, art. 840-ter c.p.c.), in forza della quale “restano ferme le disposizioni del decreto legislativo 19 gennaio 2017, n. 3”. Le disposizioni del d.lgs. n. 3/2017 possono infatti trovare applicazione (onde ha senso prevedere espressamente che esse “restino ferme”) soltanto ai giudizi risarcitori “collettivi” instaurati con le azioni di classe esperite ai sensi degli artt. 840-bis ss. c.p.c., non invece ai giudizi risarcitori “collettivi” instaurati con le azioni rappresentative di cui agli artt. 140-ter ss. c.cons., e ciò per la semplice ragione che queste ultime azioni non possono essere esperite per far valere i diritti al risarcimento dei danni cagionati da violazioni del diritto UE ed interno della concorrenza.

tro escludersi l'applicabilità analogica a fattispecie diverse da quelle in esso espressamente contemplate, quali appunto i giudizi civili individuali e collettivi nell'ambito dei quali si controverta in merito alla vessatorietà e/o alla non trasparenza di clausole inserite in contratti per adesione *b-to-c*.

Il completo silenzio serbato dal nostro legislatore è, probabilmente, la più grave fra le molteplici criticità che caratterizzano i contenuti dei due decreti legislativi del marzo 2023 che hanno dato attuazione alle dir. 2019/2161/UE e 2020/1828/UE.

Preso atto dell'ennesima occasione malamente sprecata, l'interprete non può far altro che sforzarsi di individuare le conseguenze che ne derivano per il sistema.

In primo luogo, sembra inevitabile riconoscere che il giudice civile investito di una controversia "individuale" possa e debba (continuare a) considerarsi pienamente libero di pervenire – in sede di valutazione della vessatorietà e/o della trasparenza delle clausole del contratto *b-to-c* sottoposto al suo esame – ad esiti diametralmente opposti a quelli cui in ipotesi sia già pervenuto il (diverso) giudice civile investito, con riferimento alle clausole inserite nel medesimo standard contrattuale predisposto ed utilizzato dallo stesso professionista, di una azione inibitoria promossa *ex art. 37 c.cons.* ovvero di una azione "rappresentativa" inibitoria *ex art. 140-octies c.cons.* promossa dalle associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 c.cons. Non soltanto perché manca una disposizione che espressamente estenda ai "giudizi individuali" il giudicato formatosi sui provvedimenti inibitori "collettivi"<sup>51</sup>, ma anche perché nell'ambito del giudizio individuale la valutazione della vessatorietà e della trasparenza dev'essere condotta "in concreto", e cioè tenendo conto delle specifiche peculiarità del caso di specie, ed in particolare

---

51. Disposizione presente invece nell'ordinamento di altri Paesi UE: v. ad es. il § 11 ("Effetti della sentenza") della legge tedesca sulle azioni inibitorie nel settore del diritto dei consumatori (*Unterlassungsklagengesetz*) del 26 novembre 2001, ai sensi del quale, se il professionista tiene una condotta contrastante con il divieto (impostogli da una sentenza inibitoria) di continuare ad utilizzare, per la regolamentazione dei rapporti contrattuali che instaura con le proprie controparti, condizioni generali di contratto di cui (nel giudizio inibitorio) sia stata accertata la natura vessatoria, le relative clausole debbono considerarsi inefficaci (*unwirksam*) se ed in quanto – nell'ambito di un giudizio "individuale" – la parte aderente invochi l'applicazione e gli effetti della sentenza che ha definito il procedimento inibitorio.

delle circostanze che hanno preceduto, accompagnato e seguito la formazione dell'accordo contrattuale, nonché delle caratteristiche soggettive delle parti, del comportamento che esse hanno tenuto e dei rapporti fra di esse intercorrenti: tutti elementi dei quali inevitabilmente non può tenersi conto in un giudizio "astratto" come quello che si svolge nell'ambito di un procedimento inibitorio, funzionale ad impedire la (e/o a porre fine alla) utilizzazione su larga scala di condizioni generali di contratto non rispondenti ai requisiti posti dalla dir. 1993/13/CEE, onde prevenire i pregiudizi che siffatta utilizzazione è suscettibile di arrecare agli interessi economici della generalità dei consumatori potenzialmente interessati ad acquistare i beni o i servizi offerti dal professionista che tali condizioni generali abbia predisposto.

Ad identica conclusione ci sembra debba pervenirsi anche con riguardo alla possibile rilevanza, nell'ambito di giudizi civili "individuali" o "collettivi", degli accertamenti e delle valutazioni contenute in provvedimenti inibitori, di rimozione degli effetti e sanzionatori pronunciati dall'Agcm ex art. 37-bis c.cons., a maggior ragione laddove siano pendenti i giudizi amministrativi instaurati attraverso la proposizione di apposite impugnazioni.

Invero, con specifico riferimento a provvedimenti con i quali l'Agcm – sulla base dell'art. 37-bis c.cons. nella formulazione anteriore alle modifiche introdotte nel 2022 e nel 2023 – aveva accertato la formulazione non trasparente di alcune clausole inserite in condizioni generali di contratto utilizzate per disciplinare rapporti contrattuali aventi ad oggetto servizi bancari<sup>52</sup>, la sez. I della Corte di cassazione (sent. 31 agosto 2021, n. 23655) ha recentemente affermato che "il provvedimento con il quale l'Agcm accerti l'assenza di chiarezza e comprensibilità di alcune clausole contrattuali determina, nel giudizio civile avente ad oggetto un contratto contenente le medesime clausole, una *presunzione legale (relativa) suscettibile di prova contraria*", che pur non essendo sancita espressamente dalla legge "scaturisce dalla funzione sistematica assegnata agli strumenti di *public enforcement*" e fa insorgere in capo al giudice civile che ef-

---

52. Senza adottare misure inibitorie e senza irrogare alcuna sanzione amministrativa pecuniaria, ma limitandosi ad imporre la diffusione del provvedimento mediante pubblicazione a cura e spese del professionista.

fettui una valutazione diversa un “*dovere di motivazione e di specifica confutazione*” delle argomentazioni addotte dall’Agcm a sostegno della propria decisione.

In questa sentenza la S.C. riconosce invero che l’orientamento interpretativo (ormai consolidatosi nella giurisprudenza di legittimità) secondo cui – nei giudizi civili ordinari instaurati ex art. 33, l. n. 287/1990 per ottenere il risarcimento dei danni cagionati da illeciti anticoncorrenziali – gli accertamenti compiuti dall’Agcm hanno una *efficacia probatoria rafforzata* e i provvedimenti assunti dall’Agcm costituiscono *prova privilegiata* in relazione alla sussistenza del comportamento accertato o della posizione rivestita sul mercato e del suo eventuale abuso, è un orientamento che fa riferimento all’accertamento e alla ricostruzione di fatti storici rilevanti ai fini del *private enforcement* e non solo alla valutazione della loro anti-giuridicità, mentre il giudizio sulla chiarezza e comprensibilità delle clausole di un testo contrattuale “non attiene propriamente a un preciso fatto storico e si risolve piuttosto in un *giudizio di fatto* espresso sul tenore di un documento contrattuale”, valutato a monte nella sua potenzialità di adeguata capacità esplicativa per un comune contraente consumatore.

Cionondimeno, omettendo sorprendentemente di considerare le abissali differenze che intercorrono fra le due fattispecie, la S.C. non esita ad affermare in modo del tutto apodittico che anche in quest’ultima ipotesi ricorrono “le ragioni che hanno indotto all’attribuzione di un valore privilegiato e presuntivo agli accertamenti dell’Autorità Garante”, onde gli stessi principi enunciati con riferimento agli illeciti *antitrust* debbono ritenersi valevoli, *mutatis mutandis*, anche in materia di clausole vessatorie o abusive con riguardo ai relativi accertamenti e alle relative valutazioni da parte dell’Agcm, “tenuto conto delle ragioni ispiratrici che prendono le mosse dalla funzione stessa assolta nel sistema dalla pubblica tutela erogata attraverso gli strumenti di *public enforcement*, tanto più che a fronte dell’attività amministrativa dell’Autorità Garante l’imprenditore gode del diritto alla difesa, al contraddittorio e all’impugnazione in sede giurisdizionale.”.

Ne consegue, sempre secondo la S.C., che alla valutazione espressa dall’AGCM nel provvedimento che ha accertato la non trasparenza delle clausole inserite nello standard contrattuale sottoposto al suo esame deve essere attribuito un valore privilegiato, dovendo siffatta valutazione, nel giudizio ci-

vile “individuale” inerente al contratto contenente le stesse clausole, essere ritenuta *presuntivamente corretta*<sup>53</sup>. Di qui l’insorgenza, in capo al giudice che ritenesse di effettuare una diversa e contrapposta valutazione, di un onere di “motivazione rafforzata” e di “specificata confutazione” delle argomentazioni e della motivazione del provvedimento dell’Agcm, onere tanto più necessario quando il dissenso riguardi in via esclusiva il giudizio sulla trasparenza della formulazione delle clausole in sé e per sé, e non si fondi invece sulla valorizzazione di elementi di fatto ulteriori attinenti allo specifico, concreto rapporto intercorrente fra professionista e consumatore.

Il giudice civile che intendesse discostarsi dalle valutazioni dell’Agcm non potrebbe conseguentemente limitarsi a motivare ed argomentare *in positivo* per quali ragioni (giuridiche) ha ritenuto di escludere che una clausola fosse formulata in termini chiari e comprensibili (ovvero, aggiungiamo noi, che una clausola desse vita ad uno squilibrio a tal punto “significativo” e contrastante con la buona fede da giustificare la qualificazione in termini di vessatorietà), ma avrebbe altresì l’onere di confutare in modo puntuale ed analitico le argomentazioni addotte dall’AGCM a sostegno della sua (opposta) decisione: un onere, quest’ultimo, il cui mancato assolvimento inficerebbe *ex se* la decisione assunta dal giudice civile, a prescindere dalla bontà, dalla solidità e dalla correttezza delle argomentazioni addotte *in positivo* da quest’ultimo a sostegno della propria, divergente valutazione.

Le affermazioni contenute in questa sentenza<sup>54</sup> non meritano a nostro avviso di essere condivise, a maggior ragione alla luce delle scelte compiute in sede di recepimento delle dir. 2019/2161/UE e dir. 2020/1828/UE dal Governo, che si è ben guardato dall’attribuire – con apposite disposizioni – qualsivoglia tipo di rilevanza ai provvedimenti dell’AGCM ai fini del *private enforcement* giudiziale delle discipline di protezione del consumatore.

In primo luogo, tali affermazioni manifestano una sorprendente propen-

---

53. Si tratterebbe, secondo la S.C., di una “presunzione legale, pur suscettibile di prova contraria, non sancita espressamente dalla legge ma *desunta dal sistema* e in particolare *dalla funzione stessa assegnata nel nostro ordinamento agli strumenti di public enforcement*”.

54. Sostanzialmente avallate dalla successiva Cass., sez. I, 3 novembre 2023, n. 30556.

sione della (prima sezione della) Suprema Corte ad avallare una sorta di supino assoggettamento del giudice civile ordinario all'Autorità amministrativa indipendente (e al giudice amministrativo chiamato in sede di impugnazione a pronunciarsi sui provvedimenti di quest'ultima) con riferimento a giudizi che – diversamente da quelli aventi ad oggetto la responsabilità civile per illecito concorrenziale, che postulano l'accertamento dell'infrazione delle regole *antitrust* – sono squisitamente ed esclusivamente civilistici, in quanto attengono alla delicata e complessa valutazione dell'equilibrio “normativo” e (nel caso di clausole “principali” formulate in termini non trasparenti) “economico/normativo” del contenuto del regolamento contrattuale e/o alla trasparenza della formulazione delle relative clausole, in funzione della possibile declaratoria di nullità delle stesse.

In secondo luogo, l'intero apparato argomentativo della sentenza poggia su di un presupposto quantomeno discutibile: la piena equiparabilità fra giudizi civili promossi (da consumatori) per ottenere il risarcimento dei danni cagionati da illeciti *antitrust* e giudizi civili individuali nei quali si controversa in merito alla validità di una o più clausole di un contratto stipulato da un consumatore con un professionista. Una piena equiparabilità che, nonostante la totale assenza di disposizioni di rango legislativo che la prevedano, giustificherebbe ed imporrebbe la estensione incondizionata ed acritica ai secondi dei principi elaborati dalla giurisprudenza per i primi.

Altro è, invero, la complessa ricostruzione – fattuale e giuridica – degli elementi costitutivi di una intesa vietata o di un abuso di posizione dominante (ricostruzione che richiede competenze tecniche, professionalità ed esperienza certamente possedute dal personale dell'Agcm e non necessariamente presenti nei giudici civili), altro è la valutazione di trasparenza e vessatorietà di una clausola, la quale postula essenzialmente ed esclusivamente competenze e conoscenze (del diritto privato comune dei contratti e del diritto privato dei contratti dei consumatori) che appartengono al patrimonio culturale di base di qualsiasi giudice civile ordinario.

Non si vede pertanto per quale ragione (in assenza, lo ripetiamo, di una disposizione di legge che espressamente lo preveda) un giudice civile chiamato a pronunciarsi sulla vessatorietà e/o sulla trasparenza di una o più clausole di

un contratto *b-to-c* dovrebbe considerarsi vincolato alle precedenti valutazioni (*giuridiche*, e non certo di mero fatto, come erroneamente affermato dalla S.C.) compiute dall'Agcm in un provvedimento adottato *ex art. 37-bis c.cons.* (a maggior ragione se non si è formato il giudicato su di un provvedimento siffatto) ed essere conseguentemente gravato – nell'ipotesi in cui ritenesse di non condividere siffatte valutazioni – dall'onere di confutare in modo compiuto ed analitico le relative argomentazioni, senza limitarsi a motivare e giustificare *in positivo* le proprie valutazioni.

Quanto infine ai provvedimenti di “accettazione” degli impegni a porre fine all'infrazione e degli “impegni riparatori aggiuntivi” assunti dal professionista, essi non contengono alcun accertamento dell'intervenuta infrazione delle disposizioni attuative della dir. 1993/13/CEE, né alla proposta di impegni formulata dal professionista può attribuirsi la valenza di implicito riconoscimento della vessatorietà e/o della non trasparenza delle clausole inserite negli *standards* contrattuali originariamente utilizzati dal professionista medesimo.

In linea di principio, nulla impedisce pertanto al giudice civile – chiamato in un giudizio individuale a pronunciarsi sulla validità di clausole standardizzate inserite in un contratto che un consumatore abbia stipulato con un professionista prima che quest'ultimo assumesse (nell'ambito di un procedimento avviato nei suoi confronti *ex art. 37-bis c.cons.*) l'impegno a modificare il tenore e la formulazione delle proprie condizioni generali di contratto – di escludere la vessatorietà delle clausole in questione e/o di riconoscere che esse fossero formulate in termini chiari e comprensibili.

Né, d'altra parte, il provvedimento di “accettazione” degli impegni produce effetti giuridici diretti nei rapporti privatistici intercorrenti fra il professionista e le proprie controparti contrattuali.

Ne consegue che il professionista il quale, venendo meno all'impegno accettato con apposito provvedimento dall'Agcm, continuasse ad inserire nelle condizioni generali utilizzate per regolare i rapporti contrattuali instaurati *ex novo* con la propria clientela consumatrice le clausole che aveva promesso di eliminare del tutto ovvero di modificare, e/o continuasse ad applicare clausole che aveva promesso di non far concretamente valere nei confronti dei consumatori con i quali aveva già instaurato rapporti contrattuali ancora non esau-

riti, si renderebbe indubbiamente responsabile di un illecito amministrativo, ma ciò non sarebbe *di per sé solo* sufficiente per consentire e men che meno per imporre di qualificare come vessatorie e/o non trasparenti le clausole in questione, né per legittimare l'esperimento, da parte dei consumatori "vittime" di tali condotte, di una pretesa risarcitoria, a meno che non risultino ravvisabili in comportamenti siffatti gli estremi di una pratica commerciale scorretta (nel qual caso i consumatori potrebbero esperire i rimedi risarcitori *ex comma 15°-bis* dell'art. 27 c.cons. per il solo fatto che il professionista, omettendo di mantenere gli impegni accettati dall'Agcm con provvedimento portato alla loro conoscenza, abbia pregiudicato i loro interessi con comportamenti suscettibili di "falsarne" il comportamento economico, a prescindere dall'accertamento della natura vessatoria o della formulazione non trasparente delle clausole utilizzate o applicate in violazione degli impegni assunti nei confronti dell'Agcm).

## Autori

- **Giorgio Afferni** - Professore associato di diritto privato presso l'Università degli studi di Genova
- **Guido Alpa** - Professore emerito di diritto civile presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" e professore straordinario t.d. di diritto privato presso l'Università degli studi G. Marconi
- **Anna Argentati** - Responsabile della Direzione studi giuridici dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato e professoressa straordinaria t.d. di diritto dell'economia presso l'Università degli studi G. Marconi
- **Maria Annunziata Astone** - Professoressa ordinaria di diritto privato presso l'Università degli studi di Messina
- **Enrico Camilleri** - Professore ordinario di diritto privato presso l'Università degli studi di Palermo
- **Giovanni De Cristofaro** - Professore ordinario di diritto privato presso l'Università degli studi di Ferrara
- **Francesco Denozza** - Professore emerito di diritto commerciale presso l'Università degli studi di Milano "La Statale"
- **Alberto M. Gambino** - Prorettore presso l'Università Europea di Roma e professore ordinario di diritto privato
- **Anna Genovese** - Professoressa ordinaria di diritto commerciale presso l'Università degli studi di Verona
- **Mario Libertini** - Professore emerito di diritto commerciale presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza"
- **Marisaria Maugeri** - Professoressa ordinaria di diritto civile presso l'Università degli studi di Catania
- **Andrea Montanari** - Professore associato di diritto privato presso l'Università delle Camere di Commercio "Universitas Mercatorum"
- **Marcella Negri** - Professoressa associata confermata di diritto processuale civile presso l'Università degli studi di Padova
- **Giulia Puleio** - Ricercatrice di diritto privato presso l'Università degli studi di Pisa
- **Roberto Rustichelli** - Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato
- **Claudio Scognamiglio** - Presidente dell'Associazione Civilisti Italiani e professore ordinario di diritto civile presso l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata"
- **Serena Stella** - Vice Segretario generale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato





**Progetto grafico**

[www.humancreative.it](http://www.humancreative.it)

**Stampa e allestimento**

Fotolito Moggio srl







ISBN 979-12-210-8244-9



9 791221 082449