



**News n. 120 del 19 dicembre 2024
a cura dell'Ufficio del massimario**

La Corte di giustizia UE chiarisce il concetto di “consumatore medio”, di pratica commerciale aggressiva o sleale, nonché il perimetro dei poteri che l’Autorità garante della concorrenza e del mercato può esercitare nel caso in cui sia ravvisabile tale pratica.

Corte di giustizia dell’Unione europea, sezione V, 14 novembre 2024, C-646/22, *Compass Banca SpA*.

Consumatori e utenti – Pratiche commerciali scorrette – Nozione di “consumatore medio” – Razionalità limitata – Compatibilità.

La direttiva 2005/29/CE deve essere interpretata nel senso che la nozione di “consumatore medio”, ai sensi di tale direttiva, deve essere definita con riferimento a un consumatore normalmente informato nonché ragionevolmente attento ed avveduto. Una siffatta definizione non esclude tuttavia che la capacità decisionale di un individuo possa essere falsata da limitazioni, quali distorsioni cognitive.
(1)

Consumatori e utenti – Pratiche commerciali scorrette – Vendita abbinata di prodotti finanziari e di prodotti assicurativi – Configurazione in ogni caso - Esclusione.

L’articolo 2, lettera j), l’articolo 5, paragrafi 2 e 5, e gli articoli 8 e 9 della direttiva 2005/29/CE devono essere interpretati nel senso che la pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un’offerta di finanziamento personale e un’offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale prestito non costituisce né una pratica commerciale in ogni caso aggressiva né una pratica commerciale considerata in ogni caso sleale, ai sensi di tale direttiva. (2)

Consumatori e utenti – Pratiche commerciali scorrette – Pratica commerciale aggressiva o sleale - Autorità garante della concorrenza e del mercato – Poteri – Imposizione concessione periodo di riflessione – Compatibilità - Condizioni.

La direttiva 2005/29/CE deve essere interpretata nel senso che essa non osta a una misura nazionale che consente a un’autorità nazionale, una volta accertato il carattere “aggressivo” o, più in generale, il carattere “sleale” di una pratica commerciale adottata da un determinato professionista, di imporre

a tale professionista di concedere a detto consumatore un periodo di riflessione ragionevole tra le date della sottoscrizione del contratto di assicurazione e del contratto di finanziamento, a meno che non esistano altri mezzi meno lesivi della libertà d'impresa che siano altrettanto efficaci per porre fine al carattere "aggressivo" o, più in generale, "sleale" di detta pratica. (3)

Consumatori e utenti – Pratiche commerciali scorrette – Pratiche commerciali aggressive o sleali - Incorniciamento delle informazioni – Autorità garante della concorrenza e del mercato – Poteri – Imposizione concessione periodo di riflessione – Compatibilità.

L'articolo 24, paragrafo 3, della direttiva 2016/97/UE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un'autorità nazionale esiga dal professionista, la cui pratica commerciale di incorniciamento è considerata "aggressiva", ai sensi degli articoli 8 e 9 della direttiva 2005/29/CE o, più in generale, "sleale", ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva, che, per porre fine a tale pratica, conceda al consumatore un periodo di riflessione ragionevole tra le date di sottoscrizione dei contratti di cui trattasi. (4)

(1-4) I. – La Corte di giustizia UE – su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 10 ottobre 2022, n. 8650 (oggetto della News UM n. 3 del 13 gennaio 2023, cui si rinvia per ogni approfondimento, e in *Foro it.*, 2022, III, 529 con nota di C. BONA e N. BONINI, *Tutela del consumatore e nuovi paradigmi scientifici (scienze cognitive e neuroscienze varcano la soglia di palazzo Spada)*, disposto nell'ambito di un giudizio derivato dal ricorso proposto da un istituto di credito nei confronti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), in merito alle decisioni di quest'ultima relative a una pratica commerciale di tale istituto, quale la vendita abbinata di prodotti finanziari e assicurativi – ha ritenuto che la nozione di "consumatore medio", ai sensi della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell' 11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, non esclude che la capacità decisionale di un individuo possa essere falsata da distorsioni cognitive e che la pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale prestito non costituisce una pratica commerciale in ogni caso "aggressiva" o "sleale". La Corte si pronuncia altresì sulla compatibilità con la direttiva 2005/29/CE e con la direttiva 2016/97/UE di alcuni poteri esercitati dall'AGCM, una volta accertato il carattere aggressivo o, più in generale, il carattere sleale di una pratica commerciale adottata da un determinato professionista. Il Consiglio di Stato aveva infatti ritenuto che per decidere la controversia fosse necessario fare chiarezza sul significato da attribuire ad alcune espressioni usate nella direttiva 2005/29/CE, e ad alcune disposizioni in essa contenute, nonché definire esattamente in che modo si coordinavano due corpi normativi diversi: quello in materia di pratiche commerciali scorrette e quello in materia di assicurazioni.

II. – La Corte, dopo aver analizzato la vicenda processuale, per quanto riguarda la prima questione pregiudiziale dedotta, ha osservato quanto segue:

- a) l'articolo 5, paragrafo 2, della direttiva 2005/29/CE fa riferimento alla nozione di "consumatore medio" al fine di determinare se una pratica commerciale contraria alle norme di diligenza professionale sia tale da produrre un effetto sufficiente a giustificare il suo divieto in quanto pratica commerciale sleale, o se si debba ritenere che essa, in quanto idonea ad indurre in errore soltanto un consumatore molto sprovveduto o ingenuo, sfugga a tale divieto;
- b) questa stessa nozione è ripresa agli articoli da 6 a 8 di tale direttiva che, come risulta dall'articolo 5, paragrafo 4, di detta direttiva, precisano il modo in cui i due criteri stabiliti all'articolo 5, paragrafo 2, della medesima, per qualificare una pratica come sleale, si applicano a talune forme particolari di pratiche commerciali sleali;
- c) per quanto riguarda l'interpretazione che occorre dare a tale nozione, dal considerando 18 della stessa direttiva emerge che, sebbene sia opportuno proteggere tutti i consumatori dalle pratiche commerciali sleali, la Corte ha dichiarato, nel deliberare in cause relative alla pubblicità dopo l'entrata in vigore della direttiva 84/450/CE, che occorre esaminare l'effetto delle pratiche commerciali "su un virtuale consumatore tipico";
- d) da detto considerando deriva anche che, conformemente al principio di proporzionalità, e per consentire l'efficace applicazione delle misure di protezione in essa previste, la direttiva 2005/29/CE prende come parametro il consumatore medio che è normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici;
- e) come dichiarato dalla Corte nel contesto della direttiva 93/13/CE, tale riferimento al consumatore medio costituisce un criterio oggettivo e che la nozione di "consumatore medio" prescinde dalle conoscenze concrete che l'interessato può avere o dalle informazioni di cui egli realmente dispone. Inoltre, non è riconducibile a tale criterio oggettivo né il consumatore meno avveduto di tale consumatore medio, né il consumatore più avveduto di quest'ultimo (si richiama la sentenza del 21 settembre 2023, C-139/22, AM, PM c/mBank S.A., punti 60, 61 e 66, in *Foro it. rep.*, 2023, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n° 1686);
- f) la direttiva 2005/29/CE mira a garantire un livello elevato di tutela dei consumatori, mediante l'armonizzazione delle disposizioni degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori (si richiama la sentenza del 19 dicembre 2013, C-281/12, Trento Sviluppo e Centrale Adriatica, punto 31, in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 12, 3292; in *Guida al dir.*, 2014, 10, 95 (s.m.) con nota di CASTELLANETA; in *Diritto comunitario scambi internaz.*, 2013, 4, 652; in *Giur. dir. ind.*, 2015, 1, 1573 e in *Dir. e giustizia*, 20 dicembre 2013, con nota di MILIZIA). Tale obiettivo è corroborato dai considerando 7, 11, 13 e 14 di tale direttiva, ai sensi dei quali sono vietate le pratiche commerciali il cui intento diretto è quello di influenzare le decisioni di natura commerciale dei consumatori, che falsano i loro comportamenti economici o che impediscono loro di scegliere in maniera consapevole e, di conseguenza, efficiente;
- g) sebbene il considerando 18 di tale direttiva precisi la nozione di "consumatore medio", da tale considerando risulta altresì che tale nozione non è statica e che gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali devono esercitare la loro facoltà

di giudizio tenendo conto della giurisprudenza della Corte, per determinare la reazione tipica del consumatore medio nella fattispecie;

- h) stabilire quale sia la reazione del consumatore medio rispetto a una determinata prassi commerciale “non può essere un’attività puramente teorica”. Occorre tener conto anche di considerazioni più attinenti alla realtà, purché compatibili con le precisazioni fornite riguardo a tale nozione dal considerando 18 della direttiva 2005/29;
- i) secondo detto considerando, il consumatore medio è una persona, da un lato, normalmente informata e, dall’altro, ragionevolmente attenta ed avveduta. Tuttavia, dato che, conformemente all’articolo 7 della direttiva 2005/29/CE, spetta al professionista fornire ai consumatori le informazioni rilevanti di cui questi ultimi hanno bisogno, nella fattispecie concreta, per prendere la loro decisione, tale caratteristica del consumatore medio, di essere “normalmente informato”, deve essere intesa come riferita alle informazioni che si possono ragionevolmente presumere note ad ogni consumatore, tenendo conto dei pertinenti fattori sociali, culturali e linguistici, e non alle informazioni proprie dell’operazione di cui trattasi;
- j) detta caratteristica non esclude che una pratica commerciale possa falsare in misura rilevante il comportamento economico di tale consumatore virtuale a causa di una carenza informativa di quest’ultimo;
- k) il fatto che la nozione di “consumatore medio” debba essere intesa con riferimento a un consumatore “ragionevolmente attento ed avveduto” non esclude la presa in considerazione dell’influenza di distorsioni cognitive su tale consumatore medio, purché sia dimostrato che tali distorsioni possano colpire una persona normalmente informata nonché ragionevolmente attenta ed avveduta, e ciò in misura tale che il suo comportamento ne risulterebbe falsato in misura rilevante;
- l) la Corte ha già rilevato che un consumatore medio può essere indotto in errore e che, di conseguenza, non possa effettuare le sue scelte commerciali né in modo consapevole né in modo efficiente (si richiama nuovamente la sentenza del 19 dicembre 2013, C-281/12, Trento Sviluppo e Centrale Adriatica, punti 34 e 38);
- m) la Corte ha dichiarato, nel settore dei marchi dell’Unione europea, che occorre prendere in considerazione il fatto che il livello di attenzione del consumatore medio può variare in funzione della categoria di prodotti o di servizi di cui trattasi (si richiama la sentenza del 22 giugno 1999, C-342/97, Lloyd Schuhfabrik Meyer & Co., punti 25 e 26, in *Il Civilista*, 2010, 12, 73 (s.m.), con nota di PULICE e in *Dir. ind.*, 1999, 317, con nota di FOGLIA);
- n) essa ha poi già avuto l’occasione di constatare che una percezione errata di un’informazione può essere stata suggerita al consumatore medio (si richiama la sentenza del 26 ottobre 2016, C-611/14, Canal Digital Danmark, punti 40 e 41, in *Riv. dir. ind.*, 2017, 6, II, 609) e che è improbabile che il consumatore medio disponga, in determinati settori, della competenza tecnica per comprendere tutti gli elementi di un’eventuale offerta al fine di effettuare una scelta in maniera pienamente razionale (si richiama la sentenza del 13 settembre 2018, C-54/17 e C-55/17, Wind Tre e Vodafone Italia, punti da 50 a 52, in *Resp. civ. e prev.*, 2018, 6, 1978;

- in *Guida al dir.*, 2018, 40, 28; in *Dir. e giustizia*, 14 settembre 2018, con nota di LIBERO NOCERA e in *GiustiziaCivile.com.*, 19 marzo 2019, con nota di BRUNO);
- o) se è vero che la capacità di decisione di un consumatore può essere falsata da un insieme di limitazioni, come le distorsioni cognitive, ciò non implica tuttavia che si debba necessariamente ritenere che qualsiasi rischio di insorgenza di una distorsione cognitiva in occasione di una pratica commerciale abbia necessariamente l'effetto di falsare, in misura rilevante, il comportamento di tale consumatore virtuale. Occorre inoltre che sia debitamente dimostrato che, nelle specifiche circostanze di una situazione concreta, una siffatta pratica sia tale da incidere sul consenso di una persona normalmente informata nonché ragionevolmente attenta ed avveduta, e ciò in misura tale che il suo comportamento ne sarebbe falsato in misura rilevante;
- p) spetta, in realtà, agli organi giurisdizionali nazionali determinare la reazione tipica del consumatore medio in una determinata situazione (si richiama di nuovo la sentenza del 26 ottobre 2016, C-611/14, *Canal Digital Danmark*, punto 39);
- q) alla luce dell'insieme dei motivi che precedono, la direttiva 2005/29/CE deve essere interpretata nel senso che la nozione di "consumatore medio", ai sensi di tale direttiva, deve essere definita con riferimento a un consumatore normalmente informato nonché ragionevolmente attento ed avveduto. Una siffatta definizione non esclude tuttavia che la capacità decisionale di un individuo possa essere falsata da limitazioni, quali distorsioni cognitive.

III. – Per quanto riguarda la seconda e la quinta questione pregiudiziale dedotte, la Corte ha osservato quanto segue:

- r) il capo 2 della direttiva 2005/29/CE, intitolato "*Pratiche commerciali sleali*", contiene due sezioni, vale a dire la sezione 1, relativa alle pratiche commerciali ingannevoli, e la sezione 2, relativa alle pratiche commerciali aggressive;
- s) l'articolo 5 di detta direttiva, contenuto nel capo 2 di quest'ultima, vieta, al paragrafo 1, le pratiche commerciali sleali e stabilisce, al paragrafo 2, i criteri atti a determinare se una pratica commerciale abbia carattere sleale;
- t) detto articolo 5 precisa, al paragrafo 4, che sono sleali, in particolare, le pratiche commerciali "ingannevoli" di cui agli articoli 6 e 7 della direttiva 2005/29/CE e quelle "aggressive" di cui agli articoli 8 e 9 della medesima direttiva;
- u) il paragrafo 5 del suddetto articolo 5 indica, inoltre, che l'allegato I della direttiva 2005/29/CE riporta l'elenco di quelle pratiche commerciali che sono considerate in ogni caso sleali e che detto elenco, che si applica in tutti gli Stati membri, può essere modificato solo mediante revisione di tale direttiva;
- v) il considerando 17 della direttiva 2005/29/CE precisa che, per garantire una maggiore certezza del diritto, solo le pratiche elencate in tale allegato I sono considerate in ogni caso sleali, senza che occorra effettuare una valutazione caso per caso in deroga alle disposizioni degli articoli da 5 a 9 di tale direttiva;
- w) poiché l'allegato I della direttiva 2005/29/CE costituisce un elenco completo ed esaustivo delle pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali, una pratica commerciale come quella dell'"incorniciamento" può essere qualificata come pratica commerciale in ogni caso aggressiva, o, più in generale, come pratica

- commerciale considerata in ogni caso sleale, ai sensi di tale direttiva, soltanto a condizione che essa corrisponda a una delle situazioni elencate in tale allegato;
- x) una lettura di detto allegato consente di constatare l'assenza di una tale corrispondenza; pertanto, è necessario ritenere che una pratica commerciale come quella dell'"incorniciamento", consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale finanziamento, non costituisca una pratica che può essere qualificata come pratica commerciale in ogni caso aggressiva, o come pratica commerciale considerata in ogni caso sleale, ai sensi di detta direttiva;
- y) non si può tuttavia escludere che l'AGCM abbia qualificato la pratica di cui trattasi nel procedimento principale come "aggressiva" a seguito di un'analisi approfondita della pratica commerciale controversa condotta tenendo conto delle circostanze del caso di specie;
- z) dall'articolo 8 della direttiva 2005/29/CE risulta che è considerata aggressiva una pratica commerciale che, mediante molestie, coercizione, compreso il ricorso alla forza fisica, o indebito condizionamento, limiti o sia idonea a limitare considerevolmente la libertà di scelta o di comportamento del consumatore medio in relazione al prodotto e, pertanto, lo induca o sia idonea ad indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso;
- aa) in assenza di una definizione delle nozioni di "molestie" e di "coercizione", ai sensi di tale articolo 8, occorre, per definire queste ultime, far riferimento al senso abituale che tali termini hanno nel linguaggio corrente, il quale esclude che una pratica commerciale possa indurre una forma di molestia o di coercizione per il solo motivo che essa presenti le caratteristiche di una pratica commerciale di incorniciamento;
- bb) quanto alla possibilità che una siffatta pratica commerciale possa comportare un "indebito condizionamento", ai sensi di detto articolo 8, occorre ricordare che quest'ultima nozione, definita all'articolo 2, lettera j), della direttiva 2005/29/CE, consiste nello sfruttamento di una posizione di potere nei confronti del consumatore per esercitare una pressione, anche senza il ricorso alla forza fisica o la minaccia di tale ricorso, in modo da limitare notevolmente la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole. Come risulta dalla giurisprudenza della Corte, un indebito condizionamento non è necessariamente un condizionamento illecito, bensì un condizionamento che, fatta salva la sua liceità, comporta in modo attivo, attraverso una certa pressione, il condizionamento forzato della volontà del consumatore (si richiama la sentenza del 12 giugno 2019, C-628/17, Prezes Urzedu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, punto 33, in *Dir. e giustizia*, 12 giugno 2019, con nota di MILIZIA);
- cc) l'applicazione, da parte di un professionista, di una modalità di conclusione o di modifica dei contratti può essere qualificata come "pratica commerciale aggressiva" a causa dell'esercizio di un indebito condizionamento mediante l'adozione di comportamenti sleali che hanno l'effetto di esercitare una pressione sul consumatore in modo tale che la sua libertà di scelta sia limitata considerevolmente, come comportamenti che possono risultare inopportuni per un consumatore medio o possono turbare la sua riflessione (sul punto, si

richiama di nuovo la sentenza del 12 giugno 2019, C-628/17, Prezes Urzedu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, punto 47);

- dd) una prassi consistente nel presentare simultaneamente ad un consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale finanziamento, senza che gli venga lasciato un periodo di riflessione tra la sottoscrizione dei contratti relativi a tali offerte, non implica, di per sé, l'esistenza di atti di pressione, quand'anche tale prassi possa generare una distorsione di incorniciamento; di conseguenza, una siffatta prassi non può caratterizzare, da sola, un "indebito condizionamento", ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2005/29/CE;
- ee) la direttiva 2005/29/CE menziona, tra le pratiche commerciali sleali, non solo le pratiche commerciali aggressive, ma anche le pratiche commerciali ingannevoli definite all'articolo 6, paragrafo 1, lettera e), di tale direttiva come comprendenti le pratiche commerciali che, in qualsiasi modo, ingannino o possano ingannare il consumatore medio per quanto riguarda, in particolare, la necessità di una manutenzione e che lo inducano o siano idonee a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso;
- ff) solamente se, in occasione della pratica commerciale, il professionista non solo non abbia concesso al consumatore un periodo di riflessione tra la firma del contratto di finanziamento e quella del contratto di assicurazione, ma abbia inoltre fatto ricorso a molestie, coercizione o indebito condizionamento, siffatta pratica potrà essere qualificata come "aggressiva" ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 2005/29/CE. Per contro, anche in assenza di molestie, coercizione o di indebito condizionamento, detta pratica potrà essere qualificata come "pratica commerciale ingannevole" e, di conseguenza, come "pratica commerciale sleale", se essa soddisfa le condizioni definite agli articoli 6 e 7 di tale direttiva;
- gg) dalla giurisprudenza risulta che è essenziale fornire al consumatore, anche prima della conclusione del contratto, informazioni chiare ed adeguate (si richiama nuovamente la sentenza del 12 giugno 2019, C-628/17, *Prezes Urzedu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, punto 34);
- hh) la presentazione simultanea di due offerte di servizi distinti, quand'anche tali offerte non siano giuridicamente collegate, può richiedere che vengano fornite informazioni supplementari al consumatore, proprio affinché quest'ultimo non sia indotto in errore circa l'assenza di collegamento tra dette offerte;
- ii) nel caso di specie, dall'ordinanza di rinvio risulta che la presentazione delle due offerte controverse nel procedimento principale avrebbe potuto indurre un consumatore a credere che non fosse possibile ottenere il finanziamento senza sottoscrivere un prodotto assicurativo, tanto più che taluni rischi relativi al finanziamento erano coperti da tale polizza assicurativa, quali, in particolare, il rischio di deterioramento dello stato di salute che può impedire il rispetto degli obblighi contrattuali relativi al finanziamento;
- jj) spetta al giudice del rinvio verificare se la pratica commerciale di cui trattasi possa costituire una "pratica commerciale sleale", in particolare in quanto possa essere qualificata quale "pratica commerciale ingannevole", ai sensi degli articoli 6 e 7 della direttiva 2005/29/CE, o come "pratica commerciale aggressiva" di cui agli articoli 8 e 9 di tale direttiva;

kk) alla luce dell'insieme dei motivi che precedono, l'articolo 2, lettera j), l'articolo 5, paragrafi 2 e 5, e gli articoli 8 e 9 della direttiva 2005/29/CE devono essere interpretati nel senso che la pratica commerciale consistente nel proporre simultaneamente al consumatore un'offerta di finanziamento personale e un'offerta di un prodotto assicurativo non collegato a tale prestito non costituisce né una pratica commerciale in ogni caso aggressiva né una pratica commerciale considerata in ogni caso sleale, ai sensi di tale direttiva.

IV. – Per quanto riguarda la terza questione pregiudiziale dedotta, la Corte ha osservato quanto segue:

ll) ai sensi dell'articolo 1 della direttiva 2005/29/CE, quest'ultima intende contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori mediante l'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori;

mm) come risulta dal considerando 14 della direttiva 2005/29/CE, poiché tale armonizzazione assume la forma di un'armonizzazione completa di tali disposizioni degli Stati membri, si deve constatare che detta direttiva vieta a questi stessi Stati membri di mantenere o adottare misure rientranti in tale settore armonizzato che la direttiva 2005/29/CE non enuncerebbe o non autorizzerebbe, anche qualora siffatte misure mirino a garantire un livello di protezione più elevato dei consumatori (si richiama la sentenza del 9 novembre 2010, C-540/08, *Mediaprint Zeitungs- und Zeitschriftenverlag GmbH & Co. KG*, punto 38);

nn) in forza dell'articolo 3, paragrafo 9, di tale direttiva, in merito ai servizi finanziari definiti alla direttiva 2002/65/CE, i quali comprendono qualsiasi servizio di natura creditizia o assicurativa, gli Stati membri possono imporre obblighi più dettagliati o vincolanti di quelli previsti dalla direttiva 2005/29/CE nel settore che essa armonizza;

oo) da un lato, una siffatta facoltà deve essere esercitata nel rispetto delle disposizioni imperative del diritto dell'Unione, eventualmente, in qualsiasi altro strumento pertinente; dall'altro lato, affinché un'autorità possa, sul fondamento di tale facoltà, imporre obblighi più dettagliati o vincolanti di quelli previsti dalla direttiva 2005/29/CE, detta facoltà deve essere stata attuata dallo Stato membro interessato con la specificità, la precisione e la chiarezza richieste dal requisito della certezza del diritto (si richiama, per analogia, la sentenza del 3 settembre 2020, C-503/19 e C-592/19, *Subdelegación del Gobierno en Barcelona*, punto 35);

pp) la direttiva 2005/29/CE osta a che un'autorità nazionale possa stabilire, al fine di tutelare i consumatori, un obbligo generale o preventivo di rispettare un determinato periodo di riflessione in caso di pratica commerciale consistente nel presentare simultaneamente un'offerta di un prodotto assicurativo e un'offerta per un contratto di finanziamento, qualora né un siffatto obbligo né la competenza di una tale autorità ad imporre un siffatto obbligo siano stati espressamente previsti dalla normativa nazionale;

qq) per contro, la direttiva 2005/29/CE non osta a che gli Stati membri prevedano nella loro normativa nazionale che un'autorità nazionale possa esercitare, una

volta accertato, al termine di un esame circostanziato della pratica commerciale di un determinato professionista, che tale pratica è “aggressiva” e, pertanto, più in generale “sleale”, ai sensi di tale direttiva, un potere di ingiunzione nei confronti di tale professionista;

- rr) ai sensi dell’articolo 11, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2005/29/CE, gli Stati membri assicurano che esistano mezzi adeguati ed efficaci per combattere le pratiche commerciali sleali al fine di garantire l’osservanza delle disposizioni di tale direttiva;
- ss) da un lato, l’articolo 4 della direttiva 2005/29/CE enuncia espressamente che gli Stati membri non possono limitare la libera prestazione dei servizi per ragioni afferenti al settore armonizzato da tale direttiva; dall’altro lato, conformemente all’articolo 51, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, quando gli Stati membri attuano il diritto dell’Unione, essi devono rispettare i diritti garantiti da quest’ultima;
- tt) una misura adottata da un’autorità nazionale che, per far cessare una pratica commerciale aggressiva, imponesse il rispetto di un periodo ragionevole di riflessione tra le date di sottoscrizione di un contratto di finanziamento personale e di un contratto assicurativo potrebbe pregiudicare la libera prestazione di servizi e limitare la libertà d’impresa del professionista interessato;
- uu) conformemente al principio di proporzionalità, un’autorità nazionale può ricorrere a una siffatta misura solo se è dimostrato che, alla luce delle ragioni che hanno indotto tale autorità a qualificare come “aggressiva” o, quanto meno, come “sleale”, la pratica commerciale di cui trattasi, non esistono altri mezzi altrettanto efficaci per porre fine a tale pratica che siano meno lesivi della libera prestazione di servizi e della libertà d’impresa del professionista interessato;
- vv) alla luce dell’insieme dei motivi che precedono, la direttiva 2005/29/CE deve essere interpretata nel senso che essa non osta a una misura nazionale che consente a un’autorità nazionale, una volta accertato il carattere “aggressivo” o, più in generale, il carattere “sleale” di una pratica commerciale adottata da un determinato professionista, di imporre a tale professionista di concedere a detto consumatore un periodo di riflessione ragionevole tra le date della sottoscrizione del contratto di assicurazione e del contratto di finanziamento, a meno che non esistano altri mezzi meno lesivi della libertà d’impresa che siano altrettanto efficaci per porre fine al carattere “aggressivo” o, più in generale, “sleale” di detta pratica.

V. – Per quanto riguarda la quarta questione pregiudiziale dedotta, la Corte ha osservato quanto segue:

- ww) ai sensi dell’articolo 3, paragrafo 4, della direttiva 2005/29/CE, in caso di contrasto tra le disposizioni di tale direttiva e altre norme dell’Unione che disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, queste ultime prevalgono e si applicano a tali aspetti specifici;
- xx) l’articolo 24 della direttiva 2016/97/UE assoggetta i distributori di prodotti assicurativi, venduti in abbinamento con altri prodotti, ad obblighi particolari;
- yy) ai sensi dell’articolo 24, paragrafo 3, della direttiva 2016/97/UE, se un prodotto assicurativo è accessorio rispetto a un bene o servizio diverso da

un'assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, il distributore di prodotti assicurativi deve offrire al cliente la possibilità di acquistare il bene o servizio separatamente;

- zz) conformemente all'articolo 24, paragrafo 7, della direttiva 2016/97/CE, gli Stati membri possono mantenere o adottare disposizioni supplementari più rigorose o intervenire in casi specifici per vietare la vendita di un'assicurazione assieme a un servizio o prodotto accessorio diverso da un'assicurazione, come parte di un pacchetto o dello stesso accordo, quando possono dimostrare che tali pratiche sono dannose per i consumatori; tale disposizione si applica soltanto se, da un lato, il prodotto assicurativo può essere considerato il prodotto "principale" e l'altro prodotto o servizio è "accessorio" ad esso, e, dall'altro, entrambi i prodotti sono offerti "come parte di un pacchetto o dello stesso accordo";
- aaa) la norma di cui all'articolo 24, paragrafo 3, della direttiva 2016/97/CE non disciplina aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, ma si limita ad esigere, indipendentemente da qualsiasi considerazione relativa alla lealtà della pratica commerciale di cui trattasi, che, se siffatti prodotti e/o servizi sono oggetto di una "vendita abbinata" ai consumatori, questi ultimi devono avere la possibilità di acquistarli separatamente;
- bbb) detto articolo 24, paragrafo 3, non impone alle autorità nazionali competenti di andare al di là di quanto richiesto dalla direttiva 2005/29/CE. Infatti, la disposizione di cui trattasi si limita ad esigere che, ove tali prodotti e/o servizi siano oggetto di una "vendita abbinata", i consumatori abbiano anche la possibilità di acquistarli separatamente;
- ccc) tale disposizione non obbliga nemmeno dette autorità a fare qualcosa in meno rispetto a quello che esse sono autorizzate a fare in forza della direttiva 2005/29/CE;
- ddd) alla luce dell'insieme dei motivi che precedono, l'articolo 24, paragrafo 3, della direttiva 2016/97/CE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che un'autorità nazionale esiga dal professionista, la cui pratica commerciale di incorniciamento è considerata "aggressiva", ai sensi degli articoli 8 e 9 della direttiva 2005/29/CE o, più in generale, "sleale", ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 2, di tale direttiva, che, per porre fine a tale pratica, conceda al consumatore un periodo di riflessione ragionevole tra le date di sottoscrizione dei contratti di cui trattasi.

VI. - Per completezza si segnala quanto segue:

eee) sul concetto di pratica commerciale scorretta, sulle diverse classificazioni e sul concetto di consumatore medio:

eee1) in giurisprudenza: Cons. Stato, sez. VI, 22 marzo 2024, n. 2791, in *Foro it.*, 2024, III, 229, con nota di DE MARZO e di A. PALMIERI. Il Consiglio di Stato evidenzia che l'art. 20, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 "*Codice del consumo*", stabilisce, in termini generali, che una pratica commerciale è scorretta se "è contraria alla diligenza professionale" ed "è falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato

gruppo di consumatori". Precisa poi che, nella trama normativa, la definizione generale si scompone in due diverse categorie di pratiche scorrette: le pratiche ingannevoli (di cui agli art. 21 e 22) e le pratiche aggressive (di cui agli art. 24 e 25). Il legislatore ha, inoltre, analiticamente individuato una serie di specifiche tipologie di pratiche commerciali (le c.d. "liste nere") da considerarsi sicuramente ingannevoli e aggressive (art. 23 e 26, cui si aggiungono le previsioni "speciali" di cui ai commi 3 e 4 dell'art. 21 e all'art. 22-bis), in relazione alle quali non è necessario accertare la loro contrarietà alla "diligenza professionale" nonché la loro concreta attitudine "a falsare il comportamento economico del consumatore". Il carattere ingannevole di una pratica commerciale dipende dalla circostanza che essa non sia veritiera in quanto contenente informazioni false o che, in linea di principio, ingannano o possono ingannare il consumatore medio, in particolare, quanto alla natura o alle caratteristiche principali di un prodotto o di un servizio; in tal modo, tale pratica è idonea a indurre detto consumatore ad adottare una decisione di natura commerciale che non avrebbe adottato in assenza della stessa. Quando tali caratteristiche ricorrono cumulativamente, la pratica è considerata ingannevole e, pertanto, vietata; Corte di giustizia UE, sez. I, 14 settembre 2023, C-27/22, Volkswagen Group Italia, (oggetto della News UM n. 122 del 13 novembre 2023) in *Foro it. rep.*, 2023, *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n° 895; al riguardo, L. BERSOU, *L'arrêt «Volkswagen»: La confirmation d'une application stricte et uniforme du principe ne bis in idem et de ses éventuelles limitations*, in *Journal de droit européen*, 2024, n. 1, 13; F. RIZZUTO, *A missed opportunity to fill the enforcement coordination gap in cross-border proceedings? The Volkswagen ruling of the Court of Justice of the European Union regarding unfair commercial practices*, in *European Competition Law Review*, 2024, vol. 45, issue 2, 60; Cons. Stato, sez. VI, 27 aprile 2021, n. 3385 in *Foro it.*, 2021, III, 377, con nota di A. PALMIERI; in *Dir. e processo amm.*, 2022, 188 (m), con nota di BERTI; in *Guida al dir.*, 2021, 20, 90 con nota di URBANO; in *www.giustamm.it*, 2021, 4, il quale ha ulteriormente precisato che la disposizione di cui al citato art. 20, comma 2, non va intesa come una mera clausola "ricognitiva" delle pratiche commerciali ingannevoli ed aggressive - rilevante soltanto a fini interpretativi - bensì integra essa stessa una "fattispecie" di illecito, dotata di autonoma portata disciplinare, cui attingere in via residuale. Le "pratiche commerciali scorrette", in altre parole, costituiscono un *genus* unitario di illecito, i cui elementi costitutivi sono definiti dall'art. 20, comma 2. All'interno della fattispecie generale, il legislatore ha "ritagliato" - per finalità di semplificazione probatoria - due sottotipi (e all'interno di ciascuno di essi, due ulteriori fattispecie presuntive) che si pongono in rapporto di specialità (per specificazione) rispetto alla prima. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato ha ritenuto che non costituissero pratica commerciale scorretta l'iniziativa (nella specie, l'edizione italiana della manifestazione "Eletto prodotto dell'anno") che per i suoi caratteri non sia ricompresa fra quelle contemplate negli art. 23 e 26 del d.lgs. n. 206 del 2005, che non abbia né carattere ingannevole, né carattere aggressivo e che non sia riconducibile alla norma sussidiaria di chiusura di

cui all'art. 20, comma 2; Cons. Stato, sez. VI, 29 marzo 2021, n. 2631, in *Foro it.*, 2021, II, 325, con nota di DAVOLA – PARDOLESI, *Protezione dei dati personali, tutela della concorrenza e del consumatore (alle prese con i 'dark pattern'): parallele convergenti?*; in *Dir. Internet*, 2021, 547, con nota di SCORZA; in *Giornale dir. amm.* 2021, 609 (s.m), con nota di MIDIRI; in *Dir. famiglia*, 2021, 965; in *Riv. dir. risparmio*, 2021, 2, 392, con nota di CASALINI; in *Resp. civ. e prev.*, 2021, 5, 1604; in *Dir. e giustizia*, 12 aprile 2021, con nota di ALAGNA; in *GiustiziaCivile.com.*, 18 maggio 2021, con nota di RICCIUTO VINCENZO, SOLINAS CARLA, secondo il quale costituisce pratica sleale, perché ingannevole, lo sfruttamento, ad opera del gestore di un *social network* (nella specie, *Facebook*), dei dati personali, che l'utente abbia reso disponibili al fine di poter fruire gratuitamente dei servizi offerti dalla piattaforma, mercé la trasmissione a terzi per l'utilizzazione a fini commerciali, senza che di tale impiego sia data all'interessato compiuta informazione, idonea a far comprendere che, a fronte dei vantaggi connessi al servizio, si realizza l'automatica profilazione del cliente e l'acquisizione delle informazioni così elaborate da parte di un numero indefinito di operatori per indefiniti scopi commerciali (in motivazione si precisa che la comunicazione verso corrispettivo a terze parti del dato personale ne attua la patrimonializzazione, che, in quanto investa situazioni disciplinate da fonti diverse dalla normativa speciale in materia di *privacy*, non deve essere rapportata in via esclusiva a quest'ultima, riducendo il novero di "tutele multilivello" garantite alle persone fisiche); Corte di giustizia UE, sez. II, 17 dicembre 2020, causa C-693/18, CLCV e a., in *Foro it. rep.*, 2020, *Circolazione stradale*, n° 49 – 50; in *Arch. circolaz.*, 2021, 240; in *Studium Iuris*, 2021, 3, 402; annotata da G. F. SIMONINI, *La Corte di giustizia analizza i dispositivi sul controllo delle emissioni degli autoveicoli alla luce di una interpretazione molto restrittiva offrendo nuove prospettive di lettura del c.d. scandalo Dieselgate*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2020, 567 ss.; M. WILL, *Unionsrechtswidrigkeit von Diesel-Abschalteinrichtungen*, in *Neue juristische Wochenschrift*, 2021, 1199; P. THIEFFRY, *Le Dieselgate, rare rencontre du droit international privé et de l'environnement en aval des mines de potasse d'Alsace*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2021, n. 1, 220; Corte di giustizia UE, sez. I, 16 aprile 2015, C-388/13, UPC Magyarország, annotata da A. GENOVESE, *Pratiche sleali, diligenza professionale e regola de minimis*, in *Contratti*, 2015, 770; M. DUROVIC, *The meaning of the notion "commercial practice" under EU Law: UPC Magyarország*, in *European Review of Contract Law*, 2016, 12, 57; B. KEIRSBILCK, *The UCPD's notion of "commercial practice": UPC Magyarország*, in *Common Market Law Review*, 2016, 527; M. HORAK, *Einmalige Falschauskunft ist unlautere Geschäftspraktik*, in *Ecolex*, 2015, 494; S. PEKPAK, *Auch eine einmalig falsche Angabe eines Gewerbetreibenden an nur einen Verbraucher ist eine Geschäftspraktik im Sinne der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken 2005/29/EG*, in *Verbraucher und Recht*, 2015, 425; J. SCHULZE ZUR WIESCHE, *Irreführende Geschäftspraxis bei Augenblicksversagen eines Sachbearbeiters*, in *Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht - Prax*, 2015, 215; R. SIMON, *Falschauskunft an einen Verbraucher*

als irreführende Geschäftspraxis, in *Zeitschrift für Gemeinschaftsprivatrecht*, 2016, 123. In tale sentenza si è, tra l'altro, evidenziato che, qualora una pratica commerciale sleale soddisfi tutti i criteri indicati all'art. 6, par. 1, della direttiva 2005/29/CE per essere qualificata come pratica ingannevole nei confronti del consumatore, non occorre ulteriormente verificare se la stessa sia anche contraria alle norme di diligenza professionale, ai sensi dell'art. 5, par. 2, lett. a), della suddetta direttiva, affinché tale pratica possa legittimamente essere ritenuta sleale e, pertanto, essere vietata ai sensi dell'art. 5, par. 1, della stessa direttiva; Corte di giustizia UE, sez. VI, 19 dicembre 2013, C-281/12, *Trento Sviluppo e Centrale Adriatica*, cit., secondo la quale una pratica commerciale dev'essere qualificata come "ingannevole", ai sensi dell'art. 6, paragrafo 1, della direttiva 2005/29/CE, qualora contenga informazioni false o possa ingannare il consumatore medio e, dall'altro, sia idonea ad indurre il consumatore ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso. La Corte precisa altresì che l'art. 2, lettera k), di tale direttiva dev'essere interpretato nel senso che nella nozione di "decisione di natura commerciale" rientra qualsiasi decisione che sia direttamente connessa con quella di acquistare o meno un prodotto; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 17 settembre 2013, n. 8313, in *Foro it. Rep.*, 2014, *Concorrenza (disciplina della)*, n° 356; in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2014, 137 (s.m.), con nota di LEONARDI; T.a.r. per il Lazio, sez. I, 4 febbraio 2013, n. 1177, in *Foro amm.*, 2013, 2, 484 (s.m.);

eee2) in dottrina, sulle pratiche commerciali scorrette: A.G. CIANCI, *Comunicazione pubblicitaria e contratti del consumatore, dal motivo allo status relazionale*, 2013, Milano; M. CAPPALÀ, *La repressione delle pratiche commerciali scorrette nei mercati regolati: cosa aspettarsi dalla Corte di Giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 879 ss.; F. VESSIA, *Big data: dai vantaggi competitivi alle pratiche abusive*, in *Giur. comm.*, 2018, 1064 ss.; G. LIBERATI BUCCIANTI, *Il merito creditizio del consumatore*, 2019, Milano; A. BARBA, *Capacità del consumatore e funzionamento del mercato. Valutazione e divieto delle pratiche commerciali*, Torino, 2021; A. GENOVESE, *Profili di public e private enforcement dei divieti di pratiche commerciali scorrette. Anche con riferimento ai settori regolati*, in *Giur. comm.*, 2022, 766; G. SPOTO, *Le filiere agroalimentari e i divieti di pratiche commerciali sleali*, in *Europa e diritto privato*, 2022, 185; A. PORPURA, *Private enforcement delle pratiche commerciali scorrette: il nuovo comma 15-bis dell'art. 27 c. cons.*, in *Europa e diritto privato*, 4, 1° dicembre 2023, n. 815: l'autore si sofferma sul d.lgs. 7 marzo 2023 n. 26, pubblicato nella G.U. 18 marzo 2023 n. 66, con il quale il legislatore italiano ha dato attuazione alla direttiva 2019/2161/UE del 27 novembre 2019 del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha modificato 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". Nell'articolo si evidenzia che rispetto alla *deadline* del recepimento (prevista per il 21 novembre 2021) e dell'entrata in vigore delle disposizioni attuative negli ordinamenti interni (ossia il 28 maggio 2022), il ritardo con cui si è attivata l'Italia, rispetto agli

altri Stati membri, aveva portato la Commissione europea ad avviare una procedura di infrazione (procedura di infrazione n. 2022/0107). Con il d.lgs. 10 marzo 2023 n. 28 “Attuazione della direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2020, relativa alle azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e che abroga la direttiva 2009/22/CE”, il legislatore ha apportato ulteriori modifiche e integrazioni al codice di consumo (e segnatamente l'introduzione del titolo II.1 “Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori” (artt. 140-ter - 140-terdecies) nella parte V del codice di consumo), per assicurare una maggiore deterrenza contro le pratiche illecite e ridurre il relativo danno cagionato ai consumatori attraverso la dotazione di provvedimenti inibitori e risarcitori; di particolare interesse; M. BERTANI, *Marchi di sostenibilità*, in *Il diritto ind.*, 2024, 455; M.A. ASTONE, *Transazioni collettive e tutela dei consumatori nella previsione dell'art. 140-decies c. cons.*, in *Le nuove leggi civili comm.*, 5, 1° settembre 2024, 1212; G. RIBERO, *L'azione inibitoria collettiva in materia di pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. it.*, 2024, 2386 ss. (l'autore annota il decreto del Tribunale di Torino, sezione specializzata in materia di imprese, del 23 aprile 2024); sul concetto di consumatore medio e di consumatore vulnerabile: N. ZORZI GALGANO, *Il consumatore medio e il consumatore vulnerabile nel diritto comunitario*, in *Contratto e impr. Europa*, 2010, 569; P. CORRIAS, *I soggetti vulnerabili nella disciplina comune e nei mercati regolamentati*, 2022, Napoli; P. CORRIAS, *Il mercato come risorsa della persona vulnerabile*, in *Riv. dir. civ.*, 2022, 968; A. VENCHIARUTTI, *Il consumatore medio e il consumatore vulnerabile in ragione dell'età*, in *Contratto e impr.*, 2024, 656: l'autore mette in luce come nella letteratura consumeristica il termine vulnerabilità conosca un'ampia gamma di articolazioni e dedica una particolare attenzione alle declinazioni della vulnerabilità che emergono nelle interazioni della persona con le nuove tecnologie. Nel saggio si valutano anche le proposte, promosse da parte anche delle istituzioni UE, volte a considerare l'adozione di una nozione di “consumatore vulnerabile” quale categoria dinamica e trasversale, e non già semplicemente legata a determinate caratteristiche personali.

