

ANDREA BUCELLI

Contratti del consumatore e Camere di commercio. Riflessioni da un'esperienza sul campo

SOMMARIO: 1. Codice civile del 1942 e contratti per adesione. Contratti del consumatore. Una normativa *in progress*. – 2. Codici, ordine, valori. – 3. Camere di commercio e regolazione del mercato. – 4. Controllo camerale sulle clausole inique: un invito autorevole e una ricerca sul campo. – 5. Giudizio di vessatorietà tra *moral suasion* e azione inibitoria. – 6. Predisposizione e promozione di contratti-tipo. – 7. Camere di commercio e Autorità garante della concorrenza e del mercato. – 8. La «mediazione culturale» delle Camere di commercio nell'attuale disordine delle fonti. – 9. Epilogo.

1. I compilatori del codice civile del 1942 discorrevano, «con piglio innovativo»¹, di «contratti per adesione». Il potere privato² di regolare uniformemente una serie indefinita di rapporti, di dettare «condizioni generali di contratto», come le definisce l'art. 1341 c.c., ha sempre posto il problema della tutela del c.d. contraente debole³. Debole perché collocato nella «situazione di inferiorità»⁴ propria di chi è in vario modo sollecitato appunto ad «aderire» ad un testo negoziale da altri predisposto e tuttavia efficace nei suoi confronti sol che l'abbia accettato, anche se poi non l'ha discusso, né tanto meno vi ha influito, potendo di fatto averlo letto e più o meno compreso, se non addirittura – come il più delle volte accade – neppure consultato e perciò conosciuto.

I contratti per adesione ci riportano dunque sulle orme del codice civile, segnatamente agli artt. 1341, 1342 e 1370 c.c. Ma poi il cammino può proseguire fino ad incontrare, all'alba del nuovo secolo, quello che, almeno nel nome, è un altro codice – il codice del consumo – che, a sua volta, proietta l'interprete in un contesto sicuramente complesso e plurale di fonti, che si

¹ G. ALPA, *Dal codice civile del 1942 ad oggi: le stagioni del contratto*, in P. RESCIGNO e S. MAZZAMUTO (a cura di), *I valori della convivenza civile e i codici dell'Italia unita*, Torino, 2014, pp. 153, 158. L'espressione «contratti per adesione» fu comunque coniata da R. SALEILLES, *De la déclaration de volonté. Contribution à l'étude de l'acte juridique dans le code civil allemand*, Paris, 1901, p. 229, e ripresa nella Relazione al codice citata *infra* nota 8.

² C.M. BIANCA, *Le autorità private*, Napoli, 1977, p. 62 ss.

³ D. POLETTI, *Soggetti deboli*, in *Enc. dir.*, Ann., VII, 2014, p. 962 ss.

⁴ Come più volte chiarito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Corte giust., 30 aprile 2014, c. 26/13; Corte giust., 30 maggio 2013, c. 488/11; Corte giust., 14 giugno 2012, c. 618/10; Corte giust., 21 febbraio 2013, c. 472/11, tutte in www.curia.europa.eu), «il consumatore si trova in una situazione di inferiorità rispetto al professionista per quanto riguarda, sia il potere nelle trattative che il livello di informazione, situazione questa che lo induce ad aderire alle condizioni predisposte senza poter incidere sul contenuto delle stesse».

allontana di gran lunga dalla scarna e ormai anacronistica indicazione dell'art. 1 delle disposizioni sulla legge in generale⁵.

Dal codice ai codici, potrebbe essere una sintesi della lunga parabola.

All'epoca del codice civile le disposizioni richiamate riflettevano una «morfologia sociale»⁶ già mutata rispetto al passato. Le «esigenze della produzione» – sono parole dell'art. 844 c.c. in tema di immissioni, ma si potrebbe anche evocare la nota formula della commercializzazione del diritto privato⁷ – erano certamente ben impresse in quegli articoli. I lavori preparatori ne davano esplicitamente conto⁸. Evidente l'impatto di un'economia che, trasformandosi da agricola ad industriale, si andava organizzando secondo il modello della produzione di massa⁹, che attraverso la standardiz-

⁵ P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, Bari-Roma, 2015, pp. 29, 69.

⁶ N. IRTI, *I cinquant'anni del codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 1992, I, p. 228 s., anche in *I cinquant'anni del codice civile*, Milano, 1993, I, p. 429 ss.

⁷ A. BUCELLI e G. GALLI, *Diritto privato commercializzato?*, in *Scritti in onore di Giorgio Cian*, Padova, 2009, I, p. 959 ss.

⁸ Conviene rileggere un brano della Relazione al Re del Ministro Guardasigilli Grandi, presentata all'udienza del 16 marzo 1942-XX per l'approvazione definitiva del testo integrale del codice civile: «Il bisogno di assicurare l'uniformità del contenuto di tutti i rapporti di natura identica, per una più precisa determinazione dell'alea che vi è connessa, la difficoltà che si oppone alle trattative con i clienti, alle quali non potrebbero attendere se non agenti e produttori privi di legittimazione a contrarre, l'esigenza di semplificare l'organizzazione e la gestione delle imprese», tutte queste circostanze «inducono l'imprenditore a prestabilire moduli il cui testo non può essere discusso dal cliente, se il cliente non voglia rinunciare all'affare». Il che veniva messo in relazione con la realtà economica del tempo, ormai fondata «anche su una rapida conclusione degli affari, che è condizione per un acceleramento del fenomeno produttivo», con la conseguenza che «a questa esigenza va sacrificato il bisogno di una libertà di trattativa, che importerebbe intralci spesso insuperabili» (n. 612). Ciò nel contesto – sono ancora parole del Guardasigilli D. GRANDI, *Delle obbligazioni, dei contratti e della tutela dei diritti*, in *Foro it.*, 1940, IV, c. 19 ss. – della «necessità di sostituire alcuni principi tradizionali della materia civile con quelli diversi e più moderni posti nella legge commerciale».

⁹ Tuttora incisive le considerazioni dell'aziendalista fiorentino R. FAZZI, *La produzione di massa. Aspetti economico-tecnici*, Firenze, 1971, rist., pp. 39 («Il concetto di produzione di massa non viene mai disgiunto dal concetto di standardizzazione. È vero che può aversi standardizzazione anche quando non domina nell'impresa il criterio della produzione di massa, ma soltanto in quest'ultimo caso essa ha modo di attuarsi appieno») 49 («se la standardizzazione muove dai processi, in quanto in essi troviamo la ragione della sua esistenza, essa dà un'impronta economico-technica a tutta la gestione "esterna" dell'impresa: influisce sulle strutture e sulla organizzazione dello smercio, sulle condizioni mercantili di collocamento, sulla politica dei prezzi, sulla politica e sulle condizioni di approvvigionamento dei diversi fattori produttivi») 53 («quanto maggiori sono la rigidità degli investimenti e la specializzazione degli impianti, tanto più onerosa si presenta una modifica degli standards di produzione») 57 s. (non potendo prescindere le produzioni di massa dalla specializzazione, quest'ultima viene distinta in senso orizzontale, «in quanto l'impresa si dedichi alla produzione e al collocamento di un solo prodotto o limiti la sua attività a poche varietà o tipi di questo, anziché svolgere una larga gamma di produzioni in aderenza alle diverse esigenze del mercato», oppure in senso verticale, «in quanto l'impresa concentri la sua attività in una fase o in poche fasi del processo intero, anziché dedicarsi al compimento di tutti gli stadi della lavorazione») 69 («La meccanizzazione dei processi, la standardizzazione dei caratteri e la specializzazione produttiva, sono le condizioni sulle quali poggia l'organizzazione della produzione di massa») 104

zazione degli scambi e quindi dei contratti, persegue la riduzione dei costi transattivi¹⁰. La realizzazione di economie di scala è alla base delle strategie delle imprese moderne soprattutto di grandi dimensioni. La storia in proposito offre significativi riscontri: basti ricordare che nel 1922 veniva inaugurato il Lingotto, edificio ispirato alle fabbriche statunitensi a ciclo produttivo verticale e più tardi, nel 1939, avrebbe aperto Mirafiori, stabilimento caratterizzato dalla catena di montaggio di tipo orizzontale¹¹. Erano quelli gli anni di gestazione del codice. Da allora e per molto tempo rimarrà questo l'unico riferimento normativo in materia di contratti per adesione.

Della Costituzione del 1948 s'intravede un riflesso nelle pagine della dottrina che documentano l'«esigenza di temperare i principi codicistici di libertà contrattuale e di eguaglianza (formale) dei contraenti introducendo forme di tutela rafforzata a favore di determinate "classi" di contraenti "deboli" (i lavoratori, nel contratto di lavoro subordinato; i conduttori, nel contratto di locazione abitativa; gli affittuari di fondi rustici, nei contratti agrari; i consumatori, nei contratti *standard*)»¹². Ad ognuna di queste categorie si potrebbero ricollegare corsi e ricorsi della c.d. Prima Repubblica e, insieme, un flusso di leggi speciali. Ribattezzato come «decodificazione»¹³, il fenomeno mostra un «fondale di grandi riforme», finalizzate «a liberare la comunità da secolari disuguaglianze e soprusi»¹⁴.

(dove si ritiene imprescindibile l'adeguamento dei criteri organizzativi della distribuzione – compresi, immagino, i modelli contrattuali – ai caratteri della produzione di massa, essendo del resto l'azienda organo di congiunzione del complesso e variabile sistema economico-sociale, «ciò in quanto da un problema di natura tecnico-economica, qual è questo, si attendono effetti di natura economico-sociale»).

¹⁰ I cultori dell'analisi economica del diritto spiegano che l'impresa tende ad inserire clausole vessatorie e a traslare i relativi rischi, confidando sul fatto che i consumatori troveranno tutt'altro che conveniente leggere i contratti: R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. PARDOLESI e T. ULEN, *Il mercato delle regole. Analisi economica del diritto civile*, Bologna, 1999, p. 299 ss.

¹¹ Informazione tratta dall'intervista resa da Valerio Castronovo a A. CARIOTI, *Agnelli senior ordinò: "Adesso si fa come la Ford"*, in *CorriereEconomia*, 6 aprile 2009, p. 3.

¹² F.D. BUSNELLI, *Il diritto civile tra codice e legislazione speciale*, Napoli, 1984, p. 34 ss.

¹³ Nella «folla delle leggi speciali» che contornavano il codice, il giurista della decodificazione – la cui opera *L'età della decodificazione*, pubblicata per la prima volta nel 1979 e più volte rieditata – ha ravvisato «microsistemi» dotati di propri «principi regolativi» (N. IRTI, *Teoria generale del diritto e problema del mercato*, in *Riv. dir. civ.*, 1999, I, p. 27).

¹⁴ Un «disegno ben preciso di affrancamento dell'uomo; la restituzione/implementazione, soprattutto al cittadino in affanno, delle sue prerogative fondamentali, l'ideale della costituzionalizzazione del diritto privato», prosegue P. CENDON, *Un altro diritto per i soggetti deboli. L'amministrazione di sostegno e la vita di tutti i giorni*, in G. FERRANDO (a cura di), *L'amministrazione di sostegno: una nuova forma di protezione dei soggetti deboli*, Milano, 2005, p. 44, che ulteriormente puntualizza: «il provvedimento sul licenziamento per giusta causa, l'adozione c.d. speciale, lo statuto dei lavoratori, il divorzio, la legge sulla maggiore età a 18 anni, la riforma del diritto di famiglia, il testo sull'interruzione di gravidanza», e poi le «nuove protezioni soffici, interdisciplinari» dedicate ai «soggetti deboli» che, in sequenza – «la 180, la 104, le normative sui ciechi, su certe altre disabilità; il collocamento obbligatorio, i provvedimenti sul volontariato, sulle cooperative di solidarietà, i provvedimenti regionali sul-

Per quanto concerne i consumatori però la situazione ristagna più a lungo¹⁵. La dottrina, costretta a misurarsi con l'immutata disciplina codicistica, i cui limiti peraltro erano già stati ben diagnosticati dai primi commentatori¹⁶, ha continuato a sviluppare riflessioni senza però approdare a posizioni condivise¹⁷. E nel susseguirsi delle «stagioni»¹⁸ dell'art. 1341 c.c., che equipara la conoscenza effettiva alla mera conoscibilità, la concezione dei contratti per adesione è sempre più disancorata dal paradigma dell'accordo, a cui peraltro continua a far pensare la sistematica del codice (sez. I, capo II, titolo II, libro IV)¹⁹.

Ma perché cambi davvero qualcosa, a livello legislativo, bisognerà attendere gli inizi degli anni Novanta del secolo scorso: «sono i dieci anni che sconvolsero il contratto»²⁰. E la spinta, com'è noto, proviene dall'Europa.

L'handicap; per tanti versi la stessa l. n. 328, che ha di recente riformato la trama dei servizi socio-sanitari» – culminano con la l. 9 gennaio 2004, n. 6 sull'amministrazione di sostegno.

¹⁵ Nel confronto con altre esperienze e nel processo di armonizzazione europea, V. RIZZO, *Le «clausole abusive» nell'esperienza tedesca, francese, italiana e nella prospettiva comunitaria*, Camerino-Napoli, 1994, pp. 311, 488 ss., 584, 632 ss., con riferimento agli artt. 1341 e 1342 c.c. formula il seguente giudizio: «Tale normativa, pur assegnando un primato storico al legislatore italiano, ha poi, in un modo che ha del paradossale, rappresentato un intralcio all'evoluzione del sistema», con ripercussioni inevitabili sulla competitività delle imprese.

¹⁶ Osservava infatti M. FRAGALI, *sub* artt. 1341 e 1342, in *Comm. cod. civ.* D'Amelio e Finzi, Firenze, 1948, p. 343 s., nota 1, che «il sistema adottato ha dato vita ad un formalismo privo di conseguenze decisive perché l'aderente continuerà ad accettare clausole onerose per la necessità di addivenire al contratto, e sottoscriverà tutte le dichiarazioni di approvazione che l'imprenditore predisporrà, anche a stampa, sui moduli da lui predisposti. Meglio sarebbe stato prendere in esame la validità delle clausole che solitamente si ripetono nei moduli e dichiararne eventualmente la nullità nelle disposizioni relative al contratto al quale la clausola si riferisce o nelle disposizioni generali sui contratti o sulle obbligazioni. Oppure si sarebbero potuto dichiarare inderogabili le disposizioni della legge, solitamente derogate nei moduli a stampa. Così si è fatto per il contratto di assicurazione».

¹⁷ Gli interrogativi di fondo che hanno alimentato il dibattito nell'esperienza italiana, come in altre, «sono rivolti a chiarire che cosa debba intendersi per «clausole vessatorie o onerose», per «specifica approvazione» e quali «conseguenze» derivano dalla mancanza della seconda in presenza delle prime»: V. RIZZO, *Le «clausole abusive»*, cit., pp. 501, 505. Nel dibattito sulle sanzioni da collegare all'art. 1341 c.c., ad esempio, G. DE NOVA, *Le condizioni generali di contratto*, in *Tratt. dir. priv.* Rescigno, 10, 2ª ed., Torino, 1995, p. 133, lamentava la mancanza di interpretazioni «che consentissero ai giudici di dichiarare invalide clausole vessatorie pur appositamente approvate per iscritto».

¹⁸ D. POLETTI, *Condizioni generali di contratto*, in *Enc. Treccani on line*, 2015.

¹⁹ Per una lettura in chiave di integrazione del contratto, U. MAJELLO, *Considerazioni in tema di condizioni generali di contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 1986, I, p. 70 ss. Sui contratti in cui il momento attuativo racchiude la volizione del consumatore ha riflettuto, come noto, N. IRTI, *Scambi senza accordo*, in *Riv. trim.*, 1998, p. 1 ss. (Id., *Norma e luoghi. Problemi di geo-diritto*, Roma-Bari, 2001, p. 103 ss., specie p. 125 s.), con la replica di G. OPPO, *Disumanizzazione del contratto?*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, p. 525 ss.

²⁰ Espressione di V. ROppo, *Il contratto e le fonti del diritto*, in *Contr. impr.*, 2001, p. 1083 ss., che sintetizza le fondamentali novità dovute alla legislazione speciale: derivazione da direttive comunitarie; tendenziale non derogabilità, se non *in melius*, delle norme poste a favore del consumatore e/o comunque del contraente debole; discipline del contratto mirate alla regolazione del mercato con una vocazione di tipo settoriale; tendenza ad una legislazione in

Il decennio esordisce con una legge importante, intitolata alla «tutela della concorrenza e del mercato» (l. 10 ottobre 1990, n. 287), che riguarda sì le concentrazioni aziendali, istituisce l'Autorità garante della concorrenza e del mercato²¹, ma si riconnette anche alla tutela dei consumatori. Il nesso, già a suo tempo autorevolmente percepito dallo studioso della concorrenza e dei beni immateriali, andrà emergendo sempre più netto e chiaro²². È infatti all'«interesse dei consumatori e dei concorrenti professionali»²³ che si riferisce la direttiva 93/13/CEE del 5 aprile 1993 la quale, attuata con l. 6 febbraio 1996, n. 52, innesterà un nuovo capo XIV *bis* in chiusura del titolo II del libro IV sui contratti in generale, rubricato «Dei contratti del consumatore». È la «prima innovazione alla disciplina codicistica del contratto»²⁴, da taluno configurata come ipotesi di «ricodificazione»²⁵, dai più avvertita come estranea al corpo in cui veniva trapiantata²⁶.

materia di contratto sempre più concepita come risposta immediata che il legislatore oppone al potere giudiziario per neutralizzare indirizzi ritenuti destabilizzanti o comunque indesiderabili; crescente presenza di regole sul contratto che scaturiscono da atti governativi delegati e di autorità amministrative, ancorché indipendenti, da cui interrogativi sul rispetto della riserva di legge.

²¹ Legge da cui «discende una nuova deontologia, a carattere anche pubblicistico (e questo conforta la presenza di un'autorità amministrativa indipendente), dell'esercizio dei diritti d'impresa, dimensionati sia quantitativamente che qualitativamente. In particolare, il concetto di mercato acquista adesso una rilevanza in senso oggettivo» (R. ALESSI, *Articolo 1*, in R. ALESSI e G. OLIVIERI, *La disciplina della concorrenza e del mercato*, Torino, 1991, p. 49).

²² N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2003, p. 139: «Il consumatore, facendosi giudice della qualità dei beni e della congruità dei prezzi, preferisce l'una merce all'altra. Il metodo competitivo è disegnato, non in sé e per sé, ma in funzione di questa scelta. È la connessione, acutamente percepita e ragionata da Tullio Ascarelli, tra disciplina della concorrenza e tutela dei consumatori». Sulla visione ascarelliana, cfr. M. LIBERTINI, *Il diritto della concorrenza nel pensiero di Tullio Ascarelli*, in *www.dircomm.it*, IV.3 - marzo 2005. Avvertendo l'esigenza di superare «una certa divisione» presente nel dibattito scientifico sui «due campi analizzati sotto il profilo delle dinamiche dell'offerta sul mercato (tutela della concorrenza) e della domanda (tutela dei consumatori)», coglie «punti di contatto ed eclatanti sinergie» a base della nuova *policy* comunitaria, A. MANCINI, *Prospettive per un diritto europeo dei contratti a tutela dei consumatori e della concorrenza*, in E. BATTELLI (a cura di), *I contratti-tipo delle Camere di Commercio*, coordinamento di T. Pompei, Milano, 2012, p. 21 s. Ad ulteriore conferma si vedano le competenze legislativamente attribuite all'*Antitrust* (§ 7).

²³ Questa la versione integrale dell'art. 7, comma 1: «gli Stati membri, nell'interesse dei consumatori e dei concorrenti professionali, provvedono a fornire mezzi adeguati ed efficaci per far cessare l'inserzione di clausole abusive nei contratti stipulati tra un professionista e dei consumatori». Riferimento normativo evidenziato già da V. RIZZO, *Le «clausole abusive»*, cit., pp. 569, 621, che a più riprese (pp. 27 s., 481, 549 ss.) sottolinea la «contiguità» tra disciplina delle clausole abusive e regime della concorrenza.

²⁴ G. CIAN, *Il nuovo Capo XIV-bis (Titolo II, Libro IV) del Codice civile, sulla disciplina dei contratti dei consumatori*, in *Studium juris*, 1996, p. 411.

²⁵ U. RUFFOLO, *Clausole vessatorie, abusive, inique e «ricodificazione»*, in *Resp. comun. impr.*, 1997, p. 54.

²⁶ Tra molti giudizi critici, S. PATTI, *Sulla riforma del quarto libro del codice civile: i contratti per adesione*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, p. 207, ne parla come di una pericolosa «decodificazione interna». Cfr. già L. MENGONI, *La disciplina delle «clausole abusive» e il suo innesto nel corpo del codice civile*, in U. RUFFOLO (a cura di), *Clausole «vessatorie» e «abusive»*. *Gli*

Prima e soprattutto dopo la novella è stato tutto un fluire di altre norme a tutela di consumatori, utenti, clienti, risparmiatori²⁷. Chi infatti rilegga oggi quel capo XIV *bis* lo troverà cambiato e pressoché del tutto svuotato²⁸, ridotto ad un unico articolo in luogo dei cinque originari. Articoli che il d.lg. 6 settembre 2005, n. 206, *codice del consumo*, dichiara «sostituiti» (art. 142 c. cons.), mentre l'unica norma rimasta (l'art. 1469 *bis* c.c.), combinandosi con l'art. 38 c. cons.²⁹, realizza la saldatura tra i due codici³⁰. La «sostituzione» ha fatto séguito ad una serie di provvedimenti settoriali, la cui sequenza e consistenza è resa ben visibile dal lungo elenco di norme abrogate, contenuto nell'art. 146 c. cons. Disposizioni emanate a cavallo tra un secolo

artt. 1469-bis ss. c.c. e i contratti del consumatore, Milano, 1997, p. 43 ss., nonché ID., *Problemi di integrazione della disciplina dei "contratti del consumatore" nel sistema del codice civile*, in *Studi in onore di Pietro Rescigno*, Milano, 1998, III, p. 535 ss.; V. ROPPO, *Autonomia privata e poteri unilaterali di conformazione del contratto*, in A. BELVEDERE e C. GRANELLI, *Confini attuali dell'autonomia privata*, Padova, 2001, p. 155 e, nello stesso volume collettaneo, G. BENEDETTI, *L'autonomia contrattuale e il suo statuto. Una rilettura dell'art. 1322 cod. civ., ivi*, p. 131 s., ad avviso del quale la novella, «lungi dal recidere il nesso tra contratto e autonomia privata, rivaluta ed esalta l'autonomia privata: se c'è stata trattativa individuale la clausola, di qualsiasi contenuto, fatta eccezione per un limitato gruppo di ipotesi, in cui opera una valutazione tipica di illiceità, non può più essere qualificata vessatoria». Per A. TULLIO, *Il contratto per adesione tra il diritto comune dei contratti e la novella sui contratti dei consumatori*, Milano, 1997, pp. 17, 100 ss., che s'interroga sulla «resistenza» alla novella della categoria del contratto per adesione, tradizionalmente connotata dalla predisposizione unilaterale destinata a regolare una serie indefinita di rapporti contrattuali, l'aver disancorato la tutela del consumatore dalla contrattazione standardizzata induce ad elaborare una nuova categoria, la «predisposizione-imposizione di un testo contrattuale, indipendentemente da un suo uso generalizzato o isolato».

²⁷ Cfr. art. 12, d.P.R. 24 maggio 1988, n. 224, sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi; d.l. 15 gennaio 1992, n. 50, sui contratti negoziati fuori dai locali commerciali, sulle vendite per corrispondenza e le vendite televisive; l. 17 febbraio 1992, n. 154, sulla trasparenza delle operazioni e i servizi bancari e finanziari; l. 2 gennaio 1991, n. 1, sulla intermediazione finanziaria e relativi regolamenti Consob concernenti l'istituzione dell'albo dei promotori finanziari (del 2 luglio 1991 n. 5398), l'attuazione della legge n. 1 del 1991 (2 luglio 1991, n. 5387) e l'esercizio dell'attività di intermediazione (2 luglio 1991 n. 5387); art. 3, d.P.R. 25 gennaio 1992, n. 85, di modifica della l. n. 216 del 1974, in materia di pubblicità di prodotti finanziari; artt. 18-24, l. 19 febbraio 1992, n. 142 (legge comunitaria 1991), sul credito al consumo. La legge di fine secolo sui diritti dei consumatori è la l. 30 luglio 1998, n. 281.

²⁸ Analogo svuotamento ha subito il § 1 *bis* della sezione II *Della vendita di cose mobili*, dopo la moltiplicazione dell'originario art. 1519 negli artt. 1519 da *bis* a *nonies* per effetto dell'art. 1 del d.lg. 2 febbraio 2002, n. 24, poi interamente riassorbiti nel codice del consumo (art. 146, comma 1, lett. s).

²⁹ Da un lato, «Le disposizioni del presente titolo [il II, *Dei contratti in generale*] si applicano ai contratti del consumatore, ove non derogate dal codice di consumo o da altre disposizioni più favorevoli per il consumatore» (art. 1469-*bis* c.c.); dell'altro, «Per quanto non previsto dal presente codice [il *Codice del consumo*], ai contratti conclusi tra il consumatore e il professionista si applicano le disposizioni del codice civile» (art. 38 c. cons.).

³⁰ In tal senso la previsione di J. CALAIS-AULOY, *Sinthese*, in *Les contrats d'adhésion et la protection du consommateur*, Paris, 1978, p. 265: «forse un giorno occorrerà decidersi» a «rifiare» per intero il codice civile, e forse occorrerà dividerlo, «in una molteplicità di codici», tra cui anche un autonomo e separato «codice dei consumi».

e l'altro, pressoché tutte di matrice europea e finalmente confluite nell'unica *sedes materiae*.

Il codice del consumo, a sua volta, non ha affatto segnato una stasi nella produzione normativa. Le modifiche successivamente introdotte³¹ danno piuttosto l'idea di una disciplina «*in progress*»³², un codice «aperto»³³ che lo stesso legislatore considera suscettibile di «Aggiornamenti» (art. 144 c. cons.).

2. Ho richiamato tre momenti chiave ed altrettante fonti, pur trascurandone altre, che pure avrebbero arricchito il quadro³⁴. Sempre per introdurre lo specifico argomento a cui è dedicato questo saggio, insisto sull'idea di codice.

Al di là del *nomen* oggi senz'altro abusato³⁵, un atto che si autodefini-

³¹ Per effetto del d.lg. 2 agosto 2007, n. 146, in attuazione della direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, e del d.lg. 23 ottobre 2007, n. 221, oltre che del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012, n. 27, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo e la competitività, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, nonché del d.lg. 21 febbraio 2014, n. 21, in attuazione della direttiva 2011/83/CE sui diritti dei consumatori, «corpo normativo ad altissimo tasso di vischiosità, con l'indeterminatezza di certe formule comunitarie che si somma alla vaghezza di una visione domestica intrisa – spesso – di superficialità»: così S. PAGLIANTINI, *La riforma del codice del consumo ai sensi del d.lgs. 21/2014: una rivisitazione (con effetto paralizzante per i consumatori e le imprese?)*, in *Contratti*, 2014, p. 796 ss. Frattanto il codice del consumo ha subito sia mutilazioni (cfr. d.lg. 13 agosto 2010, n. 141, in tema di credito al consumo, e d.lg. 23 maggio 2011, n. 79, quanto ai pacchetti turistici) che incrementi (v. art. 37 *bis*, su cui *infra* § 7).

³² G. ALPA, *La trasparenza dei contratti bancari*, Bari, 2003, p. 13, che in altro luogo – Id., *Aspetti e problemi di metodo di analisi del contratto nella letteratura inglese*, in *Econ. dir. terziario*, 2003, p. 631 – spiega: «una volta introdotta», una direttiva «si può migliorare. Si verifica quale resa abbia sortito e come si debba modificare per migliorarne gli effetti».

³³ Aggettivo usato da A. FALZEA, *Relazione introduttiva* alla IV Settimana di Studi sul Diritto dei consumatori svoltasi all'Università della Calabria, citato da E. CATERINI, *La terza fase del "diritto dei consumi"*, in *Rass. dir. civ.*, 2008, 2, p. 324, nota 12.

³⁴ Si pensi ad esempio alla l. 18 giugno 1998, n. 192, in tema di subfornitura, che ha inaugurato il filone della tutela dell'impresa «debole», su cui per tutti V. ROPPO, *Ancora su contratto asimmetrico e terzo contratto. Le coordinate del dibattito, con qualche elemento di novità*, in G. ALPA e V. ROPPO (a cura di), *La vocazione civile del giurista. Saggi dedicati a Stefano Rodotà*, Roma-Bari, 2013, p. 178 ss.

³⁵ Atti normativi che recano quel *nomen* sono: il codice in materia di protezione dei dati personali (d.lg. 30 giugno 2003, n. 196), puntualmente richiamato in calce ai contratti per la sottoscrizione del caso. Si considerino inoltre il codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lg. 22 gennaio 2004, n. 42), il codice della proprietà industriale (d.lg. 10 febbraio 2005, n. 30), il codice dell'amministrazione digitale (d.lg. 7 marzo 2005, n. 82), il codice delle assicurazioni (d.lg. 7 settembre 2005, n. 209), il codice delle pari opportunità tra uomo e donna (d.lg. 11 aprile 2006, n. 198), il codice dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE. Lo stesso sostantivo comprende anche i codici di autodisciplina cui il codice del consumo rinvia (artt. 27 *bis* ss.), ad esempio il *Codice di deontologia e di buona condotta per i sistemi informativi gestiti da soggetti privati in tema di credito al consumo, affidabilità e puntualità nei pagamenti*, adottato con provvedimento dell'Autorità Garante del 16 novembre 2004.

sca «decreto legislativo di riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori» (art. 3), assomiglia più a un testo unico che a un vero e proprio codice³⁶. Un codice nel senso tradizionale del termine dovrebbe parlare il linguaggio chiaro e distinto delle norme generali ed astratte, varate per un ampio settore dei rapporti economico-sociali, in condizioni storiche sufficientemente sedimentate, che trovano nella codificazione il definitivo approdo e la cornice stabile³⁷. Il «Codice», secondo il suo significato classico, è una «raccolta ordinata di norme» e l'«ordine è reso possibile dalla presenza di valori che conformano la disciplina della fattispecie»³⁸.

Proprio ragionando su «ordine» e «valori», che attingono all'essenza stessa del fenomeno giuridico³⁹, nell'ambito che qui interessa si è percepita come «improcrastinabile» l'«esigenza di un ordine»⁴⁰. Ma – lo notavo poc'anzi – il codice del consumo, che quell'ordine avrebbe dovuto ripristinare rispetto al quadro frammentato che si era formato, non dà affatto l'impressione di un testo tendenzialmente completo e consolidato. Anzitutto perché non esaurisce la disciplina dei contratti di cui sia parte il consumatore: basti vedere i numerosi rinvî ad altre fonti (artt. 43, 61, 68, 101 c. cons.), anche su materie che sono state via via scorporate, come il credito al consumo e la vendita di pacchetti turistici⁴¹. Inoltre, a differenza dei codici classici, il codice del consumo non sembra «segnare la definitiva dissoluzione di un sistema precedente, configurando un nuovo ordine giuridico»; piuttosto si mostra come «semplice raccolta di leggi che hanno per oggetto uno specifico settore, cercando, in tal modo, di operare una riduzione della complessità, riportando il molteplice “sparso” ad una sorta di unità che possa inserirsi quale parte del sistema complessivo». E così, in un continuo comporsi e scomporsi di fonti, nonostante salga un'«ansia di ricodificazione»⁴², mentre

³⁶ Con riferimento alla l. 29 luglio 2003, n. 229, che ha abrogato l'art. 7 della l. 8 marzo 1999, n. 50 e che, «in sostituzione di una politica di redazione di molti testi unici prevede, seppur in termini ancora generici, vasti processi di “riassetto normativo e di codificazione”», si è tra l'altro osservato che «il riassetto della legislazione è qualcosa di più del riordino, ma non è nemmeno una riforma radicale di una branca portante dell'ordinamento, come quella che caratterizza le codificazioni classiche» (G. TARLI BARBIERI, *Appunti sulle fonti del diritto italiano: parte generale*, Torino, 2008, p. 125 s.).

³⁷ Sul codice in generale, cfr. S. RODOTÀ, *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, in *Riv. dir. comm.*, 1967, I, p. 98; su quello del 1942, in termini critici, P. SCHLESINGER, *Le tutele sostanziali del credito*, in *I cinquant'anni del codice civile*, Milano, 1993, I, p. 254. Per quel che qui interessa, F. GALGANO, *Un codice per il consumo*, in *Vita not.*, 2007, p. 50.

³⁸ A. DONATI, *I valori della codificazione civile*, Padova, 2009, p. 43.

³⁹ Su ordine giuridico e valori, P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003, p. 20; sul termine «codice», Id., *Ritorno al diritto*, cit., p. 6.

⁴⁰ L. ROSSI CARLEO, *Sub art. 3, comma 1, lett. f), codice*, in G. ALPA e L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Codice del consumo*, Napoli, 2005, p. 95.

⁴¹ V. nota 31.

⁴² L. ROSSI CARLEO, *Sub art. 3, comma 1, lett. f), codice*, cit., pp. 95, 100. Secondo un'attenta scansione cronologica avremmo ormai superato la terza fase del «diritto dei consumi»: «Per il settennio 2007-2013 la politica comunitaria per la tutela della salute e dei consumatori subisce un rallentamento: le strategie di tutela sono ad un bivio tra un'espansione all'intero

un codice europeo dei contratti è di là da venire, l'ordinamento interno tende a polarizzarsi tra due codici, il codice civile da un lato, il codice del consumo dall'altro.

È semmai il disegno politico che si è evoluto. Se, come a chiare lettere risulta dai lavori preparatori, il codice di oltre settant'anni fa sposava il programma produttivistico del tempo, a costo di sacrificare pesantemente la libertà contrattuale dell'aderente, la tutela di quest'ultimo oggi è diventata prioritaria⁴³. Basti osservare soltanto un dato terminologico: indicato dall'art. 1341 c.c. come anonimo «altro» contraente, quel soggetto – di volta in volta qualificato come consumatore, utente, cliente, risparmiatore, persino come imprenditore, se economicamente «dipendente» da altro imprenditore (art. 9, l. 18 giugno 1998, n. 192) – ha un'identità sempre più marcata, ancorata alle tipologie socioeconomiche. Ed è su tali qualità soggettive che una pluralità di fonti – statuali e comunitarie, accordi collettivi e non, intese e prassi – apprestano strumenti, anche collettivi⁴⁴, di protezione sostanziale, al punto da far sembrare l'*homo consumens*⁴⁵ sin troppo «coccolato»⁴⁶. Al contempo però si è di gran lunga potenziato e dilatato il potere normativo dei privati, segnatamente delle imprese, che nel contratto ritrovano il principale mezzo di espressione⁴⁷.

Ma c'è dell'altro. Sullo sfondo della disciplina privatistica dei contratti predisposti oggi, come e più che nel codice del 1942, s'intravede una preoccupazione più generale, di tipo macroeconomico. Se infatti, come asserisce l'art. 143 c. cons., i diritti del consumatore sono «irrinunciabili», la *ratio* della disciplina non è più soltanto la «necessità di tutelare la parte debole del rapporto», ma consiste, per questo tramite, «in quella di regolamentare il mercato»⁴⁸. La protezione giuridica si è andata infatti evolvendo «dall'in-

diritto civile contrattuale europeo e un permanente settorialismo»: E. CATERINI, *La terza fase del "diritto dei consumi"*, cit., p. 323.

⁴³ Contrario al principio generale di protezione del contraente debole, convinto invece che «la tutela del contraente debole è limitata alle ipotesi puntualmente disciplinate dal legislatore», A.P. SCARSO, *Il contraente "debole"*, Torino, 2006, p. 236 s.

⁴⁴ Sia «l'azione inibitoria accordata ad associazioni ed enti rappresentativi di categorie, in funzione prevalentemente preventiva dell'effettivo ricorso a clausole abusive» [P. RESCIGNO, *Presentazione*, in A. BARENGHI (a cura di), *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel codice civile*, Napoli, 1996, p. X], sia l'azione di classe (R. CAPONI, *Il nuovo volto della class action*, in *Foro it.*, 2009, c. 383 ss.). Quanto alla tutela collettiva amministrativa ex art. art. 37 *bis* c. cons. v. § 7.

⁴⁵ Z. BAUMAN, *Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Trento, 2007.

⁴⁶ M. ARAGIUSTO, *Dinamiche e regole della concorrenza*, Padova, 2006, p. 109.

⁴⁷ Per tale consapevolezza già F. GALGANO, *Oggetto dei consorzi*, in *Le nuove frontiere della mutualità nelle cooperative e nei consorzi*, Milano, 1989, p. 54: «In fondo, oggi il diritto privato non è un insieme di norme che regolano i rapporti tra i soggetti, ma è fantasia di operatori privati frenata, in qualche misura, dalle norme giuridiche. Mi pare che i rapporti siano capovolti rispetto al passato. Oggi sono proprio i contratti le vere fonti del diritto, piuttosto che le norme».

⁴⁸ F. CAMILLETI, *L'art. 2 del Codice del consumo e i diritti fondamentali del consuma-*

terno all'esterno, dai requisiti dell'accordo alla *qualità della cosa* e alla consapevolezza informativa della scelta». E siccome nell'economia dei consumi di massa gli atti di scambio si possono ripetere infinite volte, sempre uguali a sé stessi, quel *corpus* di norme diviene «*disciplina del mercato*»⁴⁹. Affiora così l'«*idea di mercato*», qui come in altre fonti, a cominciare dalla menzionata legge sulla tutela della concorrenza e del mercato. Mercato come «luogo complessificato, arricchito dalla partecipazione e dalla rappresentanza dei diversi interessi che in esso operano o che da esso sono influenzati», una molteplicità di «attori ed interessi, di cui si promuovono la considerazione,

tore nei rapporti contrattuali, in *Contratti*, 2007, p. 910 s. Si noti anche l'affermazione della Corte giust., 6 ottobre 2009, Asturcam telecomunicaciones SL c. Cristina Rodriguez Nogueira, in *www.curia.europa.eu*: «Così, date la natura e l'importanza dell'interesse pubblico sul quale si fonda la tutela che la direttiva 93/13 garantisce ai consumatori, si deve constatare che il suo art. 6 deve essere considerato come una norma equivalente alle disposizioni nazionali che occupano, nell'ambito dell'ordinamento giuridico interno, il rango di norme di ordine pubblico».

⁴⁹ Disciplina «che il legislatore appresta con norme imperative o con la vigilanza di "autorità" dei diversi settori economici. La disciplina della concorrenza e della pubblicità, il controllo amministrativo di date categorie di scambi, e altre e varie misure, proteggono la libertà di scelta: la quale è consapevole preferenza tra cose, offerte da una pluralità di produttori. Donde il rilievo dei problemi di informazione e trasparenza, cioè di un conoscere e di un vedere, da cui possono generarsi liberi atti di rifiuto o di scelta»: così N. IRTI, *Norma e luoghi*, cit., p. 126 s. Sottolineata la pluralità di significati del sintagma «regolazione del mercato», si può porre l'accento sull'uno o sull'altro sostantivo a seconda dell'opzione ideologica di partenza, riconducibile ora alla visione dell'economia classica e neoclassica, ora alle posizioni keynesiane ed ordo-liberali, con conseguenze rilevanti a proposito di oggetto e limiti della regolazione e quindi del rapporto tra regolazione e contratto: così, con particolare riferimento alle autorità indipendenti, M. SEMERARO, *Regolazione del "mercato": relazioni semantiche e scelte di sistema (spunti dalla casistica)*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, 3, p. 808 ss.

A séguito della disciplina comunitaria di protezione del contraente debole, si fa strada anche tra i privatisti l'opinione che la disciplina del rapporto sia funzionale alla regolazione del mercato: cfr., tra gli altri, già V. SCALISI, *Il diritto europeo dei rimedi: invalidità ed inefficacia*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, I, p. 849, e nello stesso senso S. MAZZAMUTO, *L'autonomia privata e la tutela del consumatore in Europa tra codice civile e Costituzione*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Milano, 2005, p. 40 ss.; A. JAN-NARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, Padova, 1997, II, p. 493 ss. Anche la manualistica recente accoglie l'espressione «regolazione del mercato»: v., ad esempio, V. ROPPO, *Diritto privato. Linee essenziali*, Torino, 2014, p. 563 s., che ne indica «lo scopo fondamentale di proteggere l'interesse del pubblico», a discapito dell'interesse dell'impresa se contrastante, e le modalità di sviluppo, sia in linea orizzontale (la concorrenza) che in linea verticale, sotto il profilo del rapporto tra imprese e consumatori, o tra imprese ed altre imprese. Talvolta, il mercato catalizza gli istituti di diritto privato: A. PALAZZO e A. SASSI (a cura di), *Diritto privato del mercato*, Perugia, 2007. Certo è che, dopo varie fasi, la linea attuale di politica a tutela dei consumatori guarda al contratto non «isolatamente, né esclusivamente nella sua funzione originaria, cioè quale espressione dello scambio individuale, che trova la sua essenza negli interessi dei singoli soggetti che lo effettuano», ma come «strumento di razionalità del mercato: il contratto, quindi, è considerato anche come strumento utile al raggiungimento dell'interesse al corretto ed efficiente funzionamento del mercato» (L. ROSSI CARLEO, *Il diritto dei consumi in Italia*, in ID. (a cura di), *Diritto dei consumi. Soggetti, atto, attività, enforcement*, Torino, 2015, p. 12).

il confronto ed il bilanciamento». Una «visione del mercato», questa, che si va rafforzando nella «prevista integrazione, nell'ordinamento comunitario, delle politiche economiche con quelle dei consumatori e dell'ambiente»⁵⁰.

3. Tra i temi e problemi del diritto dei contratti, la contrattazione uniforme e la tutela dei consumatori sono stati esplorati a fondo da tanti e pregevoli contributi di studio⁵¹. Eppure continuano a suscitare interessi in chiave si-

⁵⁰ Così F. PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritti dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, 2009, pp. 216 s., 219, 221, 223, che intende il mercato «quale luogo essenziale di relazione e, per questo, elemento del modello europeo di società, perché (reso) partecipato e dunque aperto ad interessi e voci plurali (lavoratori, consumatori, produttori, le nuove generazioni, la biodiversità)», quale «“luogo” di svolgimento della personalità umana» che approssima il già accennato «modello costituzionale delle *formazioni sociali*» che «si appalesano maggiormente idonei alla cura dell'interesse generale». Scrive G. TESAURO, *Il diritto dell'Unione Europea*, 6ª ed., Padova, 2010, p. 630 s.: «I valori cui, con tutta evidenza, s'ispira l'intero sistema giuridico dell'Unione restano quelli c.d. liberali dell'economia di mercato, nel rispetto dei quali il grande mercato europeo deve consentire agli imprenditori di competere tra loro ad armi pari e sulla base delle rispettive capacità e possibilità; ed ai consumatori di scegliere i prodotti e i servizi che ritengono migliori e dove siano più convenienti. La natura “sociale” della politica europea sulla concorrenza è ora espressamente affermata dall'art. 3, par. 3, TUE che per l'appunto richiede la promozione di “economia sociale di mercato fortemente competitiva”».

⁵¹ Basti richiamare i significativi lavori pubblicati dal civilista cui è dedicato questo saggio: V. RIZZO, *Trasparenza e «contratti del consumatore» (la novella al codice civile)*, Napoli, 1997; ID., *Il significativo squilibrio «malgrado» la buona fede nella clausola generale dell'art. 1469-bis c.c.: un collegamento «ambiguo» da chiarire*, in *Rass. dir. civ.*, 1996, p. 497 ss.; ID., *Le «clausole abusive»*, cit.; ID., *Condizioni generali di contratto e vessatorietà*, in E. CESÀRO (a cura di), *Clausole abusive e direttiva comunitaria*, Atti del Convegno di Napoli del 28 maggio 1993, Padova, 1994; ID., *Le clausole «abusive»: realtà e prospettive. La direttiva CEE del 5 aprile 1993*, in *Rass. dir. civ.*, 1993; ID., *sub. art. 1370*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Codice civile annotato*, 2ª ed., Bologna-Napoli, 1991; ID., *Interpretazione dei contratti e relatività delle sue regole*, Camerino-Napoli, 1985; ID., *Condizioni generali di contratto e predisposizione normativa*, Camerino-Napoli, 1983.

⁵² Seguendo «la parabola della disciplina del contratto e del contratto come istituto principe dei rapporti tra privati», G. ALPA, *Dal codice civile del 1942 ad oggi: le stagioni del contratto*, cit., pp. 153, 158, rileva che la «fine della parabola è incerta», in quanto dovrebbe approdare ad una codificazione europea che però è di là da venire, anche se «le premesse di questo processo conclusivo sono già in atto», considerato che «Gli Organi della Unione europea hanno deciso, dopo ampia consultazione, di elaborare dapprima un *feasibility text* e poi di introdurre un regolamento opzionale sulla vendita, contenente però anche regole di natura generale sulla disciplina del contratto». Dopodiché – prosegue l'Autore – «A questo capitolo occorrerebbe aggiungere, in una separata ricerca, la sorte delle clausole vessatorie nei contratti dei consumatori», a proposito delle quali osserva: «Affrontata con piglio innovativo nel codice del 1942 la contrattazione uniforme mediante moduli e formulari aveva dato lo spunto ai giuristi più sensibili agli aspetti sociali a promuovere una applicazione estesa e non formalista degli artt. 1341, 1342 e 1370 c.c. Gli artt. 33 ss. del Codice del consumo, dimostrano che l'intervento del giudice nella valutazione dello squilibrio tra le posizioni giuridiche delle parti ha una importante funzione correttiva, i cui effetti, nella complessiva concezione del contratto moderno, va bene al di là dei confini del codice del consumo.

Ma questa è un'altra storia, l'inizio di una nuova stagione, di cui si possono percepire,

stematica e di prospettiva⁵². Ora, senza voler seguire itinerari che esorbitano dall'economia di queste pagine, nel quadro fin qui sommariamente delineato si può inserire un tema a mio avviso non trascurabile, ancorché trascurato nel dibattito civilistico⁵³. Mi riferisco al ruolo di quelle antiche istituzioni che sono le Camere di commercio⁵⁴.

L'art. 1 della l. 29 dicembre 1993, n. 580, rivisitato dal d.lg. 15 febbraio 2010, n. 23, di riforma dell'ordinamento delle Camere, le definisce «enti pubblici dotati di autonomia funzionale che svolgono [...] sulla base del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 118 della Costituzione, funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese, curandone lo sviluppo nell'ambito delle economie locali».

L'enunciato legislativo segna il punto di arrivo di un'evoluzione che c'è stata e che, perciò, ha fatto riflettere. Sul principio di sussidiarietà anzitutto che, com'è noto, considera ottimale la gestione di interessi complessi quanto più il livello decisionale si avvicina all'ambito d'incidenza. Il principio, spesso declamato⁵⁵, ma raramente praticato, è ora esplicitato all'art. 118 cost., che

per il momento solo i segni forti. Occorrerà, ancora del tempo per comprenderne appieno i suoi effetti sulla generale concezione del contratto».

⁵³ L'argomento, come spesso accade, ha destato interessi all'indomani della riforma degli enti camerali: cfr. i volumi collettanei curati da E. AUTORINO e P. STANZIONE, *Le Camere di Commercio a tutela del consumatore*, Napoli, 1998, e da G. ALPA, F. DEL RE e P. GAGGERO, *Le Camere di Commercio e la regolazione del mercato*, Milano, 1995, oltre agli atti di convegni organizzati dalla Camera di commercio di Milano: *Le Camere di Commercio e la regolazione del mercato: il controllo di vessatorietà delle condizioni generali di contratto e la costituzione di parte civile nei processi per i delitti economici*, Milano, 7 aprile 1997; *Le clausole vessatorie e la revisione dei contratti di adesione*, Milano, 23 settembre 1997.

⁵⁴ Osserva A. PAOLUCCI, *Mercatura e opere d'arte nella civiltà d'antico regime tra Siena e Firenze*, in R. CASSANELLI (a cura di), *Arte, economia e territorio. Architetture e collezioni d'arte delle Camere di commercio*, Milano, 2008, p. 32, che «le Camere di commercio, nate dalla cultura riformista e ammodernatrice dell'Illuminismo, sono la pratica presa d'atto della fine, ormai irreversibile, dell'antico regime autarchico e corporativo». Sui profili storici, cfr. anche R. FRICANO, *Le Camere di commercio. Storia, ordinamento e competenze*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2007, *passim*; G. SAPELLI (a cura di), *Storia dell'Unione italiana delle Camere di commercio (1862-1994)*, Catanzaro, 1997, *passim*.

⁵⁵ Cfr., ad esempio, il d.d.l. A.C. n. 2617, poi divenuto l. n. 106 del giugno 2016, legge delega per la riforma del terzo settore, che tra i principali principi e criteri direttivi generali cui devono uniformarsi i decreti legislativi, prevede quello di «riconoscere e garantire il libero esercizio del diritto di associazione e il valore delle formazioni sociali quali strumento per l'attuazione dei principi di partecipazione, solidarietà, sussidiarietà e pluralismo, di cui agli articoli 2, 3, 18 e 118 della Costituzione».

⁵⁶ Così A. D'ATENA, *In tema di competenza ordinamentale sulle Camere di commercio*, in *Le Camere di commercio nella sentenza della Corte costituzionale 374/2007: quali prospettive*, Roma, 2009, p. 24, dove pure altri contributi interessanti, in particolare, anche per i numerosi richiami, G. CARPANI, *Le Camere di commercio tra sussidiarietà orizzontale ed esercizio unitario (e statale) di funzioni*, p. 43 ss., spec. pp. 44, 58, 64, che in conclusione evoca «esperienze importanti che testimoniano come il sistema camerale sia maturo a spiccare il volo più alto e ampio nella dimensione della sussidiarietà orizzontale»; V. CARULLI IRELLI, p. 90, per il rilievo che «“autonomia funzionale” vuol dire rappresentanza degli interessi di categoria, laddove “autonomia territoriale” vuol dire rappresentanza di interessi di comunità terri-

quindi dà copertura costituzionale alle Camere di commercio⁵⁶, la cui rinnovata fisionomia si palesa, sia in termini di autonomia funzionale loro riconosciuta che di interessi di riferimento.

Da quest'ultimo punto di vista, al tempo della legge di riforma dei primi anni Novanta si paventava un difetto di rappresentatività dell'ente camerale, ritenuto espressivo «solo di una parte degli interessati ed in quanto le clausole vessatorie danneggiano sí la concorrenza tra imprese, ma ledono in primo luogo i consumatori, che peraltro sono i destinatari finali della stessa tutela della concorrenza»⁵⁷. Ma, a ben vedere, «i soggetti cui la legge fa riferimento non sono gli imprenditori, bensí le imprese: locuzione, quest'ultima, di piú esteso significato, come emerge anche dalle norme che, agli artt. 10, comma 6, e 12, comma 1, prevedono la designazione dei componenti del consiglio anche da parte dei lavoratori e delle associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti»⁵⁸. E ciò «in linea con le grandi tendenze della moderna cultura giuridica, che guarda all'interesse dell'impresa come a un'entità che non si riduce all'interesse dell'imprenditore, ma che si riporta alla superiore sfera dell'interesse all'efficienza produttiva dell'impresa (interesse dell'impresa in sé) o che corrisponde al punto di equilibrio fra interessi con-

toriali»; G. TRIPOLI, p. 97, per la considerazione che le Camere «sono "altro" rispetto agli enti locali poiché non hanno una funzione generica di promozione dell'economia territoriale, funzione teoricamente assolta dal canale politico delle amministrazioni locali. Al contempo, le Camere non sono assimilabili alle associazioni imprenditoriali, poiché promotrici di alcune esigenze che le associazioni imprenditoriali non sono in grado di raccogliere: la tutela degli interessi deboli, delle imprese nascenti, delle piccolissime imprese».

⁵⁷ Era la perplessità di Pietro Perlingieri, allora relatore della legge comunitaria in cui era ricompresa la novella del codice sulle clausole abusive, riferita da V. RIZZO, *Recenti itinerari del contratto e vessatorietà*, in P. PERLINGIERI (a cura di), *Temi e problemi della civilistica contemporanea. Venticinque anni della Rassegna di diritto civile*, Napoli, 2005, p. 340. Proprio per quella ragione si discusse se attribuire il controllo amministrativo ad un'apposita Commissione piuttosto che alle Camere: V. RIZZO, *Il significativo squilibrio «malgrado» la buona fede nella clausola generale dell'art. 1469-bis c.c.*, cit., p. 502 s. E. AUTORINO e P. STANZIONE, *Le Camere di Commercio a tutela del consumatore*, cit., p. 279 ss., colgono un riflesso della concezione delle Camere quali enti rappresentativi di interessi di parte nel potere loro attribuito dall'art. 2, comma 8, l. n. 580 del 1993, di agire per la repressione della concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2601 c.c., anche se ad avviso degli stessi autori (a p. 135) «la repressione della concorrenza sleale favorisce anche i consumatori» e, anzi, «la tutela del consumatore esalta la qualità della concorrenza e quindi uno sviluppo imprenditoriale responsabile e maturo». *De iure condito*, che le Camere di commercio non siano portatrici degli interessi dei soli imprenditori, bensí di interessi generali, compresi quelli dei consumatori, lo dimostra la legittimazione all'esperimento dell'inibitoria ex art. 37 c. cons. (§ 5).

⁵⁸ Tendenza che si rafforza con il d.lg. n. 23 del 2010, che (all'art. 10) prevede la presenza nei consigli camerali di un rappresentante dei liberi professionisti, designato dai presidenti dei rispettivi ordini professionali.

⁵⁹ F. GALGANO, *Le nuove frontiere delle Camere di commercio*, in *Impresa e Stato*, marzo 1994, p. 48, secondo il quale solo così si spiega come mai, per quanto lo scopo indiretto sia sempre la tutela degli interessi delle imprese, le Camere siano investite di nuove attribuzioni «che non sono di tutela delle imprese ma, tutto all'opposto, di protezione delle loro controparti contrattuali, ossia dei consumatori, degli utenti, degli ausiliari autonomi delle imprese e

trapposti»⁵⁹. Significativi riscontri di tale concezione mi sembrano oggi reperibili, oltre che nel pensiero giuridico ed economico⁶⁰, nella cultura d'impresa e pure sul piano legislativo⁶¹.

In tale contesto e sin dalla legge del 1993, alle Camere di commercio – che i manuali continuano ad evocare come ente autorizzato alla raccolta degli usi (artt. 9 disp. prel. c.c., e 2, lett. *m*, l. n. 580 cit.)⁶² – sono state attribuite, tra le altre, significative funzioni di giustizia e tutela del consumatore,

così via, confermando a questo modo come a esse si sia inteso attribuire funzioni di interesse generale entro le economie locali».

⁶⁰ «“Fare impresa” significa [...] esercitare un diritto in uno spazio di libertà. Quest'ultimo coincide in parte con il mercato, ma coinvolge anche altre istituzioni pubbliche e private», ché «fare impresa significa [...] anche coordinare una pluralità di contratti, governando i diritti di una moltitudine di *stakeholders*», sicché «la combinazione ottimale tra libertà e diritto, tra pubblico e privato, tra regole e incentivi, costituisce così il problema di lungo termine della politica economica come governo della società». Proposizioni queste in cui si condensa «per il giurista la funzione che l'impresa assolve e, al tempo stesso, il “problema” dell'impresa oggi». Le frasi virgolettate sono, rispettivamente, di P.L. SCANDIZZO, *Il mercato e l'impresa: le teorie e i fatti*, p. 2, e di V. BUONOCORE, *Presentazione*, entrambe in *Tratt. dir. comm.* Buonocore, I, 6, Torino, 2002, p. XIV. Si veda su altro versante e a titolo di esempio il Libro Verde presentato nel luglio 2001 dalla Commissione europea 57, *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, COM(2001) 366 definitivo, 2001, che definisce la responsabilità sociale come «l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate».

⁶¹ Penso, ad esempio, all'emersione di forme organizzative d'impresa funzionali non al (solo) profitto, ma anche a finalità d'interesse comune, come attestano le figure della cooperativa sociale e della società consortile, la più recente impresa sociale e, da ultimo, la società *benefit*, su cui dispongono i commi 376, 377 e 384 della l. 28 dicembre 2015, n. 208, c.d. legge di stabilità: «Le disposizioni previste dai commi dal presente al comma 382 hanno lo scopo di promuovere la costituzione e favorire la diffusione di società, di séguito denominate “società *benefit*”, che nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di beneficio comune e operano in modo responsabile, sostenibile e trasparente nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed altri portatori di interesse.

Le finalità di cui al comma 376 sono indicate specificatamente nell'oggetto sociale della società *benefit* e sono perseguite mediante una gestione volta al bilanciamento con l'interesse dei soci e con l'interesse di coloro sui quali l'attività sociale possa avere un impatto. Le finalità possono essere perseguite da ciascuna delle società di cui al libro V, titoli V e VI, del codice civile, nel rispetto della relativa disciplina. [...]. La società *benefit* che non persegua le finalità di beneficio comune è soggetta alle disposizioni di cui al decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, in materia di pubblicità ingannevole e alle disposizioni del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato svolge i relativi compiti e attività, nei limiti delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri a carico dei soggetti vigilati».

⁶² La cui prova può essere fornita con ogni mezzo, «non costituendo fonte di prova assoluta ed esclusiva della stessa la raccolta degli usi a cura della Camera di commercio» (Cass., 17 luglio 1974, n. 2130, in *Mass. Foro it.*, 1974).

⁶³ Vera e propria peculiarità di quella riforma, secondo L. MONTANARI, *Camere di Commercio*, in *Dig. disc. pubbl.*, XII, Torino, 1997, p. 547. La frase citata nel testo è di F. CAGGIA, *Le conciliazioni davanti alle Camere di Commercio*, in A. BARBA (a cura di), *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, Napoli, 2000, p. 275, che spiega: «Le funzioni

poteri «esercitabili su tre diversi piani tra loro connessi»⁶³, e precisamente: la «costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti» (art. 2, lett. g, l. n. 580)⁶⁴, la «predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti» (art. 2, lett. h, l. n. 580), la «promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti» (art. 2, lett. i, l. n. 580). Strettamente connessa a quest'ultima funzione è la legittimazione ad esperire, anche in via d'urgenza (art. 140, comma 8, c. cons.), l'azione inibitoria nei confronti dei professionisti o delle associazioni di professionisti che utilizzano o raccomandano l'impiego di condizioni generali di contratto di cui sia accertata l'abusività (art. 37 c. cons.). Si tratta di funzioni che investono il rapporto di consumo in tutto il suo svolgimento, dalla fase prenegoziale a quella patologica⁶⁵.

Quelle appena richiamate ed altre competenze più tradizionali – anch'esse elencate nell'art. 2 della l. n. 580 del 1993, come rivisitato dal d.lg. n. 23 del 2010⁶⁶ – convergono verso un obiettivo che, complessivamente, si può indicare nella tutela del mercato. Un mercato da rendere il più possibile efficiente e, insieme, corretto. Non a caso il ruolo delle Camere di commercio, oggi sicuramente più articolato che in passato, viene individuato, con espressione mutuata dal linguaggio degli economisti, in «tutto ciò che contribuisce alla prevenzione ed alla eliminazione dei c.dd. fallimenti del mercato ed alla incentivazione della concorrenza al fine di promuovere uno sviluppo ar-

accordate alle camere di commercio dalla legge di riforma sono quindi esercitabili su tre diversi piani tra loro connessi: il primo è quello della tutela preventiva diretta ad assicurare una maggiore trasparenza ed equità degli scambi commerciali; il secondo piano di intervento è rappresentato da forme di tutela successiva che si manifesta nella possibilità di intervenire in sede giurisdizionale per la tutela degli interessi diffusi; il terzo ed ultimo livello di intervento assume carattere particolare in quanto, pur essendo di tipo paragiurisdizionale, rimette a tali organismi territoriali la possibilità di predisporre commissioni arbitrali e conciliative allo scopo di comporre le controversie tra imprese e tra queste e i consumatori-utenti, concretandosi, in una ulteriore, e forse più efficace, possibilità di regolamentazione dei rapporti contrattuali sia individuali che collettivi allo scopo di garantire il corretto funzionamento del mercato economico».

⁶⁴ Ai sensi dell'art. 4, richiamato nell'art. 141, comma 3, c. cons., si considerano organi di composizione extragiudiziale delle controversie tra consumatore e professionista quelli istituiti presso le Camere di commercio.

⁶⁵ E. BAITELLI, *I contratti-tipo delle Camere di Commercio*, in ID. (a cura di), *I contratti-tipo delle Camere di Commercio*, cit., p. 49.

⁶⁶ Le elenco per comodità di lettura: la pubblicità attraverso il registro delle imprese, la costituzione di parte civile nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio, la legittimazione attiva all'azione per la repressione della concorrenza sleale, oltre che la vigilanza e il controllo sui prodotti, l'accertamento dei prezzi all'ingrosso, la pubblicazione dei protesti cambiari. In prospettiva di riforma, v. *infra* § 9.

⁶⁷ Così, indicando le funzioni camerali «nel supporto alle imprese, nella protezione dei consumatori, nel controllo della concorrenza e nel mantenimento degli equilibri degli scambi», L. DI NELLA, *Ruolo delle CCIAA e subfornitura nell'economia globalizzata*, in R. FAVALE e B. MARUCCI (a cura di), *Studi in memoria di Vincenzo Ernesto Cantelmo*, Napoli, 2003, I, pp. 649, 660, 663, secondo il quale la ricostruzione della disciplina non può prescindere «dal-

monioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche locali»⁶⁷. Tra le funzioni menzionate quelle cui dedicherò attenzione qui di seguito mi sembrano più specificamente riconducibili all'espressione «regolazione del mercato»⁶⁸.

4. L'esigenza del riequilibrio tra diritti ed obblighi nell'ottica della tutela del contraente debole da tempo si va facendo strada nell'esperienza sia interna che comparata, tanto sul piano legislativo che giurisprudenziale e dottrinale, sia attraverso l'elaborazione di strumenti di armonizzazione del diritto europeo dei contratti che tramite la valorizzazione esegetica di istituti tradizionali e clausole generali, segnatamente la buona fede, così sotto il profilo della formazione dell'accordo come delle tecniche di controllo contenutistico⁶⁹. Quando si parla di controllo a proposito del contratto, di solito si pensa all'intervento del giudice; più di rado viene in considerazione la previsione già citata, che affida alle Camere di commercio la «promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti» (art. 2, lett. i, l. n. 580).

All'indomani della legge del 1993, Francesco Galgano esortava a studiare «con attenzione le forme di controllo sulle clausole inique inserite nei con-

l'analisi delle norme e dei valori dell'ordinamento comunitario, che l'ordinamento interno deve rispettare ed accogliere». Il sistema delle Camere di commercio e la Vigilanza del mercato è tema cruciale alla luce del nuovo quadro normativo europeo per la vigilanza del mercato istituito con reg. (CE) n. 765/08, atteso che i prodotti non conformi alla normativa possono essere di nocumento per la salute e la sicurezza dei consumatori, possono ledere interessi pubblici e generare distorsioni del mercato.

⁶⁸ Funzione «vasta e articolata, che si esplica con la raccolta degli usi commerciali, lo svolgimento di funzioni arbitrali e conciliative, la predisposizione di contratti-tipo, il controllo sulle clausole abusive, la tutela della fede pubblica. Una funzione promossa dalla legge di riforma del 1993, ma successivamente confermata ed ampliata da una serie di interventi successivi, che ha fatto sì che le camere, da pubbliche amministrazioni al servizio dell'impresa, siano diventate le istituzioni del mercato»: così l'allora presidente di Unioncamere, D. LONGHI, nella prefazione a M.R. FERRARESE, *Camere di commercio e mercato nel processo di globalizzazione*, Roma, 1999. Nel sottolineare la «naturale vocazione collettiva» dell'azione inibitoria, A. BELLELLI, *Le tutele collettive*, in L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Diritto dei consumi*, cit., p. 266 s., la indica come «controllo, non sul singolo atto concreto, ma sull'attività imprenditoriale» e, dunque, ne deduce «il ruolo di primo piano, tra le tecniche di regolazione del mercato».

⁶⁹ Sul «modo di procedere della legislazione nel tentativo di piegare la contrattazione di massa con finalità di consumo a obiettivi di riequilibrio», in termini soprattutto di informazione che però si allontana dal paradigma della «rilevanza della persona», R. ALESSI, *I diritti dei consumatori dopo la direttiva 2011/83/UE*, in R. ALESSI, S. MAZZARESE e S. MAZZAMUTO (a cura di), *Persona e diritto*. Giornate di studio in onore di Alfredo Galasso, Milano, 2013, pp. 329, 330, 333. In tema di buona fede, clausola generale dalle molteplici funzioni e conseguenze, anche in termini di invalidità dell'atto, cfr. il volume collettaneo curato da S. PAGLIANTINI, *Abuso del diritto e buona fede nei contratti*, Torino, 2010.

⁷⁰ «In che cosa queste forme di controllo consistano e quali siano i poteri al riguardo spettanti alle Camere di commercio è materia tutta da studiare»: F. GALGANO, *Le nuove frontiere delle Camere di commercio*, cit., p. 49.

tratti di serie»⁷⁰. Seppur a distanza di anni, l'autorevole invito da qualcuno è stato raccolto.

Le singole Camere di commercio, investite per legge di un vero e proprio «potere»⁷¹, nell'attuare la disposizione menzionata si sono mosse in ordine sparso, con regole e prassi diverse da caso a caso, con impiego di mezzi e persone così ineguale che, a fronte di casi in cui l'attività di controllo è in vario modo strutturata⁷², si riscontrano situazioni in cui nulla è stato fatto o, se qualcosa si è fatto, lo si è fatto in modo estemporaneo, magari finendo col dismettere, per carenza di fondi, un'attività già iniziata in modo proficuo.

Farò qui particolare riferimento ad un'esperienza diretta, maturata presso la più antica Camera, quella di Firenze⁷³, che ha costituito un'apposita commissione per la regolazione del mercato⁷⁴, organo tecnico-consultivo che, per composizione e modalità operative, ha ben interpretato a parer mio l'esigenza di tutelare l'«interesse generale per il sistema delle imprese» di cui dicevamo poc'anzi⁷⁵.

Il lavoro della commissione negli anni si è incentrato pressoché esclusi-

⁷¹ Come notava G. ALPA, *Sul recepimento della direttiva comunitaria in tema di clausole abusive*, in *Le imprese italiane nel mercato europeo alla ricerca di nuovi equilibri contrattuali: il ruolo delle Camere di commercio*, Atti della giornata di studio, Milano, 2 luglio 1996, Camera di commercio di Milano, p. 28, la legge attribuisce all'ente camerale un «potere», non un dovere di esercitare tale funzione, lasciando quindi libere le singole Camere di darsi proprie regole. Il che rappresenta il limite di qualsiasi controllo amministrativo (così, con riguardo all'esperienza francese, V. RIZZO, *Le «clausole abusive»*, cit., p. 406 s.). Per converso la tutela giudiziaria, pur garantendo un controllo preventivo ed indipendente, si mostra senz'altro più lenta e costosa.

⁷² Per un esempio significativo si consideri l'esperienza della Camera di commercio di Milano, che opera attraverso una commissione nominata dalla giunta camerale, con lo scopo di emettere pareri sui formulari in uso in settori di attività individuati di volta in volta dal consiglio camerale (P.D. MELEGARI, *Il progetto della Camera di commercio di Milano e le linee d'intervento sulla regolazione del mercato*, in *Le imprese italiane nel mercato europeo alla ricerca di nuovi equilibri contrattuali: il ruolo delle Camere di commercio*, Atti della giornata di studio, Milano 2 luglio 1996, Camera di commercio di Milano, p. 60).

⁷³ Istituita con *motu proprio* del 1° febbraio 1770 dal granduca Pietro Leopoldo di Toscana.

⁷⁴ Regolamento del 15 dicembre 2003, rivisitato con Delibera del Consiglio camerale del 30 ottobre 2009, n. 9.

⁷⁵ Come componente di tale Commissione per la regolazione del mercato, designato dal Rettore dell'Università degli Studi di Firenze, ho potuto constatarne il funzionamento e pure la sensibilità consumeristica. Le competenze ed esperienze dei cinque membri (un avvocato, un notaio, un dottore commercialista, un docente universitario ed un funzionario) appaiono ben assortite. L'apparato camerale istruisce e coordina l'attività nell'ambito di un procedimento snello, disciplinato dal regolamento citato nella nota precedente.

⁷⁶ Dal 2001 al 2012 (il dato è ricavato dallo studio cui farò cenno alla nota 78) sono stati esaminati circa 130 casi, considerando anche quelli per cui è stata inoltrata istanza per il rilascio del marchio di garanzia. Tale richiesta non implica necessariamente l'avvenuto controllo di vessatorietà, anche se spesso l'imprenditore viene a conoscenza e quindi chiede l'«attestato di qualità» proprio a séguito della verifica, quindi dopo aver rimosso e modificato le clausole contestategli. Da notare che, ai sensi dell'art. 12 del regolamento citato nella nota 74, il marchio di garanzia, «registrato dalla Camera di Commercio, viene concesso in uso non esclusivo a professionisti che, nei rapporti con i consumatori, utilizzino contratti per adesione o

vamente sul controllo delle clausole inique e ha prodotto risultati ragguardevoli⁷⁶; più circoscritte appaiono le iniziative intese a predisporre e promuovere contratti-tipo⁷⁷. Numerosi sono stati i contratti passati al vaglio di vessatorietà, diversi i settori merceologici coinvolti, dall'immobiliare ai corsi di formazione, ai trasporti, alla vendita di prodotti d'uso corrente, alle utenze più comuni, all'ambito assicurativo bancario e finanziario, alle agenzie matrimoniali, e così via. Insomma, un'ampia gamma di beni e servizi, prodotti e commercializzati in serie da imprenditori grandi e piccoli, tutti propensi ad avvalersi di condizioni generali di contratto, di solito contenute in moduli e formulari predisposti e prestampati, non di rado dalla faticosa lettura, vuoi per i caratteri tipografici così minuti da rendersi leggibili solo con la lente, vuoi per un periodare involuto e scoordinato o al contrario sin troppo stringato, vuoi ancora per calcoli congegnati per determinare un corrispettivo piuttosto che una penale o altro, il cui ammontare ben difficilmente potrà essere definito e conosciuto dal consumatore in sede di conclusione del contratto. Testi comunque ben lontani dall'enunciato normativo che li vorrebbe redatti «in modo chiaro e comprensibile» (art. 35, comma 1, c. cons.). Il tutto frammisto ad un florilegio di clausole più o meno scopertamente vessatorie. Certo è che moduli, formulari, memorie, pareri, audizioni avanti la commissione, mi sono sembrati un serbatoio, un materiale grezzo e tuttavia interessante, in attesa di essere riordinato e studiato⁷⁸.

5. Ricalcando il modello mutuato per lo più dall'esperienza tedesca⁷⁹, il giudizio di vessatorietà è legislativamente impostato su una disciplina che si affida non ad una, ma a due clausole generali (significativo squilibrio e buona fede), che poi devono combinarsi con ulteriori e più specifiche disposizioni.

moduli contrattuali e tengano una condotta rispondenti a requisiti di correttezza, trasparenza ed equità».

⁷⁷ Su cui v. *infra* § 6.

⁷⁸ Il che è avvenuto grazie ad un apposito progetto di ricerca cofinanziato dall'allora Dipartimento di Diritto dell'economia della Facoltà di Economia dell'Università di Firenze e dalla Camera di commercio del capoluogo toscano. Ricerca che si è svolta negli anni 2008-2012 ed è stata condotta dal dott. Mario Baraldi, che non a caso è stato allievo del prof. Galgano. Dall'indagine è emersa una gran varietà di clausole vessatorie, ora penalizzanti nell'imporre obblighi o soggezioni al consumatore (come ad esempio limitazioni della libertà contrattuale), ora premianti per il professionista (stabilendo ad esempio limitazioni della sua responsabilità o prerogative di carattere unilaterale nel modificare il contenuto contrattuale). In qualità di responsabile del progetto di ricerca ho potuto consultare il risultato del lavoro, consegnato ad un dattiloscritto dal titolo *Le camere di commercio tra regolazione del mercato e nuova lex mercatoria*, da cui ho tratto le citazioni riportate nel saggio. Ho potuto altresì esaminare i modelli contrattuali degli anni successivi, avendo fatto parte della Commissione di regolazione del mercato della Camera fiorentina fino a tutto il 2016. Tanto al dott. Baraldi che ai componenti della commissione che si sono susseguiti negli anni vanno i miei più sentiti ringraziamenti.

⁷⁹ V. l'ampia disamina di V. RIZZO, *Le «clausole abusive»*, cit., *passim*, in particolare pp. 118, 582.

⁸⁰ A. TULLIO, *Il contratto per adesione*, cit., p. 34.

Perciò un *iter* senz'altro «tortuoso»⁸⁰ attende l'interprete, chiamato a districarsi tra criteri positivi, alcuni sfuggenti per definizione, altri più puntuali e circostanziati, ancorché caratterizzati anch'essi da margini di discrezionalità connessi a locuzioni quali, ad esempio, «importo manifestamente eccessivo» (art. 33, comma 2, lett. *f*, c. cons.), «senza un ragionevole preavviso» (lett. *h*), «senza un giustificato motivo» (lett. *m*), prezzo «eccessivamente elevato» (lett. *o*).

Dei due modi con cui, in astratto, accertare il significativo squilibrio⁸¹, il parametro di valutazione di più immediata applicazione è offerto – ribaltando la sequenza tra il primo ed il secondo comma dell'art. 33 c. cons. – dall'elenco delle clausole che si presumono vessatorie. È in quella lista – non esaustiva, anche se sfrutta pressoché tutte le lettere dell'alfabeto – che si va a cercare una prima risposta, quanto meno un indizio, la «casella» in cui «sussumere» la clausola di volta in volta esaminata. Sicché quello che appare il «cuore» della normativa⁸², su cui dovrebbero innestarsi gli altri canoni esegetici⁸³, quasi si perde, offuscato dalla maggiore specificità delle clausole presunte vessatorie⁸⁴. O meglio: mentre la buona fede è pressoché del tutto assente (almeno nella mia personale esperienza), il che forse tradisce la nota ambiguità di un inciso («malgrado la buona fede») derivante dall'infelice traduzione del testo della direttiva e le tante discussioni che ne sono scaturite⁸⁵, anche il significativo squilibrio normativo rimane confinato sullo sfondo. Semmai riemerge a sostegno di una vessatorietà già dedotta da una qualche lettera della c.d. lista grigia; è spesso recuperato quale risultato di quella prima valutazione, ma è questa che lo sostanzia e gli dà concretezza. Assai più arduo è per il professionista vincere la presunzione di vessatorietà della clausola, fornendo la prova che essa non determina uno squilibrio normativo. Squilibrio che talvolta si desume dal fatto che la singola clausola di sfavore per il consumatore non è controbilanciata da altra simmetrica, a carico del professionista. Ma, ricordando le incertezze legate alla nota *querelle* sulle clausole reciproche⁸⁶, appare più attendibile dedurre lo squilibrio caso per caso, da una valutazione complessiva dell'assetto d'interessi ai sensi dell'art.

⁸¹ R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. PARDOLESI e T. ULEN, *Il mercato delle regole*, cit., p. 306.

⁸² V. RIZZO, *Il significativo squilibrio «malgrado» la buona fede nella clausola generale dell'art. 1469-bis c.c.*, cit., p. 505.

⁸³ L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole abusive*, cit., p. 5.

⁸⁴ Problema non a caso rintracciabile anche in altre esperienze: V. RIZZO, *Le «clausole abusive»*, cit., p. 118 s. Comunque, per un rilievo analogo a quello del testo, v. L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa delle clausole vessatorie*, in ID., (a cura di), *Diritto dei consumi*, cit., p. 235 s.

⁸⁵ Per un'analisi critica di quel dibattito v., per tutti, V. RIZZO, *Il significativo squilibrio «malgrado» la buona fede nella clausola generale dell'art. 1469-bis c.c.*, cit., p. 506 ss.

⁸⁶ A. TULLIO, *Il contratto per adesione*, cit., p. 43 ss.

⁸⁷ Così, con riferimento alla mediazione immobiliare atipica, Cass. 1° giugno 2000, n. 7273, in *Foro it.*, 2001, I, c. 562; Cass. 16 febbraio 1998, n. 1630, *ivi*, 1999, I, c. 2662; Cass. 8 giugno 1993, n. 6384, in *Mass. Giur. it.*, 1993.

34, comma 1, c. cons. Un patto di esclusiva ad esempio, purché contenuto entro «delimitati limiti di tempo»⁸⁷, di per sé non comprime la libertà contrattuale del consumatore al punto da meritare la censura sotto il profilo della lett. *t* dell'art. 33, comma 2, c. cons. Cambia il giudizio qualora la stessa esclusiva si combini ad esempio con un rinnovo tacito, a maggior ragione se il termine previsto per comunicare la disdetta sia eccessivamente anticipato rispetto alla scadenza del contratto (lett. *i*) e, ancor più, se il meccanismo del rinnovo è previsto come reiterabile di volta in volta e non *una tantum*, oppure sia accompagnato da una penale eccessivamente onerosa (art. 33, comma 2, lett. *f*, c. cons.).

La vessatorietà può essere ravvisata in clausole contenute anche in documenti a cui il testo contrattuale in esame fa rinvio⁸⁸, come pure in atti unilaterali quale può essere ad esempio una proposta irrevocabile – ricorrente in certi settori, come quello immobiliare – proveniente dall'aderente, ma che in realtà è stata predisposta dal professionista e da lui sottoposta al consumatore perché la faccia sua, assumendo così la posizione (solo formale) di proponente⁸⁹.

Ai fini del controllo di vessatorietà la norma di riferimento è dunque l'art. 33, comma 2, c. cons. Codice che sotto questo profilo non può ridursi al rango di *lex specialis*; esso piuttosto si coordina con il codice di diritto comune e, anzi, lo integra, ne riempie i vuoti⁹⁰, innalzando i livelli di protezione del consumatore. D'altra parte neppure il codice civile, a ben vedere, scompare del tutto. In un gioco di rinvî incrociati infatti l'art. 38 c. cons., rimanda a quel codice che a sua volta (all'art. 1469 *bis*) prescrive l'applicazione delle norme sul contratto in generale ai contratti del consumatore, «ove non derogate dal codice del consumo o da altre disposizioni più favorevoli per il consumatore». Se dunque ai fini del controllo di vessatorietà tra i due codici uno si eclissa per lasciare spazio all'altro, al più antico e tuttora vigente resta, sia la tutela formale (*ex* artt. 1341 e 1342 c.c.) che il compito di inquadrare le categorie di riferimento. Per quanto accurato e minu-

⁸⁸ Ad esempio, un regolamento interno, un avviso esposto al pubblico, un certificato o documento accluso al prodotto: G. ALPA, *Sul recepimento della direttiva comunitaria in tema di clausole abusive*, in *Le imprese italiane nel mercato europeo alla ricerca di nuovi equilibri contrattuali: il ruolo delle camere di commercio*, cit., p. 29.

⁸⁹ Circostanza comunque irrilevante ai fini dell'applicazione dell'art. 1341 c.c. e della vessatorietà: V. RIZZO, *Le «clausole abusive»*, cit., p. 501, anche per riferimenti. Che si tratti di atti unilaterali non preclude, ai sensi dell'art. 1324 c.c., l'applicazione della normativa sui contratti del consumatore, né è di ostacolo la (formale) inversione di ruoli (A. TULLIO, *Il contratto per adesione*, cit., pp. 31, 59).

⁹⁰ Sulla concorrenza tra la disciplina delle clausole vessatorie posta dal codice del consumo e i previgenti artt. 1341 e 1342 c.c., cfr. Cass., 20 marzo 2010, n. 6082 (ord.). Sul raccordo tra i due codici v., tra gli altri, F. RICCI, *I contratti del consumatore: le clausole vessatorie*, in L. ROSSI CARLEO (a cura di), *Diritto dei consumi*, cit., p. 58 s.; D. POLETTI, *Condizioni generali di contratto*, cit., p. 7 s. Più in generale, F. GALGANO, *Un codice per il consumo*, in *Vita not.*, 2007, I, p. 51, ad avviso del quale il codice del consumo sarebbe una sorta di «propaggine» del codice civile. Critico sulla scelta di creare un «diritto diseguale» per il consumo, G. VETTORI, *Art. 1*, in *Id.* (a cura di), *Codice del consumo*, Padova, 2007, p. 4.

zioso nel dotarsi – in più norme (artt. 3, 13, 18, 50, 67 *ter*, 69, 83, 103, 115 c. cons.) – di proprie definizioni, sullo stile delle norme comunitarie, il codice del consumo non può ripensare e rielaborare tutto. Si pensi ad esempio all'oggetto del contratto⁹¹, la cui determinazione è insindacabile in sede di giudizio di vessatorietà, sempreché tale elemento essenziale, come pure il corrispettivo, «siano individuati in modo chiaro e comprensibile» (art. 34, comma 2, c. cons.). In caso contrario – circostanza tutt'altro che rara, viste le palesi carenze redazionali di testi decisamente lontani da minimi *standard* di chiarezza (artt. 34, comma 2, e 35 comma 1, c. cons.) – l'asimmetria informativa dovuta alla scarsa trasparenza, il più delle volte subita dal consumatore che neppure si cura di leggere il testo contrattuale⁹², può riaprire il varco ad un controllo (di vessatorietà) altrimenti precluso.

Per quanto riguarda le ipotesi di esenzione di cui all'art. 34, commi 3, 4 e 5, c. cons., non trovo traccia (sempre nella mia personale esperienza) di situazioni di trattativa individuale⁹³, in cui il consumatore abbia avuto in concreto la possibilità di influire sulla determinazione del contenuto delle clausole.

Nel maneggiare moduli o formulari è semmai riscontrabile quel pluralismo di fonti (e di soggetti «produttori» di norme) che da tempo caratterizza l'ordinamento⁹⁴. Non poche fattispecie contrattuali si alimentano di norme secondarie, poste in essere da autorità indipendenti: si pensi ad esempio ai contratti di credito al consumo, ai contratti di abbonamento alla telefonia cellulare o, ancora, al contratto di fornitura di energia elettrica, in cui affiorano riferimenti e richiami a regolamenti e delibere delle rispettive autorità (dalla Banca d'Italia all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, all'Autorità per l'energia elettrica e il gas)⁹⁵. Viene allora da domandarsi quale sia la sorte di clausole riprodotte di norme che, a rigore, non sono «disposizioni di legge», come si esprime l'art. 34, comma 3, c. cons.⁹⁶.

Se, come si è detto, la protezione del contraente debole è diventata ormai il tassello di una più ampia strategia di regolazione del mercato, che si

⁹¹ A proposito dell'oggetto *v.*, in vario senso, U. RUFFOLO, *Clausole vessatorie, abusive, inique*, cit., p. 61, e A. TULLIO, *Il contratto per adesione*, cit., p. 49 s.

⁹² R. COOTER, U. MATTEI, P.G. MONATERI, R. PARDOLESI e T. ULEN, *Il mercato delle regole*, cit., p. 306 s.

⁹³ C. CHESSA, *La trattativa nella disciplina delle clausole abusive*, Torino, 2001.

⁹⁴ P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, cit., pp. 60, 97.

⁹⁵ Fonti *extra ordinem*, le definisce P. PERLINGIERI, *Istituzioni di diritto civile*, 4^a ed., Napoli, 2008, p. 21; *Id.*, *Il diritto civile nella legalità costituzionale nel sistema italo-comunitario delle fonti*, 3^a ed., Napoli, 2006, p. 299. Il fenomeno in generale era già avvertito da G. DE NOVA, *I singoli contratti: dal titolo terzo del libro quarto del codice civile alla disciplina attuale*, in *I cinquant'anni del codice civile*, Milano, 1993, I, p. 230, ripreso da G. ALPA, *Nuovi modelli di regolazione dei contratti d'impresa con particolare riguardo ai contratti di servizi*, in *Econ. dir. terziario*, 2006, I, p. 7 ss., e ora sottolineato da L. ROSSI CARLEO, *Il diritto dei consumi in Italia*, cit., p. 14 ss.

⁹⁶ A. TULLIO, *Il contratto per adesione*, cit., p. 71 ss., annette importanza al fatto che il legislatore del 1996 eliminò ogni riferimento alle disposizioni «regolamentari imperative», contenuto nel paragrafo 2 dell'art. 1 della direttiva.

vuole sempre piú popolato da competitori corretti, anche nel (non) mettere in circolazione modelli e formulari depurati da clausole indecifrabili e vessatorie, basterebbe qualche dettaglio in piú su regole e prassi procedurali⁹⁷ per rendersi conto dell'effettivo ruolo svolto dalla Camera di commercio. Intanto l'ente non dispone di alcun potere di sostituirsi all'autonomia dei privati; piuttosto tende ad instaurare con il professionista uno scambio dialettico, se del caso in sede di audizione, sicché il suo intervento il piú delle volte non ha carattere ablativo e sanzionatorio, ma tende a bonificare il testo contrattuale dalle clausole abusive, suggerendone di nuove in vista di un piú equilibrato assetto di diritti ed obblighi. La tutela degli interessi diffusi⁹⁸ dei consumatori (art. 139 c. cons.) assume in tal modo una «di-

⁹⁷ Facendo sempre riferimento alla Camera fiorentina, faccio notare che il controllo di vessatorietà si attiva d'ufficio o su istanza del professionista, che cosí può anche muoversi in via preventiva, oppure su segnalazione del singolo consumatore o ancora – ed è la situazione piú ricorrente – ad iniziativa delle associazioni consumeristiche. Il responsabile dell'ufficio di regolazione del mercato (che funge da segretario della commissione, l'organo tecnico-consulivo a cui già ho sopra accennato nel testo) compie una prima disamina, per individuare le clausole sospette di vessatorietà; quindi il formulario, unitamente ai rilievi mossi, vengono rimessi alla commissione. A questo punto, sempreché siano confermati gli elementi di vessatorietà riscontrati o ne siano identificati altri, le contestazioni vengono portate a conoscenza del professionista, cui è assegnato un termine per presentare memorie e, se del caso, chiedere un'audizione al fine di esporre (anche) oralmente, con l'eventuale assistenza del legale di fiducia, le ragioni a difesa. Ma è nel corso di tale procedimento che si esplica in tutta la sua peculiarità il ruolo della Camera di commercio, la quale – tramite la commissione – non si limita a contestare in negativo le clausole abusive, come farebbe il giudice. L'ente camerale tende ad agevolare, senza peraltro poter imporre, contenuti contrattuali diversi da quelli censurati. A questo punto, spetta al professionista decidere se adeguarsi, espungendo le clausole contestategli, o non adeguarsi, conservandole. A meno che non s'irrigidisca su quest'ultima posizione, è quanto meno probabile che egli avanzerà una diversa e piú convincente formulazione, al fine di colmare il vuoto che altrimenti verrebbe a crearsi con la mera cancellazione della clausola abusiva. A questo punto la commissione replicherà con un parere, accogliendo la soluzione sostitutiva o prefigurando a sua volta alternative, ovvero ancora confermando il giudizio di vessatorietà. In quest'ultimo caso sarà assegnato un ulteriore termine per l'adeguamento, in mancanza del quale la commissione può richiedere alla giunta camerale di esercitare l'azione inibitoria.

⁹⁸ G. ALPA, *Gli interessi diffusi dei consumatori nell'ordinamento camerale*, in *Impresa e Stato*, marzo 1994, p. 111 ss. Sulla emersione degli interessi collettivi, cfr. anche A. DONATI, *I valori della codificazione*, cit., p. 205 s.

⁹⁹ G. ALPA, *La clausola arbitrare nei contratti dei consumatori*, in *Riv. arb.*, 1997, p. 670 ss. (e ID., *La clausola arbitrare nei contratti dei consumatori*, *ivi*, 2006, 4, p. 619 ss.), ne discorre come controllo di natura amministrativa, rivolto piú alla sensibilizzazione che alla repressione.

¹⁰⁰ G. ALPA, *Sul recepimento della direttiva comunitaria in tema di clausole abusive*, cit., p. 30; ID., *Il controllo amministrativo delle clausole abusive*, in *Contratti*, 1995, p. 469 s., ritiene che il controllo sulle clausole inique può «o consistere in un parere richiesto eventualmente dagli interessati, oppure [...] consistere nella promozione dell'azione inibitoria; anche i contenuti di questo parere possono essere avvalorati dal giudice che dovesse intervenire, oppure disattesi».

L'uso marginale dell'inibitoria è suffragato dalle evidenze empiriche degli ultimi sei anni: «Per quanto riguarda il controllo sulle clausole inique, nello stesso periodo sono state attivate

mensione 'collettiva' e, insieme, preventiva⁹⁹. L'inibitoria, in tale ottica, configura l'estremo rimedio, cui si fa ricorso solo in via d'eccezione¹⁰⁰.

Quanto infine all'ambito di applicazione, val la pena notare che il «controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti» da parte delle singole Camere, per un verso – per come è testualmente configurato – può spingersi oltre l'area dei contratti per adesione ed anche al di là dei contratti con i consumatori¹⁰¹, per l'altro sconta il limite della competenza territoriale. Ogni ente camerale è competente ad esprimersi su contratti predisposti da imprese con sede nella provincia, ovvero stipulati nella stessa provincia ovunque si trovi la sede dell'impresa, o ancora destinati a produrre effetti nello stesso ambito¹⁰². È proprio su quest'ultimo aspetto che si appunta la più ricorrente obiezione del professionista che, specie se opera su scala regionale o nazionale, avanza il (fondato) timore di esser coinvolto in analoga procedura presso altre Camere di commercio, con il rischio di subire un controllo di vessatorietà che esprima differenti contestazioni ed interpretazioni su formulari uniformi, sullo stesso contratto e persino sulla medesima clausola. Un tal genere d'inconveniente sarebbe stato superabile con il coordinamento delle funzioni camerali, pure legislativamente previsto (artt. 2, comma 2, e 6, commi 1 e 4, l. n. 580)¹⁰³. Ma purtroppo, per quanto mi consta, nulla si

dalle singole Camere oltre 350 procedure amministrative di controllo, delle quali oltre la metà avviate su iniziativa di parte e con particolare attenzione al mercato dell'immobiliare (22%) e del commercio (19%). Si segnalano infine ben 4 azioni inibitorie promosse da singole Camere di commercio presso l'Autorità giudiziaria» (*Sistema camerale. Strutture e servizi per l'impresa*, a cura dell'Osservatorio camerale, Unioncamere, 2015). Ulteriore riscontro viene dalla scarsità di precedenti: cfr. tra gli altri Trib. Firenze, 19 febbraio 2003, in *Foro tosc.*, 2003, p. 155, con nota di M. MONNINI, su una vendita di immobili in multiproprietà; Trib. Torino, 22 settembre 2000, in *Giur. it.*, 2001, p. 981, con nota di P. GALLIA, a proposito di corsi di formazione per operatori turistici; Trib. Ancona, 28 febbraio 2005, in *Corti marchigiane*, 2006, p. 136, in tema di mediazione immobiliare, interessante anche per l'affermazione che la delibera camerale in termini di vessatorietà non vincola il giudice ordinario.

¹⁰¹ Basti notare che l'aderente non è necessariamente consumatore, sicché parte debole può essere anche un'impresa (v. nota 34). D'altra parte il contratto tra professionista e consumatore non è detto che sia un contratto in serie, potendo essere predisposto per un affare singolo. Il controllo sull'iniquità delle clausole da parte delle Camere di commercio può quindi riferirsi ai contratti a prescindere dalla qualità soggettiva delle parti ed è svincolato pure dalla standardizzazione.

¹⁰² G. ALPA, *Sul recepimento della direttiva comunitaria in tema di clausole abusive*, cit., p. 30.

¹⁰³ Altro rilievo ricorrente da parte del professionista, allorché il controllo camerale sulle clausole inique gli suggerisca di modificare i formulari in uso al fine di dissipare il sospetto di vessatorietà, riguarda la ricaduta economica delle correzioni e modifiche proposte, non fosse che per i costi necessari a ristampare i modelli magari prodotti in gran quantità. Il soggetto richiesto di sostenere spese aggiuntive è portato a considerarne l'impatto negativo sul conto economico, soprattutto nel confronto con i concorrenti che non fossero assoggettati ad analoga procedura. Da simili obiezioni si comprende come, pur essendo vero che nel medio-lungo periodo poco gioverà all'imprenditore continuare a mettere in circolazione cattivi «prodotti» contrattuali, nell'immediato il gioco concorrenziale può senz'altro disincentivarne il grado di collaborazione.

è fatto in tal senso. E forse anche per porre rimedio ad un'irrazionalità del sistema come questa, il legislatore ha investito di un (ulteriore, ma diverso) controllo di vessatorietà l'Autorità garante della concorrenza e del mercato¹⁰⁴.

6. L'art. 2 della l. n. 580, al comma 2, lett. *b*, prevede che «le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, svolgono in particolare le funzioni e i compiti relativi a [...] predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti» (art. 2, lett. *b*, l. n. 580). L'ente camerale può «predisporre e promuovere contratti-tipo», diceva la stessa norma nella versione originaria (prima del d.lg. n. 23 del 2010).

La terminologia impiegata dal legislatore non è delle più felici, perché se da un lato prefigura un elemento di novità, dall'altro può riportarci indietro nel tempo, con il rischio di travisare ciò che di nuovo e di diverso si va prospettando. Da notare che «promuovere» non vuol dire «imporre». Anzi, la promozione degli schemi contrattuali in discorso postula un connotato di non obbligatorietà che li avvicina alla categoria del contratto normativo. In una discussione che, ragionando per confronto, cataloga ed analizza diverse figure (il contratto-tipo e quello normativo, ma anche i contratti per adesione e preliminare)¹⁰⁵, è fuor di dubbio che i contratti-tipo, con il linguaggio generale ed astratto delle norme giuridiche, definiscono in maniera non vincolante il contenuto di futuri ed eventuali contratti, che le parti potranno liberamente concludere o meno¹⁰⁶. D'altra parte il lessico legislativo sopra riportato può risultare persino fuorviante. Anzitutto il termine «tipo», riferito al contratto, in prospettiva giuridica indica il raffronto tra lo schema astratto costruito dal legislatore e la concreta operazione economica voluta dalle parti. Nello specifico invece per «tipo» s'intende null'altro che il significato etimologico del termine, cioè un modello da imitare¹⁰⁷; un testo che, appunto, si vuole «promuovere» ed incentivare. E lo si consiglia perché quanto meno depurato da clausole abusive ed equilibrato. Ma è soprattutto il verbo «predisporre» che, se interpretato con le lenti del codice civile, può trarre in inganno, evocando l'immagine di colui che, in modo unilaterale, mette a punto condizioni generali destinate ad incontrare la volontà di una serie indefinita di potenziali controparti, a cui null'altro è richiesto se non di aderire. Ben diversa è la predisposizione in sede camerale, dove si recupera sul piano collettivo quella dimensione consensuale che, propria dei contratti individuali, si smarrisce invece nei contratti per adesione. Si tratta infatti di un testo non necessariamente completo e tutt'altro che unilaterale, la cui elaborazione coin-

¹⁰⁴ V. *infra* § 7 e, ora, il processo di riforma in corso (§ 9).

¹⁰⁵ Ricostruisce il dibattito E. BATTELLI (a cura di), *I contratti-tipo delle Camere di Commercio*, cit., p. 50 ss.

¹⁰⁶ F. GALGANO, *Trattato di diritto civile e commerciale*, II, Padova, 2010, p. 154.

¹⁰⁷ COSÌ L. ROSSI CARLEO, *I contratti-tipo e la regolazione del mercato*, in E. BATTELLI (a cura di), *I contratti-tipo delle Camere di Commercio*, cit., p. 34 s., che comunque lamenta «difficoltà lessicali».

volge piú soggetti, tra cui un ente pubblico – la Camera di commercio – in grado di influire sul contenuto, pur non essendo parte dei futuri contratti che a quel modello si atterranno. E se non è parte, di conseguenza la Camera sarà terzo, agirà «in una posizione di terzietà rispetto agli attori del mercato»¹⁰⁸ e, come tale¹⁰⁹, sarà tenuta a perseguire obiettivi di «trasparenza»¹¹⁰ ed «equità»¹¹¹, tutelando da un lato i diritti fondamentali dei consumatori

¹⁰⁸ Cosí l'art. 2 del regolamento della commissione per la regolazione del mercato della Camera di commercio di Firenze.

¹⁰⁹ «I principi di equilibrio degli scambi, di informazione e di trasparenza devono guidare le Camere qualora decidano di dare séguito al cómpito della predisposizione di contratti-tipo», osserva L. DI NELLA, *Ruolo delle CCIAA*, cit., p. 672 s. Cosí orientato mi pare il regolamento citato della Camera di commercio di Firenze allorché esplicitamente vincola la predisposizione e promozione dei modelli contrattuali allo scopo – cito testualmente – «di migliorare la produzione contrattuale e di riequilibrare le posizioni giuridiche delle parti, contribuendo ad una maggiore trasparenza ed equità negli scambi commerciali, e in definitiva ad una piú elevata efficienza del sistema economico locale» (art. 10).

¹¹⁰ «La trasparenza verrà ad assumere, dunque, una sua connotazione diversa a seconda che la sua verifica venga fatta rispetto a clausole preformulate in astratto, rivolte ad una pluralità di possibili contraenti e valutate antecedentemente e comunque a prescindere da un loro impiego in un concreto contratto, oppure in questo specifico contesto con un contraente ben individuato»: V. RIZZO, *Trasparenza e «contratti del consumatore»*, cit., p. 47 ss.

¹¹¹ V. RIZZO, *Trasparenza e «contratti del consumatore»*, cit., p. 116 s.: «la regola dell'irrelevanza dello squilibrio economico subisce un sicuro ed indiscutibile ridimensionamento qualora questa parte del regolamento contrattuale non sia indicata in modo chiaro e comprensibile. In questa ipotesi vengono meno le stesse premesse per un corretto funzionamento del mercato e della concorrenza che dovrebbero rappresentare i meccanismi sulla base dei quali le parti operano a questo livello le loro scelte. Laddove le clausole siano rivolte, piuttosto che a chiarire, a mascherare la delimitazione della prestazione o l'ammontare del prezzo viene complicata l'osservazione del mercato e resa impossibile la scelta ottimale. L'affermazione forte, a questo livello, del principio di trasparenza serve cosí a soccorrere i meccanismi di mercato e a garantire, ove questi falliscano, un controllo circa la sproporzione tra prestazione e controprestazione».

Con specifico riguardo ad un contratto telematico di cui sia parte un cittadino extracomunitario non residente in Italia, per il quale rimangono in ogni modo fermi i diritti fondamentali riconosciuti ai consumatori, a proposito dell'equità, F.M. D'ETTORE, *Note sull'adempimento dell'obbligazione in forma elettronica e sulla conclusione dei contratti telematici*, Varese, 2002, p. 117, osserva: «Di rilievo si presenta, tra le altre, l'indicazione dell'equità quale diritto fondamentale nei rapporti contrattuali. Ciò vorrebbe forse dire che il contratto deve essere sempre equo, assoggettandosi «il professionista che negozi con il consumatore ad un potere di controllo del contenuto contrattuale, fondato sulla valutazione globale degli interessi delle parti, di per sé capace di incidere sulla “giustizia” del regolamento contrattuale concreto» (D. MESSINETTI, *Circolazione dei dati personali e dispositivi di regolazione dei poteri individuali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1998, p. 389). In tale prospettiva, la stessa adeguatezza del corrispettivo rispetto al bene o servizio offerto (appunto, la congruenza e l'equilibrio di valore tra le prestazioni), potrebbe costituire oggetto di valutazione, anche se l'art. 1469-ter, 2° comma, c.c., esclude che il giudizio di vessatorietà attenga alla determinazione dell'oggetto del contratto o all'adeguatezza del corrispettivo, sempreché tali elementi siano stati individuati in modo chiaro e comprensibile con la conclusione del contratto».

¹¹² Cosí, ancóra, l'art. 10 del menzionato regolamento della Camera di Firenze.

¹¹³ Analoghe previsioni, spesso esprimendosi in termini di concertazione, si rinvencono nei

(art. 2, comma 2, c. cons.), dall'altro l'«efficienza del sistema economico locale»¹¹².

Per intendere meglio la reale portata dell'intervento camerale (e la natura dei contratti-tipo), non si può prescindere – anche qui – da una sia pur rapida verifica su prassi e regole che le Camere di commercio, singolarmente e come sistema, si sono date per dare attuazione alla prerogativa di legge. Basti dire che il regolamento con cui la Camera fiorentina, ad esempio¹¹³, ha istituito la commissione per la regolazione del mercato, prevede che l'iniziativa di predisporre un nuovo contratto-tipo – a cominciare dalla scelta dei settori (e dei tipi contrattuali) su cui intervenire – è sì rimessa alla Camera, che però si muove su impulso delle associazioni di categoria e consumeristiche. Qualora poi decida di procedere alla formulazione di modelli contrattuali, l'ente può nominare un comitato tecnico a composizione mista, tecnica e rappresentativa degli interessi coinvolti¹¹⁴. Sarà il comitato a predisporre il testo da sottoporre alle associazioni interpellate, per consentir loro di proporre eventuali modifiche ed integrazioni. Quindi, già la prima bozza di contratto-tipo è frutto di un confronto, dopodiché segue una fase che, con una terminologia mutuata dal mondo delle relazioni industriali, si definisce «concertazione». Come già in sede di controllo di vessatorietà, la Camera tiene le relazioni, dialoga con gli *stakeholders*, smussa le contrapposizioni, propone soluzioni. Il che richiede una fase ulteriore di ascolto e ponderazione degli interessi, di ricezione di modelli e clausole contrattuali. Tutto ciò per pervenire ad una «redazione concertata con tutte le parti in causa»¹¹⁵.

Il procedimento sommariamente abbozzato esalta, ancora una volta, il ruolo di mediazione della Camera di commercio, con l'avvertenza che agevolare la ricerca di punti condivisi non equivale all'acritica registrazione del comune volere espresso da enti esponenziali degli interessi di categoria. Ciò, in altri termini, comporta di non sacrificare sull'altare della concertazione le ragioni del diritto; significa cioè elaborare soluzioni caratterizzate da una ragionevole dose di correttezza sia lessicale che concettuale, oltre che di coerenza con il sistema¹¹⁶. Insomma: un contratto non potrà diventare un mo-

regolamenti delle commissioni di regolazione del mercato di altre Camere di commercio, come Roma, Torino, Napoli.

¹¹⁴ Comitato «supportato eventualmente da consulenti tecnici esterni, comprensivo di almeno un rappresentante delle associazioni dei professionisti interessate e di un rappresentante delle associazioni dei consumatori» (art. 10, comma 2).

¹¹⁵ Associazioni di categoria interessate e dei consumatori, «le quali possono proporre modifiche o integrazioni adeguatamente motivate, per giungere ad una redazione concertata con tutte le parti in causa» (art. 11, comma 1). «Concertazione e adozione dei modelli contrattuali» è infatti intitolato l'art. 12 del regolamento che la Camera di commercio di Firenze. Sul metodo della «concertazione» in ambito legislativo, cfr. G. GALLI e A. BUCELLI, *Diritto privato commercializzato?*, cit., p. 977, nota 59.

¹¹⁶ Mette in luce il dovere delle Camere di commercio di applicare la disciplina statale nonché il diritto comunitario, anche nel predisporre contratti-tipo, G. ALPA, *Il controllo amministrativo delle clausole abusive*, cit., p. 469 s.

dello sol perché accettato dalle parti sociali, per usare un'altra espressione propria del linguaggio lavoristico. Alla Camera di commercio spetta infatti il compito di «migliorare la produzione contrattuale»¹¹⁷, terminologia questa da cui traspare come alla qualità totale¹¹⁸ del bene o servizio concorra pure il contratto che ne consente la collocazione sul mercato.

A livello di sistema camerale, assai più che delle singole Camere, si è puntato sulla predisposizione e promozione dei contratti-tipo. È comprensibilmente, se si considera l'obiettivo di proporre preventivamente ai consumatori contratti privi di clausole abusive in un ambito territoriale vasto. Al fine dunque di favorire l'impiego di modelli contrattuali condivisi ed uniformi su scala nazionale, il decreto della Direzione Generale per la Tutela del Consumatore del Ministero dello Sviluppo Economico del 2 marzo 2006 ha previsto (all'art. 9) la realizzazione di iniziative di promozione di contratti-tipo e di verifica della presenza di clausole inique nei contratti con i consumatori. Tale attività è stata affidata ad Unioncamere. Per la realizzazione del progetto è stata istituita un'apposita commissione nazionale, dalla composizione assortita e dai molteplici compiti¹¹⁹. L'iniziativa consta ormai di un

¹¹⁷ Così l'art. 9, comma 1, del regolamento della commissione per la regolazione del mercato della Camera fiorentina.

¹¹⁸ Sull'ampliamento del concetto di qualità, dalla produzione – «dove vige il concetto più concreto di “non qualità”, di scarto, di difetti» – agli altri settori della gestione aziendale, tra cui le vendite e pure la contrattualistica, cfr. A. GALGANO, *La qualità totale. Il Company-Wide Quality Control come nuovo sistema manageriale*, Milano, 1990, p. 38. Il discorso sulla qualità globale quindi non può prescindere dal diritto: U. SCURO, *La qualità totale e la legge*, in R. VACCÀ (a cura), *La qualità globale*, Milano, 1995, p. 252 ss. Anche L.A. KORNSHAUSER, *Unconscionability in Standard Form*, 64 *California Law review*, 1087, 1976, p. 1087, spec. p. 1176 (di cui dà conto E. BAFFI, *I limiti all'autonomia contrattuale nel pensiero economico e filosofico contemporaneo*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2004, p. 631 ss., riferendo anche il pensiero di D. SLAWSON, *Standard form Contracts and Democratic Control of Law-making Power*, 84 *Harvard Law Review*, 1971, p. 529, cui si rifà lo stesso Kornhauser), assimila il contratto *standard* con clausole abusive ad un «bene di bassa qualità», ma lo fa per spiegare una sorta di corsa al ribasso, non una concorrenza nella direzione opposta. Infatti, considerato che i consumatori scelgono in base ai prezzi, senza darsi cura di leggere il testo contrattuale, il venditore che volesse evitare di inserire nei propri modelli clausole abusive, rispetto ai concorrenti che invece le adottano, sa di andare incontro a maggiori costi e quindi, a parità di prezzo, a minori guadagni. Da qui l'incentivo, anche per lui, a ripiegare su contratti vessatori.

¹¹⁹ Ne fanno parte esponenti del sistema camerale, un rappresentante del Ministero per lo Sviluppo Economico, uno designato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, professori universitari e/o esperti in diritto dei contratti e dei consumi. Compito della commissione è esaminare i contratti-tipo, i pareri, i codici di condotta predisposti dalle singole Camere di commercio, al fine di esprimere osservazioni che potrebbero comunque essere recepite nel testo definitivo. Per maggiori indicazioni cfr. *Le Linee Guida Unioncamere per l'attività di predisposizione dei contratti-tipo, dei pareri sulle clausole inique e dei codici di condotta e/o di etica commerciale*, riportate in E. BATTELLI (a cura di), *I contratti-tipo delle Camere di Commercio*, cit., p. 63 ss.

¹²⁰ «Ben 99 Camere di commercio hanno ad oggi aderito all'iniziativa nazionale del Sistema camerale e sono collegate con un sistema amministrativo strutturato a rete, a sua volta collegato telematicamente tramite il portale *web* di Unioncamere. In tale sito dedicato (www.contratti-tipo.camcom.it) sono pubblicati anche tutti i contratti-tipo, i pareri resi sulle clausole ini-

ricco repertorio di pareri in tema di clausole vessatorie, di codici etici e di un cospicuo numero di contratti-tipo¹²⁰.

Il contratto-tipo di emanazione camerale si caratterizza senz'altro in funzione preparatoria di futuri contratti¹²¹, è un regolamento tendenzialmente completo, salvo lasciare all'autonomia privata gli spazi necessari in cui esprimersi¹²². È altresì un contratto normativo, almeno se per tale s'intende quello concluso da soggetti terzi rispetto alle parti che liberamente potranno adottarlo¹²³.

Quale che sia la più corretta qualificazione, il contratto-tipo camerale costituisce una regolamentazione uniforme che si propone in alternativa all'altra, anch'essa uniforme, ma unilateralmente predisposta dall'impresa.

La messa a punto avviene qui a partire da iniziative nate dal basso per così dire, con attenzione rivolta a quanto accade nella pratica. Il che spiega la varietà e complessità della modulistica prodotta – clausole-tipo, moduli di reclamo, ma anche atti unilaterali, come ad esempio una proposta d'acquisto immobiliare¹²⁴ – in cui si riflettono più le reali esigenze degli operatori che le istanze di un'astratta sistemazione concettuale. Considerato poi che

que e i codici di condotta condivisi a livello nazionale. I dati dimostrano che al servizio accedono non solo commercialisti, avvocati e imprenditori, ma anche singoli cittadini [...]. I professionisti hanno a disposizione modelli contrattuali affidabili ai quali fare riferimento nell'offerta qualificata dei propri servizi, e saranno loro ad adeguare alle esigenze dei propri clienti (imprese e non) i contratti-tipo predisposti dalle Camere di commercio, trovando altresì nei pareri nazionali sulle clausole inique un prezioso supporto di studio e approfondimento. Il servizio, infatti, è pensato anche in favore dei professionisti, che possono trovare nella Camera di commercio un punto di riferimento importante nello svolgimento della loro attività. Negli ultimi sei anni, le Camere hanno definito a livello locale circa 220 contratti-tipo, di cui il 25% circa su istanza di parte (semplice cittadino, consumatore, imprese o loro associazioni), nei principali settori economici, specialmente servizi (35%) e turismo (25%)» (*Sistema camerale. Strutture e servizi per l'impresa*, a cura dell'Osservatorio camerale, Unioncamere, 2015). Ulteriori materiali si possono reperire presso le singole Camere di commercio italiane, quali frutto di iniziative locali realizzate spesso in collaborazione con associazioni di categoria rappresentative di consumatori e imprese. Più di recente, il tutto si è tradotto in una pubblicazione di ampio respiro: E. BATELLI (a cura di), *I contratti-tipo delle Camere di Commercio*, cit.

¹²¹ E. AUTORINO e P. STANZIONE, *Le Camere di Commercio a tutela del consumatore*, cit., p. 234.

¹²² L. DI NELLA, *Ruolo delle CCIAA*, cit., p. 672 s., in ottica *antitrust* suggerisce di predisporre contratti-tipo «leggeri», «contenenti i requisiti minimi che connotano il singolo contratto, come ad esempio quelli richiesti dall'art. 2, l. n. 192 del 1998», tali comunque da lasciare «spazi sufficienti per consentire alle imprese di confezionare propri "prodotti" contrattuali in modo concorrenziale».

¹²³ V. ROPPO, *Il contratto*, Milano, 2001, p. 526 ss.

¹²⁴ Per maggiori dettagli v. L. ROSSI CARLEO, *I contratti-tipo e la regolazione del mercato*, cit., p. 38 s.

¹²⁵ «I modelli contrattuali adottati dalla Camera di Commercio vengono, a sua volta, riprodotti in appositi moduli, contraddistinti dal marchio di garanzia [...]», il quale «viene concesso in uso non esclusivo a professionisti che, nei rapporti con i consumatori, utilizzino contratti per adesione o moduli contrattuali e tengano una condotta rispondenti a requisiti di correttezza, trasparenza ed equità» (artt. 11, comma 3, e 12, comma 1, regolamento della Camera di commercio di Firenze)

all'attività di predisposizione si accompagnano pareri sulla vessatorietà, marchi di garanzia che certificano l'assenza di clausole inique¹²⁵, senza dire che nella commissione costituita da Unioncamere è presente un rappresentante dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il modello che ne scaturisce dovrebbe dare sufficiente garanzia che le condizioni generali di contratto redatte dal professionista non sono in grado di offrire, soprattutto dovrebbe esser alieno da clausole vessatorie nonché da intese restrittive della concorrenza. Ciò non esclude che un contratto-tipo di fonte camerale, se concretamente adottato, possa essere sottoposto a controllo giudiziale in termini di vessatorietà.

È vero che si potrebbe scorgere un'analogia con i contratti collettivi di lavoro i quali, essendo concordati dai portatori dei contrapposti interessi di categoria, sono sottratti alla disciplina delle condizioni generali di contratto¹²⁶. E si potrebbero pure richiamare le ipotesi di autonomia negoziale assistita che, seppur ad altri effetti, sono previste dalla legislazione speciale e soprattutto, quale ulteriore espressione della dimensione collettiva della contrattazione, il contratto-tipo in materia di locazione di immobili urbani ad uso abitativo¹²⁷. Non v'è dubbio inoltre che nei contratti-tipo in parola, oltre agli enti esponenziali degli interessi di categoria, è pure coinvolto un ente pubblico a ciò legislativamente preposto, la cui funzione risulterebbe valorizzata qualora, in ragione della peculiare modalità di formazione dell'accordo, fosse

¹²⁶ C.M. BIANCA, *Diritto civile*, 3, *Il contratto*, Milano, 1994, pp. 348, 360. Nell'esperienza francese, illustrata da V. RIZZO, *Le «clausole abusive»*, cit., p. 477 ss., l'accostamento con i contratti collettivi di lavoro è emerso nel momento in cui si è avvertita l'esigenza di conferire efficacia vincolante agli «*accords collectifs de la consommation*».

¹²⁷ Si rammenti che la disciplina legale di protezione dell'inquilino è derogabile ove il singolo contratto risulti conforme al contratto-tipo concordato in sede locale tra le organizzazioni di categoria della proprietà edilizia e dei conduttori (artt. 2, comma 3, 4, 4 bis e 5, l. 9 dicembre 1998, n. 431). Scrive al riguardo P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, cit., pp. 399 ss., che «dall'autonomia assistita», con riguardo ai contratti agrari, si passa «all'autonomia collettiva, nel senso che le organizzazioni collettive non soltanto assistono alla contrattazione, ma ne sono direttamente protagoniste. Ed è in questa dimensione collettiva della contrattazione, esercizio di autonomia non individuale ma pur sempre negoziale, che si rinviene uno strumento di tutela della parte debole». Su altro versante, «in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi» (l. 7 agosto 1990, n. 241), successivamente confermata da altri provvedimenti, è riconosciuta legittimazione giurisdizionale ad enti collettivi rappresentativi di interessi collegati alla loro funzione istituzionale, oltre a forme di intervento preventivo in sede negoziale e prerogolamentare, che è per l'appunto il caso che qui interessa.

¹²⁸ Osserva in proposito M. BARALDI, *Camere di commercio e nuova lex mercatoria*, cit., p. 202: «ben si potrebbe dire che le Camere hanno istituzionalmente un ruolo di regolazione del mercato e sono una stanza di compensazione tra le istanze delle imprese e quelle dei consumatori, con la precisa attribuzione a livello normativo della funzione di predisporre contratti-tipo. La previsione di un controllo giudiziario su un contratto-tipo predisposto dalle Camere, pertanto, parrebbe sminuire in maniera significativa tanto la previsione legislativa quanto la stessa utilità della predisposizione di tali contratti da parte delle Camere, venendo meno, per le imprese, la certezza di evitare la diseconomia conseguente al rischio di impugnazione in sede giudiziaria dello schema contrattuale adottato».

preclusa l'impugnazione giudiziale sotto il profilo della vessatorietà¹²⁸. È anche vero però che l'art. 34 c. cons. non prevede tale esenzione; di conseguenza lo schema camerale, frutto di concertazione e non certo di trattativa individuale, ne resta escluso¹²⁹.

Ad ogni modo la flessibilità che permea il processo di produzione di contratti-tipo in ambito camerale suggerisce di non irrigidire tali modelli, che pertanto potranno e dovranno essere modificati ed aggiornati¹³⁰, ad esempio per tener conto del mutato quadro normativo. E ciò, ovviamente, nel rispetto della procedura concertativa prevista a livello sia di singola Camera che di sistema.

7. A conferma della già rilevata contiguità tra tutela della concorrenza e tutela del consumatore, la prima operante in senso orizzontale, nei rapporti tra imprese (intese ed abusi di posizione dominante), la seconda in linea verticale, nei rapporti tra imprese e consumatori (pratiche concorrenziali scorrette e contratti *standard*), la concentrazione di competenze finalizzate ad un mercato che si vuole competitivo e al tempo stesso corretto, per non dire etico¹³¹, ha conosciuto uno snodo ulteriore – l'art. 5 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle strutture e la competitività (c.d. *Cresci Italia*), convertito in l. 24 marzo 2012, n. 27 – con cui nel codice del consumo è stato trapiantato l'art. 37 *bis*, intitolato alla *Tutela amministrativa contro le clausole abusive*.

¹²⁹ A. TULLIO, *Il contratto per adesione*, cit., p. 64; L. ROSSI CARLEO, *I contratti-tipo e la regolazione del mercato*, cit., p. 37, che comunque, «al di là della sua discussa qualificazione giuridica», vede nel contratto-tipo camerale «uno strumento macroeconomico utile alla regolazione di un mercato efficiente».

¹³⁰ Cfr., ad esempio, la revisione effettuata nel 2009 dei contratti-tipo per l'intermediazione immobiliare da Unioncamere Piemonte.

¹³¹ Osserva L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa contro le clausole abusive*, 16 marzo 2012, in www.consiglionazionaleforense.it, che «si tende a favorire il perseguimento di un "mercato etico". Una testimonianza puntuale in tal senso si rinviene nel dettato dell'art. 5 *ter* «"Rating" di legalità»: la norma, che meriterebbe un autonomo commento, da una parte attribuisce il compito di «promuovere l'introduzione dei principi etici nei comportamenti aziendali», dall'altra impone «di procedere [...] alla elaborazione di un rating di legalità», le cui ricadute concrete sono molto rilevanti, dal che discende l'importanza di individuare indicatori efficienti dai quali partire, ponendo il rispetto delle leggi (solo) come presupposto inderogabile a fondamento di uno sviluppo sostenibile».

¹³² Da ricordare anche l'attribuzione in materia di pratiche concorrenziali scorrette *ex d.l.g.* 2 agosto 2007, n. 146: v. ora art. 27 c. cons. L'idea di investire l'*Antitrust* di competenze anche particolarmente incisive si era già affacciata nelle more del recepimento della direttiva CEE n. 13/93, e pure in séguito (E. AUTORINO e P. STANZIONE, *Le Camere di Commercio a tutela del consumatore*, cit., p. 277), sul rilievo che, da un verso, «tale Autorità ha già ricevuto dal legislatore compiti che fuoriescono dai confini della sua funzione istituzionale e tipica di applicazione della disciplina *antitrust*» e, dall'altro, «la fenomenologia dei contratti *standard* utilizzati dalle imprese nei loro rapporti di mercato è tutt'altro che estranea alla materia ed alla disciplina dell'*antitrust*»: E. ROPPO, *La nuova disciplina delle clausole abusive nei contratti fra imprese e consumatori*, in E. CESÀRO, *Clausole abusive e direttiva comunitaria*, cit., pp. 111, 113 s. Sulla stessa linea A. LISERRE, *Le condizioni generali di contratto tra norma e mer-*

Assecondando una tendenza in atto da tempo, la disposizione arricchisce di nuove prerogative l'Autorità di vigilanza¹³², che ora può accertare la vessatorietà delle clausole, attivandosi d'ufficio o su segnalazione, ma anche preventivamente a séguito di interpello proposto dall'impresa interessata¹³³. Insomma: la segnalazione può essere presentata (in forma cartacea od elettronica) da ogni soggetto ed organizzazione (ad esempio, associazione dei consumatori) che ne abbia interesse; le stesse Camere di commercio (o loro unioni) possono promuovere tale valutazione. È prevista una consultazione obbligatoria *on line* (tramite il sito dell'Autorità), cui possono partecipare tanto il sistema camerale che le associazioni delle imprese rappresentative a livello nazionale e le associazioni dei consumatori facenti parte del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti. In materia di clausole vessatorie l'Autorità può altresì consultare le autorità di regolazione o vigilanza dei settori in cui i professionisti operano, nonché il sistema camerale¹³⁴.

Viene dunque introdotto nel sistema un'ulteriore giudizio di vessatorietà, che evidentemente si riconnette, senza però sovrapporsi, alla corrispondente funzione camerale. Si tratta infatti di due diversi livelli: uno locale, più vicino al territorio, più sensibile ed accessibile alle istanze di tutela dei consumatori, più attento anche ai tipi contrattuali specificamente utilizzati in settori e comparti del sistema economico locale; l'altro nazionale, facente capo ad un'autorità indipendente, alla cui investitura si deve guardare con favore in un'ottica di uniformità di trattamento. Anche i rimedi sono diversi: se da un lato la valutazione di vessatorietà da parte camerale può approdare all'azione inibitoria, dall'altro tutto ruota attorno all'informazione rivolta al mercato, ossia la pubblicità del provvedimento adottato dall'Autorità garante (oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria compresa tra 5.000 e 50.000 euro).

Al di là di ogni altro aspetto su cui qui sorvolo¹³⁵, l'art. 37 *bis* rinvia ad

cato, in E. CESÀRO, *Clausole abusive e direttiva comunitaria*, cit., p. 23, il quale, prospettando la possibilità che le clausole «giudicate» non abusive «in sede di giudizio generale preventivo [...] acquistino una sorta di immunità rispetto ai futuri giudizi di tipo individuale-successivo (svolti in sede giurisdizionale)», riconosceva però che una soluzione del genere «da un lato può apparire in contrasto con la *ratio* di tutela del consumatore» e «dall'altro lato si presenta scarsamente compatibile con il principio di sistema che vuole l'atto amministrativo illegittimo sempre disapplicabile dal giudice ordinario».

¹³³ L'interpello può essere richiesto dalle imprese, tramite apposito formulario, per accertare in via preventiva se le clausole che esse intendono utilizzare nei contratti con i consumatori siano vessatorie. L'Autorità deciderà entro un termine di 120 giorni, salva interruzione del termine se le informazioni fornite risultino gravemente inesatte, incomplete o non veritiere.

¹³⁴ Per maggiori dettagli si può consultare il *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni, clausole vessatorie*, adottato con Delibera AGCM del 1° aprile 2015, n. 25411.

¹³⁵ Per ulteriori indicazioni v. L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa delle clausole vessatorie*, in ID. (a cura di), *Diritto dei consumi*, cit., p. 234 ss.

¹³⁶ V. ora delibera AGCM del 5 giugno 2014, n. 24955, sostitutiva della precedente dell'8 agosto 2012.

un regolamento¹³⁶ che disciplina nell'ordine: la procedura istruttoria, le modalità di consultazione dei soggetti interessati, la procedura di interpello. Quest'ultima si segnala¹³⁷ come la novità più rilevante, anche se – a consultare i provvedimenti già adottati¹³⁸ – pure la fase della consultazione presenta profili d'interesse, dando luogo ad un procedimento aperto, in cui confluiscono le ragioni di professionisti, consumatori e loro associazioni, le tesi degli uni e degli altri, nonché le eventuali proposte di modifica da parte dell'impresa, per arrivare alle valutazioni dell'Autorità, anch'essa chiamata a muoversi nel complesso tessuto normativo degli artt. 33 ss. c. cons.

Nella procedura di interpello si è rinvenuto uno «strumento di vigilanza sul corretto uso dell'autonomia», il quale opera preventivamente, su materiali contrattuali che ancora non sono stati messi in circolazione. Un istituto il cui precedente è stato rinvenuto nella funzione (sopra esaminata) delle Camere di commercio di predisposizione di contratti-tipo. Si tratta in effetti di «un ruolo di promozione e di impulso che si attua non tanto attraverso un'opera di controllo», benché anche in tale sede si possa aprire un confronto che può portare a modificare le clausole inizialmente censurate; si procede «piuttosto attraverso un'opera di mediazione volta a far sí che le parti possano realizzare in maniera corretta ed efficace il potere di autoregolazione degli interessi»¹³⁹.

8. Il tema delle fonti, apparso qua e là nel corso di questo scritto, costituisce un osservatorio privilegiato di molte delle evoluzioni in atto. Ne traggo spunto per qualche considerazione d'insieme.

Sono note le inquietudini che attraversano il tempo attuale, dominato dalla crisi dello Stato e del vecchio legalismo¹⁴⁰. Al contempo il «primato della dimensione economica quale risultato ingombrante del capitalismo maturo che stiamo vivendo» esibisce spesso un potere arrogante¹⁴¹, per tanti versi affrancato ed «autonomo dagli ordinamenti statuali e internazionale», in grado di produrre da sé il diritto che gli serve, una nuova *lex mercatoria*, e di dotarsi pure di propri giudici (arbitri)¹⁴². Diritto che nei contratti *standard*, redatti mediante moduli o formulari cartacei e ora anche in via telematica, ritrova il suo «tradizionale veicolo»¹⁴³.

Si potrebbe allora richiamare un insegnamento impartito sul finire del secolo scorso, periodo sulla cui importanza mi sono già soffermato: «nel pro-

¹³⁷ Da L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa*, cit., ma anche da M. SEMERARO, *Regolazione del "mercato"*, cit., p. 828.

¹³⁸ Che si possono leggere nel Bollettino dell'Autorità in www.agcm.it.

¹³⁹ L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa*, cit.

¹⁴⁰ P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, cit., pp. 38, 97; ID., *Ritorno al diritto*, cit., p. 28.

¹⁴¹ P. GROSSI, *Globalizzazione, diritto, scienza giuridica*, in *Foro it.*, 2002, V, cc. 154, 163.

¹⁴² P. GROSSI, *Ritorno al diritto*, cit., p. 48. Di un «diritto creato dal ceto imprenditoriale, senza la mediazione del potere degli Stati» è parola anche in F. GALGANO, *Diritto ed economia alle soglie del terzo millennio*, in *Contr. impr.*, 2000, p. 189 ss.

¹⁴³ F. MARRELLA, *La nuova lex mercatoria. Principi Unidroit ed usi di contratti del commercio internazionale*, in *Tratt. dir. comm. dir. pubbl. econ.*, XXX, Padova, 2003, pp. 178, 190.

cesso economico ciò che deve essere non coincide con ciò che è», scriveva Luigi Mengoni, specie in «un ordinamento costituzionale come il nostro» che, assistendo al «tramonto del primato della politica sull'economia», passando «da uno Stato imprenditore ad uno Stato regolatore», «ha riportato il diritto positivo a un fondamento etico», sicché «la riduzione dell'argomentazione giuridica alla analisi economica trasformerebbe l'economia in un criterio morale ultimo, mentre i valori morali incorporati nella Costituzione formale derivano da un'etica personalistica»¹⁴⁴. Affermazione ineccepibile, anche se nei fatti messa a repentaglio dall'odierna globalizzazione, il cui tratto più significativo è il c.d. *shopping* del diritto¹⁴⁵. Oggi poi, questo nostro tempo post-moderno è segnato dall'«individualismo-liberalismo delle (nuove) politiche del diritto», anche comunitarie, che «tendono a soppiantare il personalismo-solidarismo della (vecchia) tradizione», e che riflettono «la parallela avanzata di un'economia incentrata sul libero mercato e supportata da un'idea di iniziativa economica privata a sua volta assunta come fonte *extra ordinem*»¹⁴⁶.

La preoccupazione di fondo si può allora condensare in una domanda esplicita: «come facciamo a preservare il diritto dalle grinfie della politica senza cadere in quelle dell'autoritarismo economico?». Così interpellato, Paolo Grossi ha avvertito il rischio – «È lo stritolamento della persona umana, cioè la sua mercificazione in nome del maggior profitto» – e si è interrogato a sua volta sul «Che cosa fare?», dicendosi convinto «che ci sia un grosso spazio proprio per la scienza giuridica»¹⁴⁷. Un ruolo che il maestro fiorentino rinviene nei tempi storici del diritto, come l'età medievale, ma anche nei nostri giorni, richiamando a titolo di esempio esperienze recenti che tendono a definire su scala transnazionale i principi fondamentali del diritto dei con-

¹⁴⁴ L. MENGONI, *Persona e iniziativa economica privata nella costituzione*, in G. VETTORI (a cura di), *Persona e mercato. Lezioni*, Padova, 1996, pp. 34 s., 39, secondo il quale «nessuna singola finalità primaria può da sola caratterizzare un sistema complesso come la costituzione economica, nella quale sono analizzabili tre scopi fondamentali: economicità, giustizia sociale, libertà individuale».

¹⁴⁵ F. GALGANO, *Il riflesso giuridico della globalizzazione*, in R. FAVALE e B. MARUCCI (a cura di), *Studi in memoria di Vincenzo Ernesto Cantelmo*, cit., p. 795. Appare perciò lontana la prospettiva secondo cui «*c'est au législateur, puissance politique, qu'il appartient d'empêcher les abus de la puissance économique*» (G. RIPERT, *La règle morale dans les obligations civiles*, Paris, 1949, p. 103).

¹⁴⁶ È la sintesi di F.D. BUSNELLI, *Idee-forza costituzionali e nuovi principi: sussidiarietà, autodeterminazione, ragionevolezza*, in *Studi in onore di Giovanni Iudica*, Milano, 2014, p. 241, un'«amara riflessione» da cui muove V. RIZZO, *Contratto e Costituzione*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, pp. 350, 362, per approdare ad un'affermazione che suona come esortazione: «l'economia ed anche la finanza [...] tornino ad operare producendo sí ricchezza e benessere, ma in un contesto di scelte di fondo governate dalla politica e dalle sue inevitabili espressioni che si calano nelle forme del diritto che non può non dare il quadro ideale e assiologico di riferimento ed i valori da realizzare».

¹⁴⁷ I. BELLONI e E. RIPEPE (a cura di), *Incontro con Paolo Grossi*, Pisa, 2007, p. 36 ss.

¹⁴⁸ P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, cit., pp. 50, 70 s., 75, si riferisce ai risultati del lavoro dell'Istituto per l'unificazione del diritto privato (*Unidroit*), della Commissione per il di-

tratti, un diritto di origine extrastatuale, un vero e proprio ordinamento giuridico¹⁴⁸. Iniziative private in cui è fondamentale la «mediazione culturale dei giuristi»¹⁴⁹. Un altro spazio di «mediazione culturale»¹⁵⁰ si è rinvenuto a livello delle Camere di commercio, la cui attività – com'è esplicitamente previsto nel citato art. 1 della l. n. 580 – va oggi riletta in un'ottica di sussidiarietà¹⁵¹. Il principio, ormai costituzionalizzato, implica il protagonismo dei privati e della loro libera iniziativa nell'interesse generale. Del che fornisce significativo riscontro applicativo l'apporto finora dato dagli enti camerali alla regolazione del mercato, che non si è limitato alla tradizionale raccolta degli usi, ma in tempi di disintermediazione politica si è manifestato pure nell'attivare processi di produzione di norme – come dire? – dal basso¹⁵², ai quali hanno partecipato soggetti privati (dai professionisti in sede di controllo di vessatorietà alle associazioni di imprese e consumatori nell'ambito della predisposizione di contratti-tipo, ai giuristi teorici e pratici di volta in

ritto europeo dei contratti, presieduta dal giurista danese Ole Lando, alla ricerca dell'Accademia dei giusprivatisti europei per un Codice europeo dei contratti, coordinata da Giuseppe Gandolfi.

¹⁴⁹ F. GALGANO, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005, pp. 73, 77, 106, 139, 154, 177 s., 184. E già, con riferimento ai principi *Unidroit*, ID., *Il riflesso giuridico della globalizzazione*, cit., p. 794 s.: «Alla mediazione politica degli interessi in gioco, che è proprio del diritto legislativamente creato dagli Stati, è qui sostituita, proprio come al tempo dell'antica *lex mercatoria*, la mediazione culturale dei giuristi».

¹⁵⁰ Una «mediazione culturale» che «può essere effettuata anche dalle Camere di commercio, che coordini le pratiche contrattuali con i principi generali del diritto universalmente accolto, nella ricerca del giusto punto di equilibrio fra gli opposti interessi in gioco», raccomandava F. GALGANO, *Le Camere di Commercio e la lex mercatoria*, in *Impresa e Stato*, 2001, n. 55, p. 14.

¹⁵¹ L. ROSSI CARLEO, *I contratti-tipo ex l. 580/93 nell'ottica della sussidiarietà*, in *Studi in onore di Giovanni Iudica*, cit., p. 1229 ss. Cfr. anche E. DEL PRATO, *Principio di sussidiarietà e regolazione dell'iniziativa economica privata. Dal controllo statale a quello delle autorità amministrative indipendenti*, in *Riv. dir. civ.*, 2008, I, p. 257 ss.

¹⁵² «Il diritto del futuro è in basso, dove, nella grezza fattualità economico-sociale, si coniano istituti nuovi che i Codici troppo vecchi non prevedono e che la sordità del legislatore speciale tarda a percepire. E il diritto si mescola inestricabilmente con il fatto, e la prassi trionfa. Ma anche quello è diritto, e – per giunta – nuovo di zecca, anche se ancora non categorizzato in leggi né raffinato dalla sapienza degli scienziati»: è l'affermazione con cui Paolo Grossi risponde a G. ALPA (a cura di), *Paolo Grossi*, Roma-Bari, 2011, p. 254. Per la sottolineatura del crescente ruolo dei giudici, della prassi e della scienza giuridica, P. GROSSI, *Prima lezione di diritto*, cit., p. 96.

Quello camerale è un modello di *soft law* che trova significative conferme anche a livello europeo. Nel porre le basi per un diritto comune privato europeo in materia contrattuale, come per esempio nel *Draft of Common Frame of Reference* (DCFR), grande rilevanza è attribuita alle cosiddette *model rules*, ossia a quelle regole-tipo che non hanno forza di legge e che costituiscono esempi di *soft-law* cui le parti possono fare ricorso per la regolamentazione del contratto. Anche in tema di proprietà il DCFR tradisce la «genesì accademica o propriamente "professorale" delle raccolte di regole e principi a livello comunitario» (F. MACARIO, *Absolutezza, pienezza, inviolabilità, esclusività: il diritto di proprietà nelle codificazioni europee*. In memoria di Michele Costantino, in *Giust. civ.*, 2014, p. 276).

¹⁵³ Figure che operano in seno alla società, a ridosso dei fatti economici, che concorrono

volta coinvolti)¹⁵³, qualificati sia per gli interessi di cui sono portatori che per competenza tecnica.

9. Al momento di licenziare queste pagine apprendo che il Consiglio dei ministri del 25 agosto 2016 ha approvato in prima lettura lo «Schema di decreto legislativo di attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per la riforma della disciplina delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura». Un riordino in profondità, che viene da una lunga gestazione in cui il destino delle Camere è stato spesso accomunato a quello dei c.dd. enti inutili. Un provvedimento che, senza arrivare a soluzioni drastiche, ridefinisce funzioni *governance* e sistema di finanziamento. Una disciplina tutta proiettata verso la razionalizzazione e riduzione dei costi del sistema camerale.

Tra i principi e criteri direttivi della delega compare «l'eliminazione delle duplicazioni di compiti e funzioni rispetto ad altre amministrazioni pubbliche», tanto che dal novellato art. 2 della l. n. 580 sono state espunte, tra le altre, la lett. *b* («predisposizione di contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti») e la lett. *i* («promozione di forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti»). Di riflesso son venuti meno anche i riferimenti alle Camere di commercio contenuti nel codice del consumo, sia in tema di azione inibitoria (art. 37, comma 1) che di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie da parte dell'autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 37 *bis*, commi 1 e 5).

Di tale scelta naturalmente si può discutere. Lascia semmai perplessi che nelle relazioni di accompagnamento allo schema di decreto legislativo¹⁵⁴, al di là del generico richiamo al citato principio della delega, non sia addotta alcuna motivazione specifica: nessun cenno al controllo di vessatorietà, né alla predisposizione dei contratti-tipo e tanto meno all'esperienza che, pur tra luci ed ombre, è fin qui maturata in ambito camerale. In particolare non è chiaro quali siano le «duplicazioni» funzionali che si vorrebbero rimuovere. Ciò non toglie che nei successivi sviluppi del percorso legislativo in corso, il dibattito si possa arricchire di ulteriori contributi ed elementi di approfondimento.

alla definizione di una regolazione che tende ad adeguarsi e conformarsi a *standards* in grado di assicurare, oltre all'uniformità, anche un assetto equilibrato e trasparente degli scambi.

¹⁵⁴ Si vedano la Relazione illustrativa, la Relazione tecnico finanziaria, la Relazione tecnico normativa e la Relazione preliminare di Analisi di impatto della regolamentazione (A.I.R.).