

CODICI DI CONDOTTA E TUTELA DEI CONSUMATORI

LILIANA ROSSI CARLEO

UNIVERSITÀ ROMA TRÈ

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La violazione delle norme dei codici di condotta. – 3. Il recepimento della direttiva 2005/29/CE nell'ordinamento italiano.

1. Il legislatore europeo, dopo aver fatto riferimento più volte ai codici di condotta, riconoscendone, in tal modo, la valenza giuridica¹, ne dà la prima definizione proprio in una direttiva rivolta a porre regole del mercato a tutela del consumatore.

Difatti, la direttiva 2005/29/CE, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, inserisce nell'art. 2, dedicato alle definizioni, la seguente definizione di «*codice di condotta*»: «*un accordo o una normativa che non sia imposta dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro e che definisce il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tale codice in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici*» (lett. f) e, subito dopo, ci dà la seguente definizione di «*responsabile del codice*»: «*qualsiasi soggetto, compresi un professionista o un gruppo di professionisti, responsabile della formulazione e revisione di un codice di condotta e/o del controllo del rispetto del codice da parte di coloro che si sono impegnati a rispettarlo*» (lett. g).

Sempre nella medesima direttiva troviamo nel *considerando* n. 20 la seguente affermazione: «*È opportuno prevedere un ruolo per i codici di condotta che consenta ai*

¹ Appare sufficiente ricordare la Raccomandazione della Commissione europea del 7 aprile 1992, n. 295, relativa ai codici di comportamento per la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza, nonché, per l'importanza che viene attribuita all'autoregolazione, il Libro verde

professionisti di applicare in modo efficace i principi della presente direttiva in specifici settori economici. Nei settori in cui vi siano obblighi tassativi specifici che disciplinano il comportamento dei professionisti, è opportuno che questi forniscano altresì prove riguardo agli obblighi di diligenza professionale in tale settore. Il controllo esercitato dai titolari dei codici a livello nazionale o comunitario per l'eliminazione delle pratiche commerciali sleali può evitare la necessità di esperire azioni giudiziarie o amministrative e dovrebbe pertanto essere incoraggiato. Le organizzazioni dei consumatori potrebbero essere informate e coinvolte nella formulazione di codici di condotta, al fine di conseguire un elevato livello di protezione dei consumatori»².

Si conferma, così, la rilevanza sul piano dell'ordinamento giuridico di norme deontologiche, di autodisciplina, di condotta, che vengono a integrare principi o clausole generali del sistema giuridico, le quali acquistano, ormai, il carattere della giuridicità direttamente, in virtù di un riconoscimento che proviene dalla legge stessa³.

Invero, la definizione adottata dal legislatore comunitario non sembra chiarire la differenza tra i diversi tipi di codici che la dottrina aveva tentato di delineare, in particolare in Italia, in considerazione delle diverse denominazioni adottate non solo dalle imprese, ma anche dalle pubbliche amministrazioni, sovente incoraggiate dal legislatore, tutti accomunati dall'intento di valorizzare questa fonte di diritto non statutale.

Si era attribuito al codice etico, considerato la carta dei valori dell'impresa, l'attitudine a indicarne la *mission*, più che a regolare i comportamenti⁴.

Diversamente il codice di autodisciplina, si era ritenuto, tendesse a prevedere regole rispetto alle quali è possibile, attraverso un organismo di autodisciplina, sanzionarne il mancato rispetto e inibire la continuazione del comportamento sanzionato, tutelando, in tal modo, anche l'interesse generale alla continuazione di una attività ritenuta *contra legem*.

“Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”, del 18 luglio 2001 [COM (2001) 366 def.].

² Cfr. la posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura il 20 aprile 2004 in vista dell'adozione della direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno : «È opportuno prevedere un ruolo per i codici di condotta in grado di consentire ai professionisti di introdurre norme di autoregolamentazione conformi ai principi della direttiva. L'elaborazione di tali codici di condotta, la loro applicazione e gli impegni vincolanti assunti in base ad essi devono essere conformi ai criteri stabiliti dal diritto della concorrenza. Al fine di assicurare il più alto grado di protezione conviene che le organizzazioni dei consumatori partecipino alla stesura ed alla gestione dei codici di condotta».

³ In Italia, di recente, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, superando un precedente contrasto interpretativo, ha aderito a quella concezione che, preso atto del tramonto del monopolio del diritto statutale, attribuisce alle norme del codice carattere normativo, così Cass., sez. un., 20 dicembre 2007, n. 26810.

I codici di condotta, secondo il più diffuso intendimento, definiscono standard di comportamento, cercando, in primo luogo, di assumere una funzione deterrente, in grado di prevenire il verificarsi di atteggiamenti irresponsabili.

Invero, l'ampia definizione adottata dal legislatore europeo non sembra tener conto delle varie locuzioni e delle differenze ad esse attribuite, ma sembra, essenzialmente, voler privilegiare la presenza di norme nate dall'esercizio di una autonomia collettiva, propria dei gruppi sociali⁵, non solo al fine di specificare concetti elastici, quali la diligenza professionale, ma anche al fine di dettare, in maniera, per così dire, ravvicinata e attenta al mutare delle esigenze, regole di condotta che – come già diceva il Libro verde su *“La tutela dei consumatori nell'Unione europea”* (COM (2001) 531 def., punto 4.4) – si presentano come sostituto assai efficace rispetto alla norma statale, in quanto *«in alcuni casi è possibile che la regolamentazione non costituisca la migliore soluzione a determinati problemi. In questi casi l'autoregolamentazione può conseguire certi obiettivi di tutela dei consumatori, in particolare nei settori che riconoscono di avere un forte interesse a preservare la fiducia dei consumatori ed in cui gli operatori commerciali disonesti possono minare tale fiducia»*.

Il legislatore comunitario attribuisce, quindi, grande importanza ai codici di condotta per la tutela dei diritti del consumatore. Questi codici si caratterizzano per il fatto che non sono espressione di determinati interessi di categoria, in quanto, seppure destinati a tener conto delle specificità proprie dei diversi settori economici, alla loro redazione – come indica la direttiva sulle pratiche commerciali scorrette – devono concorrere anche le associazioni dei consumatori.

Ciò significa che la prima tutela del consumatore, nonché quella delle imprese che agiscono lealmente, è data dalla correttezza del mercato.

2. Finora, il legislatore europeo ha solitamente lasciato ai legislatori interni la libertà di stabilire le conseguenze del mancato rispetto dei nuovi e puntuali obblighi che è andato, gradatamente, a introdurre nei riguardi della parte forte a tutela del consumatore (e non sempre della parte debole in linea generale).

Tipico esempio di questa linea di tendenza si rinviene nella previsione dei vari obblighi informativi, rispetto ai quali il legislatore comunitario nulla ha (ancora) detto per

⁴ M. CARDIA, *Codice di autodisciplina e normativa 231*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, Torino, 3/2006.

⁵ P. RESCIGNO, *Introduzione*, in AA.VV., *Codici deontologici e autonomia privata*, a cura di G. Alpa e P. Zatti, Milano, 2006, p. 3.

quanto riguarda le conseguenze del mancato adempimento. Può essere interessante ricordare che, in Italia, le conseguenze del mancato rispetto degli obblighi informativi hanno determinato non solo una varietà di risposte, ma, essenzialmente, un intenso dibattito. Al momento sembra prevalere, soprattutto nella giurisprudenza, la tesi che individua nella responsabilità la conseguenza più idonea a sancire il mancato rispetto di un obbligo di comportamento, il quale, si dice, non potrebbe trovare una risposta adeguata nella nullità (che pure talvolta, in alcune ipotesi, è stata espressamente sancita dal legislatore); quest'ultima, difatti, starebbe a sanzionare solo difetti che riguardano la struttura dell'atto⁶.

In considerazione di quella che è l'impostazione tradizionale, appare molto interessante rilevare che l'art. 6, comma 2, direttiva 2005/29/CE stabilisce le condizioni in cui, in caso di violazione delle norme deontologiche, una pratica commerciale può essere considerata ingannevole. I codici di condotta sono, quindi, chiamati a svolgere un ruolo molto importante: concorrono a specificare in concreto, e nell'intero ambito del mercato, al di là dei confini nazionali, il contenuto degli obblighi di diligenza professionale in relazione al settore di attività in cui opera il professionista.

In tal modo, e di conseguenza, nell'ambito del mercato interno i codici di condotta concorrono a determinare la natura ingannevole (e dunque sleale) della pratica commerciale.

⁶ Cass., sez. un., 19 dicembre 2007, nn. 26724 e 26725; le due pronunce coeve riguardano casi inerenti la sottoscrizione di contratti di investimento, ma la natura e la rilevanza delle questioni affrontate hanno certamente portata generale, sulle quali si veda A. ALBANESE, *Regole di condotta e regole di validità nell'attività d'intermediazione finanziaria: quale tutela per gli investitori delusi?*, in *Corr. Giur.*, 2008, 1, pp. 107 ss.; F. BONACCORSI, *Le Sezioni Unite e la responsabilità degli intermediari finanziari*, in *Danno resp.*, 2008, pp. 525 ss.; A. GENTILI, *Disinformazione e invalidità: i contratti di intermediazione dopo le Sezioni Unite*, in *Contratti*, 2008, pp. 393 ss.; F. GALGANO, *Il contratto di intermediazione finanziaria davanti alle Sezioni unite della Cassazione*, in *Contr. Impresa*, 2008, pp. 1 ss.; D. MAFFEIS, *Discipline preventive nei servizi di investimento: le Sezioni Unite e la notte (degli investitori) in cui tutte le vacche sono nere*, in *Contratti*, 2008, pp. 403.; V. MARICONDA, *L'insegnamento delle sezioni unite sulla rilevanza della distinzione tra norme di comportamento e norme di validità*, in *Contratti*, 2008, 2, pp. 230 ss.; C. MIRIELLO, *Intermediazione finanziaria: inquadramento contrattuale e conseguenze dell'inosservanza degli obblighi informativi. Prime note*, in *Resp. civ.*, 2008, 5, pp. 451 ss.; B. ROZZI, *Le Sezioni Unite sciogliono i dubbi sugli effetti della violazione degli obblighi di informazione*, in *Giur. comm.*, 2008, 3, 612 ss.; U. SALANITRO, *Violazione della disciplina dell'intermediazione finanziaria e conseguenze civilistiche: ratio decidendi e obiter dicta delle sezioni unite*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, pp. 445 ss.; V. SCOGNAMIGLIO, *Regole di comportamento nell'intermediazione finanziaria: l'intervento delle Sezioni Unite*, in *Società*, 2008, 4, pp. 455 ss.; F. TOSCHI VESPASIANI, *La violazione di obblighi informativi da parte dell'intermediario finanziario: il rimedio risarcitorio*, in *Resp. civ.*, 2008, 6, pp. 525 ss.; G. VETTORI, *Regole di validità e di responsabilità di fronte alle Sezioni Unite. La buona fede come rimedio risarcitorio*, in *Obbl. contr.*, 2008, 2, pp. 104 ss.; V. SANGIOVANNI, *Inosservanza delle norme di comportamento e risarcimento: la Cassazione esclude la nullità*, in *Contratti*, 2008, 3, pp. 231 ss.; R. VIGLIONE, *Intermediari negligenti e strumenti di protezione dei risparmiatori: la risposta delle sezioni unite*, in *Studium iuris*, 2008, 5, pp. 536 ss.

La medesima direttiva pone nell'allegato I, relativo all'elenco delle pratiche considerate in ogni caso sleali, fra le pratiche ingannevoli, al n. 1), l'affermazione, da parte di un professionista, di essere firmatario di un codice di condotta, ove egli non lo sia; al n. 3), asserire che un codice di condotta ha l'approvazione di un organismo pubblico o di altra natura, ove esso non la abbia.

In via di prima approssimazione possiamo rilevare che, allo stato attuale, dall'ordinamento comunitario, emerge che:

- a) si deve attribuire rilevanza giuridica agli impegni volontariamente assunti (anche, ma non solo) attraverso i codici di condotta;
- b) gli impegni, vincolanti rispetto ai terzi, vanno valutati alla stregua delle esigenze di protezione dei diritti dei consumatori e sono soggetti a un potere di controllo sia interno che esterno;
- c) i rimedi espressamente previsti riguardano la tutela dell'interesse diffuso a una condotta corretta nell'attività imprenditoriale, le conseguenze a livello individuale, rispetto al singolo consumatore, continuano ad essere sancite, eventualmente anche in maniera diversa, nell'ambito dei singoli ordinamenti.

La direttiva, come dice il *considerando* n. 13, contribuisce alla riduzione della vulnerabilità del consumatore e alla difesa delle risorse di fiducia che trovano nella regolamentazione un supporto indispensabile. In questa ottica, il codice di condotta si pone come uno degli strumenti più utili alla strutturazione e al funzionamento del mercato.

In via più specifica, occorre rilevare che, nel recepimento della direttiva, in Italia si sono registrate alcune difficoltà interpretative nell'intendere il significato dell'art. 6, comma 2, lett. *b*), che lega la ingannevolezza della pratica al mancato rispetto da parte del professionista degli impegni contenuti nei codici di condotta che il medesimo si è impegnato a rispettare ove: *i*) non si tratti di una semplice aspirazione ma di un impegno fermo e verificabile; e *ii*) il professionista indichi in una pratica commerciale che è vincolato dal codice.

3. Appare utile, quindi, qualche cenno su come il legislatore italiano abbia recepito la direttiva per quanto riguarda i codici di condotta.

In primo luogo, le due definizioni – che riguardano l'oggetto al quale stiamo dedicando attenzione – sono state trasfuse, integralmente e senza apportare alcune modifiche, nell'art. 18 cod. cons. (lett. *f* e *g*).

Successivamente le regole operative sono inserite nell'art. 27-bis, che si intitola «Codici di condotta»⁷, nell'art. 27-ter, che si intitola «Autodisciplina»⁸, nell'art. 27-quater, che si intitola «Oneri di informazione»⁹.

Il legislatore italiano, nel rispetto della nuova stagione improntata all'armonizzazione massima, inaugurata dalla direttiva 2005/29/CE, ha inserito in queste norme quanto veniva già indicato dal *considerando* n. 20 e dagli artt. 10, 11 e 17 della direttiva.

L'adozione del codice è libera; tuttavia, la volontà di adottarlo sembra presupporre la necessità di un accordo tra i professionisti di uno o più settori professionali specifici (art. 27, comma 1, cod. cons.), ai quali possono, successivamente, aderire altri operatori del settore (art. 27, comma 4, cod. cons.).

⁷ Art. 27-bis cod. cons. «Codici di condotta»: «1. Le associazioni o le organizzazioni imprenditoriali e professionali possono adottare, in relazione a una o più pratiche commerciali o ad uno o più settori imprenditoriali specifici, appositi codici di condotta che definiscono il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tali codici con l'indicazione del soggetto responsabile o dell'organismo incaricato del controllo della loro applicazione.

2. Il codice di condotta è redatto in lingua italiana e inglese ed è reso accessibile dal soggetto o organismo responsabile al consumatore, anche per via telematica.

3. Nella redazione di codici di condotta deve essere garantita almeno la protezione dei minori e salvaguardata la dignità umana.

4. I codici di condotta di cui al comma 1 sono comunicati, per la relativa adesione, agli operatori dei rispettivi settori e conservati ed aggiornati a cura del responsabile del codice, con l'indicazione degli aderenti.

5. Dell'esistenza del codice di condotta, dei suoi contenuti e dell'adesione il professionista deve preventivamente informare i consumatori».

⁸ Art. 27-ter cod. cons. «Autodisciplina»: «1. I consumatori, i concorrenti, anche tramite le loro associazioni o organizzazioni, prima di avviare la procedura di cui all'articolo 27, possono convenire con il professionista di adire preventivamente, il soggetto responsabile o l'organismo incaricato del controllo del codice di condotta relativo ad uno specifico settore la risoluzione concordata della controversia volta a vietare o a far cessare la continuazione della pratica commerciale scorretta.

2. In ogni caso il ricorso ai sensi del presente articolo, qualunque sia l'esito della procedura, non pregiudica il diritto del consumatore di adire l'Autorità, ai sensi dell'articolo 27, o il giudice competente.

3. Iniziata la procedura davanti ad un organismo di autodisciplina, le parti possono convenire di astenersi dall'adire l'Autorità fino alla pronuncia definitiva, ovvero possono chiedere la sospensione del procedimento innanzi all'Autorità, ove lo stesso sia stato attivato anche da altro soggetto legittimato, in attesa della pronuncia dell'organismo di autodisciplina. L'Autorità, valutate tutte le circostanze, può disporre la sospensione del procedimento per un periodo non superiore a trenta giorni».

⁹ Art. 27-quater cod. cons. «Oneri di informazione»: «1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato e le associazioni o le organizzazioni imprenditoriali e professionali di cui all'articolo 27-bis, comunicano periodicamente al Ministero dello sviluppo economico le decisioni adottate ai sensi del presente titolo.

2. Il Ministero dello sviluppo economico provvederà affinché sul proprio sito siano disponibili:

a) le informazioni generali sulle procedure relative ai meccanismi di reclamo e ricorso disponibili in caso di controversie, nonché sui codici di condotta adottati ai sensi dell'articolo 27-bis;

b) gli estremi delle autorità, organizzazioni o associazioni presso le quali si possono ottenere ulteriori informazioni o assistenza;

c) gli estremi e la sintesi delle decisioni significative riguardo a controversie, comprese quelle adottate dagli organi di composizione extragiudiziale».

E' evidente, quindi, che così come la valutazione se adottare o meno il codice non discende da un obbligo di legge, allo stesso modo la sua imposizione al singolo professionista, eventualmente dissenziente, non può discendere da una decisione operata all'interno di una organizzazione di settore (art. 27 *bis*, comma 4, cod. cons.).

Il nostro legislatore non ha ritenuto opportuno rendere obbligatorio il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori, auspicato dalla posizione del Parlamento europeo del 20 aprile 2004 e ribadito dal *considerando* n. 20, limitandosi a rendere operativo il dettato dell'art. 17 della direttiva sulle «*misure appropriate per informare il consumatore*», le quali, trattandosi di una regola di mercato, garantiscono la conoscibilità (art. 27-*quater* cod. cons.) più che la conoscenza (art. 27-*bis*, comma 5, cod. cons.).

La vincolatività del codice, una volta adottato, trova espressa conferma nell'indicazione di un apposito soggetto chiamato a farlo rispettare (art. 27, comma 1, cod. cons.). Con riferimento alla vincolatività risulta fondamentale il collegamento con l'art. 21, comma 2, cod. cons., che riproduce, senza aggiungere alcuna precisazione, il dettato dell' art. 6, par. 2, lett. *b*, della direttiva, secondo il quale l'impegno deve essere «*fermo e verificabile*».