Il Ruolo e poteri dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) nella Tutela Amministrativa contro le Clausole Vessatorie

Giovanni Calabrò, Paolo Cassinis

Tor Vergata

30 gennaio 2015

AUTORITÀ GARANTE
DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

1992-2015: oltre vent'anni di tutela dei consumatori da parte dell'AGCM

1992 (D. Lgs.n. 74/92): controllo amministrativo sulle **pubblicità suscettibili di indurre in errore i consumatori** (in attuazione della Direttiva 84/450/CEE) – poteri non d'ufficio e solo inibitori;

2000: pubblicità comparativa illecita;

2005: conferito il potere di irrogare sanzioni;

2007: attuazione della direttiva 29/2005/CE, controllo amministrativo sulle **pratiche commerciali scorrette (PCS)** nei confronti dei consumatori, prima, durante e dopo un'operazione commerciale. **Nuovi poteri** – anche in tema di **pubblicità comparativa illecita -** tra cui: **misure cautelari**, **ispezioni**, accettazione **impegni**, ***moral suasion***, **misure accessorie** (dich. rettificative e pubblicazione decisioni per estratto). **Accresciuto il potere sanzionatorio**;

1992-2015: oltre vent'anni di tutela dei consumatori da parte dell'AGCM (II)

2012: il Legislatore ha: - ampliato ambito PCS alle **microimprese; - aumentato sanzioni** per PCS fino 5 milioni euro; **- creato la tutela amministrativa contro le clausole vessatorie; - chiarito l'ambito di applicazione della disciplina** delle PCS in attuazione della direttiva 29/2005/CE di armonizzazione massima in rapporto alle regolamentazioni settoriali.

2014: D. Lgs. n.21/2014 (recepimento Direttiva 83/2011 – CRD) competenza dell'AGCM in materia di *Consumer Rights*

2014: Legge n.161/2014, art. 6 - competenza dell'AGCM (unitamente al Centro Europeo Consumatori) in materia di *divieto di discriminazione* (novella art. 30, D. Lgs. n.59/2010, di recepimento dell'art. 20.2 della Direttiva Servizi - 2006/123/CE).

Principali caratteristiche della tutela amministrativa contro le CV

- Unico caso in cui all'Autorità è stata data una competenza di c.d. *public enforcement* successiva (di quasi due decenni) al *private enforcement* (delle norme di recepimento della direttiva 93/13/CEE).
- Tipi di intervento ex art. 37-bis Codice Consumo:

  1) Accertamento della vessatorietà d'ufficio o su segnalazione (commi 1 e 2);

  2) Su interpello preventivo dell'impresa interessata (comma 3).

Principali caratteristiche della tutela amministrativa contro le CV

- Ambito soggettivo: Contratti tra professionisti e consumatori (inclusi i condominii di consumatori) escluse le micro-imprese (non BtoB)
- Ambito oggettivo: clausole inserite in CGC, moduli, modelli o formulari contrattuali
- Disciplina sostanziale: Artt. 33 ss. Codice del Consumo (escluse valutazioni su validità delle clausole/dei contratti e sul risarcimento danni) con i limiti dell'art. 37 bis.
- Disciplina procedurale: disciplina generale del Regolamento di Procedura nei limiti richiamati dagli artt. 21 e 22.

Principali caratteristiche dei procedimenti di accertamento della vessatorietà (I)

- Istruttorie avviate d'ufficio o su segnalazione: le associazioni segnalanti sono fatte Parti del procedimento
- Obbligo di consultazione online (entro 30 gg. dall'avvio) di associazioni di categoria e associazioni dei consumatori ed imprenditori maggiormente rappresentative a livello nazionale e del "sistema camerale"
- Richiesta di eventuali altre consultazioni: possibilità di chiedere pareri ad autorità di regolazione e vigilanza, nonché a CCIAA
- Poteri istruttori: richieste informazioni anche a terzi, ispezioni, perizie (ex art. 14, commi 2, 3, 4 legge n.287/90. Audizioni.

Principali caratteristiche dei procedimenti di accertamento della vessatorietà (II)

- Pubblicazione delle decisioni (estratto) sul sito AGCM e del professionista -> eventuali altre forme di pubblicità della decisione a spese del professionista (es. a mezzo stampa). Anche su bollettino AGCM.

- Poteri sanzionatori solo in caso di inottemperanza alla pubblicazione, di rifiuto di fornire informazioni o di informazioni false.

- Moral suasion eventuale (in pre-istruttoria) in casi non particolarmente gravi.

Principali caratteristiche dell'Interpello

- Dell'impresa *direttamente interessata* (non di ass. d'imprese)
- *Preventivo*
- Sulle *sole clausole potenzialmente vessatorie*
- Solo tramite formulario (allegato al Regolamento)
- *Chiarezza* delle clausole ed *esaustività delle spiegazioni della loro ratio.*
- Termine perentorio di 120 gg. (salvo interruzione per info false o incomplete)
- Consultazione (eventuale) anche via web e con possibilità di richiedere pareri ad autorità di regolazione e vigilanza (CVI/3) nonché al Sistema Camerale.

Interventi in materia di CV (I) dati di sintesi (al 13.12.2014)

- Segnalazione AS988 del 2 ottobre 2012: proposta di integrazione dell'art. 35 Codice del Consumo
- Numerose pre-istruttorie a carattere settoriale
- Istruttorie di accertamento vessatorietà concluse: n.29 (settori: fornitura e manutenzione ascensori; servizi idrici; servizi di vigilanza privata; assistenza risarcimento danni da malasanità; autonoleggio a breve termine; vendite on-line prodotti digitali; intermediazione immobiliare)

Interventi in materia di CV (II)
dati di sintesi (al 13.12.2014)

- Procedure d'interpello concluse: n.11 (settori: polizze RC Auto; servizi legali, vendita auto usate; corsi professionali; autonoleggio a lungo termine; manutenzione ascensori)

- *Moral Suasion* concluse: n.11 (settori: servizi idrici; servizi di vigilanza privata; assistenza risarcimento danni da malasanità; bancario; assicurativo; carte di credito; intermediazione immobiliare; autonoleggio a breve; servizi *fitness*)

Tratti comuni alle istruttorie di CV

- Alle consultazioni via web hanno sempre partecipato più associazioni di consumatori; solo raramente qualche associazione di imprese;
- le imprese hanno proposto modifiche alle clausole oggetto di avvio d'istruttoria o nuove clausole ed esse sono state valutate dall'Autorità nell'ambito della stessa istruttoria, per evitare situazioni di incertezza giuridica;
- Le imprese hanno sempre ottemperato alla pubblicazione degli estratti delle decisioni sui loro siti, salvo in un caso per il quale è attualmente in corso un procedimento sanzionatorio di inottemperanza;
- Ridotta incidenza di contenzioso.

Esigenza di chiarezza delle clausole

Rilievo assunto nella valutazione di vessatorietà delle clausole – specie nel 2014 - dal canone della chiarezza e comprensibilità delle stesse (normativamente previsto dagli artt. 34.2 e 35.1 Codice del Consumo), anche alla luce di una importante pronuncia della Corte di Giustizia, resa in sede di rinvio pregiudiziale (sentenza 30 aprile 2014, causa C-26/13, *Árpad Kásler*) con osservazioni di vari governi tra cui quello italiano.