



Alcune considerazioni sulla nozione di consumatore nel diritto dell'Unione europea tra esigenze del mercato interno e tutela della vulnerabilità

DI GIUSEPPINA PIZZOLANTE*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive in ordine alla sentenza della Corte di giustizia UE *St. Kliment Ohridski Primary Private School*. – 2. La definizione giuridica generale di consumatore nel diritto derivato dell'UE. – 3. Alcuni criteri interpretativi volti a ricostruire lo “scopo non professionale” dell'attività. – 4. I limiti posti dalla vulnerabilità contrattuale “classica”. – 5. La valorizzazione degli elementi soggettivi nella ricostruzione della nozione di consumatore. – 6. I diritti dei consumatori vulnerabili alla luce del quadro legislativo europeo. La realizzazione di *standard* di tutela più effettivi. – 7. Considerazioni conclusive sul rilievo della vulnerabilità.

1. Considerazioni introduttive in ordine alla sentenza della Corte di giustizia UE *St. Kliment Ohridski Primary Private School*.

La sentenza del 30 aprile 2025 della Corte di giustizia dell'Unione europea, *St. Kliment Ohridski Primary Private School*¹, che si occupa dell'applicabilità della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori² ai contratti di insegnamento relativi all'istruzione degli alunni in età di scuola dell'obbligo tra un genitore e una scuola privata, è occasione per riflettere sulle recenti evoluzioni della nozione di consumatore nel diritto dell'Unione europea.

La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la *St. Kliment Ohridski Primary Private School*, istituto bulgaro di insegnamento privato, registrato come ente commerciale, e QX, persona fisica, in merito al pagamento di una penale

* Professore Associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ Corte giust., 30 aprile 2025, causa C-429/24, *St. Kliment Ohridski Primary Private School*, ECLI:EU:C:2025:301.

² Direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE* L 304, 22 novembre 2011, p. 64 ss.

contrattuale risultante dalla risoluzione unilaterale dei contratti di insegnamento al cui pagamento la ricorrente QX, alla luce della disciplina a tutela del consumatore, si è opposta.

Il tribunale bulgaro ha sottoposto alla Corte alcune importanti questioni chiedendo, fra l'altro, se la nozione di "consumatore" includa il genitore che abbia stipulato un contratto d'insegnamento con una scuola privata avente ad oggetto l'istruzione scolastica obbligatoria dei propri figli, e dunque se, in queste circostanze, il genitore, in quanto tenuto per legge all'osservanza dell'obbligo scolastico, possa essere qualificato come consumatore e se tali possano essere considerati anche i figli che frequentano la scuola. Lo stesso tribunale ha inoltre chiesto alla Corte se la nozione di "contratto di servizi" di cui all'art. 2, punto 6, della direttiva 2011/83/UE, debba essere interpretata nel senso che essa includa un contratto formativo in base al quale il finanziamento proviene dal genitore sotto forma di pagamento di rette scolastiche e, in ipotesi di risposta affermativa, se il consumatore possa eccepire forniture non richieste.

Nel caso all'esame, sebbene in ottemperanza ad un obbligo di legge, il genitore ha stipulato i contratti di iscrizione scolastica esclusivamente per garantire l'istruzione dei propri figli presso una scuola privata e non per scopi professionali. La Corte ha ribadito che la nozione di consumatore è oggettiva ed è indipendente dalle ragioni che hanno condotto l'individuo alla conclusione del contratto. In particolare, la circostanza che la frequenza scolastica sia obbligatoria ai sensi del diritto nazionale non incide sullo *status* di contraente debole poiché il genitore è libero di scegliere tra una scuola pubblica e una privata. In merito alla seconda questione, la Corte ha affermato che i figli non rientrano nella nozione di consumatore non avendo assunto essi alcun obbligo contrattuale.

Inoltre i contratti di istruzione privata rappresentano contratti di servizi che, in forza dell'art. 2, par. 6, della direttiva sui diritti dei consumatori, sono definiti in maniera estensiva come qualsiasi contratto che non rappresenti un contratto di vendita ed in base al quale il professionista si impegna a fornire un servizio a fronte di un corrispettivo. Pertanto, nonostante, conformemente alle norme nazionali, si tratti di materie obbligatorie d'insegnamento, il contratto riguarda essenzialmente la fornitura di un servizio – istruzione –, piuttosto che il trasferimento della proprietà di beni. Tale qualificazione si applica ai contratti di iscrizione in blocco non limitandosi alle componenti che esulano dall'ambito dell'istruzione obbligatoria, come ad esempio, il trasporto o le attività *extracurricolari*. Invero, il genitore ha concluso il contratto per un servizio globale unico a tempo pieno in linea con gli *standard* educativi nazionali, escludendosi la possibilità di scegliere le materie da insegnare o di rendere flessibili il numero di ore di insegnamento. La fornitura di istruzione obbligatoria fa quindi parte del servizio globale descritto e non costituisce prestazione non richiesta ai sensi dell'art. 27 direttiva consumatori, in forza del quale il consumatore è esonerato dall'obbligo di fornire qualsiasi corrispettivo e la cui assenza di risposta non vale come consenso in caso, tra l'altro, di prestazioni di servizi non richieste, vietate dall'art. 5, par. 5, e dal punto 29 dell'allegato I della direttiva 2005/29/CE, sulle pratiche commerciali sleali³. L'insoddisfazione per la qualità

³ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio («direttiva sulle pratiche commerciali sleali»), in *GUUE* L 149, 11 giugno 2005, p. 22 ss.

dell'istruzione non rientra invece nell'ambito di applicazione della direttiva e, alla luce dell'art. 3, par. 5, è disciplinata dal diritto contrattuale nazionale generale.

L'indagine, muovendo dalla nozione "classica" di consumatore nel diritto dell'Unione europea si prefigge di analizzarne le trasformazioni più recenti. In particolare, si intende sostenere che la legislazione europea, che si avvale sovente dello *standard* del consumatore normalmente informato, attento e avveduto, deve evolvere per includere una visione più realistica della vulnerabilità che annoveri una razionalità "limitata" specialmente rispetto ai condizionamenti cognitivi. Tale ampliamento risulta indispensabile per adattare gli *standard* tradizionali alle dinamiche dei mercati digitali e per riflettere più accuratamente sulle effettive esigenze dei consumatori riconoscendone le potenziali fragilità.

2. La definizione giuridica generale di consumatore nel diritto derivato dell'UE.

Per quanto riguarda la questione relativa alla qualificazione della nozione di consumatore, la Corte ha richiamato la sua precedente giurisprudenza ai sensi in particolare della direttiva 93/13/CEE sulle clausole contrattuali abusive poiché la direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, che ha modificato la direttiva 93/13/CEE, ha definito nell'art. 2 il consumatore in modo sostanzialmente equivalente all'art. 2 di quest'ultima⁴. Dunque l'interpretazione offerta dalla Corte dell'art. 2, lett. b), direttiva 93/13 si estende alla direttiva 2011/83/UE⁵.

La natura imperativa delle disposizioni della direttiva 2011/83/UE e le particolari esigenze di tutela del consumatore ad esse connesse⁶ impongono che venga valorizzata un'interpretazione estensiva della nozione di consumatore al fine di garantire l'effetto utile della normativa. In base all'art. 2, punto 1, di tale direttiva, per consumatore deve intendersi qualsiasi persona fisica che, nei contratti oggetto della direttiva, «agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale». Secondo l'art. 2 della direttiva 93/13/CEE, consumatore è la «persona fisica che, nei contratti oggetto della [...] direttiva, agisce per fini che non rientrano nel quadro della sua attività professionale». In materia di contratti conclusi dai consumatori la nozione da esse introdotte può ritenersi di carattere generale essendo conforme a quelle presenti in molte altre direttive adottate in ambito UE, riferendosi ad una persona fisica che agisce al di fuori della propria attività professionale⁷. Meramente a titolo esemplificativo, possiamo citare, tra le norme "storiche" sulla tutela del contraente consumatore, la direttiva 2002/65/CE, concernente la commercializzazione a

⁴ Direttiva 93/13/CEE del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, in *GUUE* L 95, 21 aprile 1993, p. 29 ss.

⁵ Lo stretto legame tra le due direttive è stato recentemente rafforzato dalla direttiva Omnibus (direttiva (UE) 2019/2161 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori, in *GUUE* L 328, 18 dicembre 2019, p. 7 ss.), v. Corte giust., 8 giugno 2023, causa C-570/21, *YYY*. (*Notion de consommateur*), ECLI:EU:C:2023:456, punto 43.

⁶ Con riferimento alla tutela del contraente debole consumatore nel sistema di diritto internazionale privato si rinvia, per tutti, a U. VILLANI, *La Convenzione di Roma sulla legge applicabile ai contratti*, Bari, 2000, II ed., p. 125 ss. Ci permettiamo di rinviare, altresì, a G. PIZZOLANTE, *Art. 6. - Contratti conclusi da consumatori*, in F. SALERNO, P. FRANZINA (a cura di), *Regolamento CE n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali («Roma I»)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2009, n. 3-4, p. 727 ss.

⁷ Sulla nozione di consumatore, cfr. G. PIZZOLANTE, *La nozione di "consumatore" nel diritto comunitario e nel diritto italiano*, in *Dir. comm. internaz.*, 2003, p. 319 ss.

distanza di servizi finanziari ai consumatori, per la quale consumatore è «qualsiasi persona fisica che agisce per fini che non rientrano nell'ambito della sua attività commerciale o professionale»⁸. Praticamente identica è pure la definizione introdotta dalla direttiva sul commercio elettronico⁹, in forza della quale consumatore è «qualsiasi persona fisica che agisca a fini che non rientrano nella sua attività commerciale, imprenditoriale o professionale» e dalla citata direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, secondo cui consumatore è «qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali [...], agisca per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale». Tali disposizioni delineano la nozione di consumatore senza rinviare ai diritti nazionali per specificarne il contenuto, così, con riguardo all'applicazione della normativa di tutela, esse configurano una nozione autonoma nel diritto dell'Unione da potersi applicare in maniera uniforme¹⁰. D'altro canto la stessa definizione di consumatore come «qualsiasi persona fisica che agisca a fini che non rientrano nella sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale» è contenuta anche in atti direttamente applicabili come è il caso dell'art. 3, punto 12, del regolamento (UE) 2017/2394 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori¹¹.

In una prima fase normativa, la legislazione europea, con le eccezioni collegate agli scopi particolari perseguiti, ha ricompreso nella nozione di consumatore la persona fisica che agisce al di fuori della propria attività professionale che va intesa dunque quale definizione generale. Si tratta sostanzialmente di un soggetto, il consumatore, contrapposto all'imprenditore, che, alla luce della situazione di debolezza, è destinatario della normativa di tutela. La definizione di consumatore e la sua ampiezza va relazionata, conseguentemente, al fine perseguito dalla normativa che è quello di impedire che il contraente debole, a causa del suo minor potere contrattuale, sia costretto ad accettare un regolamento che comporti, a suo danno, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto¹². La nozione generale, peraltro, va tenuta presente ed applicata laddove il legislatore, negli interventi in materia, non abbia introdotto alcuna definizione di consumatore, né intenda fornirne una in particolare.

Esempi di legislazione di quest'ultimo tipo, volti a tutelare vulnerabilità specifiche, sono la direttiva 85/374/CEE, in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi¹³, e la

⁸ Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE, in *GUUE* L 271, 9 ottobre 2002, p. 16 ss.

⁹ Direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno («Direttiva sul commercio elettronico»), in *GUUE* L 178, 17 luglio 2000, p. 1 ss.

¹⁰ Corte giust., 9 novembre 2016, causa C-149/15, *Wathelet*, ECLI:EU:C:2016:840, punto 29; 13 novembre 2025, causa C-445/24, (*W*), ECLI:EU:C:2025:893, punto 34.

¹¹ Regolamento (UE) 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento (CE) n. 2006/2004, in *GUUE* L 345, 27 dicembre 2017, p. 1 ss.

¹² Sulla protezione della parte debole tra diritto internazionale privato e diritto dell'Unione europea, v. S. MARINO, *Metodi di diritto internazionale privato e tutela del contraente debole nel diritto comunitario*, Milano, 2010.

¹³ Direttiva 85/374/CEE del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, in *GUUE* L 210, 7 agosto 1985, p. 29 ss.

direttiva (UE) 2015/2302 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati¹⁴. La direttiva 85/374/CEE si discosta dall'orientamento generale risultante dalla direttiva sui diritti dei consumatori. Invero, essa non utilizza la terminologia di “consumatore”, bensì quella di “danneggiato”. Dalla *ratio* della normativa, nonché dai considerando iniziali (in quasi tutti i considerando, infatti, è presente il riferimento all'obiettivo della direttiva di proteggere il consumatore nella sua integrità fisica e nei suoi beni) si può dedurre, tuttavia, una coincidenza tra le due figure¹⁵. La ragione del riferimento al danneggiato e non al consumatore deve essere ricercata nell'intento del legislatore di sganciare la tutela extracontrattuale dal “rigidismo” della nozione di consumatore¹⁶. La circostanza di fare riferimento al danneggiato comporta, peraltro, la possibilità di ricomprendere nella nozione anche il soggetto che non risulti acquirente, prescindendosi così nella ricostruzione in esame dal rapporto contrattuale, che viceversa presuppone l'acquisto.

La direttiva (UE) 2015/2302, invece, al fine di evitare confusione con la definizione di “consumatore” usata in altra legislazione dell'Unione, definisce le persone protette dalla direttiva come “viaggiatori”. La direttiva difatti si applica ai viaggiatori che intendono concludere un contratto o sono autorizzati a viaggiare per scopi personali ma può essere difficile distinguere tra consumatori e rappresentanti di piccole imprese o liberi professionisti che prenotano viaggi per scopi professionali. Dunque essa include nella protezione anche i viaggiatori per scopi professionali, compresi liberi professionisti e lavoratori autonomi, a condizione che non abbiano definito le modalità di viaggio tramite un accordo generale. Di conseguenza, per la direttiva, viaggiatore è chiunque intenda «concludere un contratto o è autorizzato a viaggiare in base a un contratto concluso, nell'ambito di applicazione della [...] direttiva»¹⁷.

3. Alcuni criteri interpretativi volti a ricostruire lo “scopo non professionale” dell'attività.

Il caso allo studio si inserisce nel quadro dei dubbi interpretativi sollevati dal requisito dello “scopo non professionale” necessario per ricostruire la nozione di consumatore,

¹⁴ Direttiva (UE) 2015/2302 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativa ai pacchetti turistici e ai servizi turistici collegati, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/314/CEE del Consiglio, in *GUUE* L 326, 11 dicembre 2015, p. 1 ss.

¹⁵ È molto chiaro, al riguardo, il considerando n. 5, secondo il quale «se dello stesso danno sono responsabili più persone, la protezione del consumatore implica che il danneggiato possa chiedere il risarcimento integrale del danno ad uno qualsiasi dei responsabili».

¹⁶ In questo senso G. GHIDINI, C. CERASANI, *Consumatore (Tutela del) (Diritti civili)*, in *Enciclopedia del diritto*, IV Aggiornamento, Milano, 2001, p. 265. La Corte a questo proposito ha sottolineato che un fornitore può essere considerato produttore anche se non appone materialmente il proprio marchio sul prodotto e che tale interpretazione ha lo scopo di proteggere il consumatore, consentendogli di rivolgersi direttamente a chi appare come produttore, senza dover intraprendere complesse ricerche per rintracciare il produttore effettivo salva la possibilità per il fornitore di rivalersi successivamente su quest'ultimo, Corte giust., 19 dicembre 2024, causa C-157/23, *Ford Italia*, ECLI:EU:C:2024:1045.

¹⁷ La Corte di giustizia ha recentemente chiarito che il citato art. 3, punto 6, della direttiva (UE) 2015/2302 deve essere interpretato nel senso che una persona giuridica come un'associazione senza scopo di lucro, che ha concluso con un organizzatore, in nome proprio, ma per conto di alcuni dei suoi associati, un contratto di pacchetto turistico, rientra nella nozione di “viaggiatore” ai sensi di tale disposizione. Corte giust., 13 novembre 2025, causa C-445/24, (*W*), cit.

doendosi chiarire il modo in cui esso deve essere accertato ovvero se utilizzando un metodo di valutazione soggettivo oppure oggettivo.

A questo proposito, alla luce della giurisprudenza prevalente, è senz'altro da sostenere che lo “scopo non professionale” non possa essere identificato con “l'intenzione” del contraente-consumatore di destinare il bene ad un uso strettamente personale ma vada bensì individuato analizzando il tipo di atto compiuto, le circostanze concrete che ne hanno accompagnato l'attuazione ed il bene oggetto dell'atto o, meglio, l'uso e la destinazione a cui esso è normalmente preposto¹⁸. Pertanto, la qualità di consumatore deve essere determinata alla luce di un criterio funzionale, consistente nel valutare se il rapporto contrattuale rientri nell'ambito di attività estranee all'esercizio di una professione¹⁹. Tale criterio, peraltro, non può che essere presuntivo, dovendosi ammettere la possibilità, rimessa alle parti, di provare l'effettivo uso di destinazione del bene.

Sorregge questa ricostruzione il caso *Zabitoń* in cui, si è posta la questione se due coniugi, acquirenti di un immobile da destinare a locazione a titolo oneroso, potessero essere considerati consumatori al momento della stipula di un contratto di mutuo ipotecario collegato all'acquisto dello stesso immobile. Secondo la Corte, invero, i coniugi rientrano nella nozione di consumatore poiché, avendo acquistato un singolo immobile residenziale, non hanno agito in qualità di professionisti nel campo della gestione immobiliare²⁰. Nella sentenza si esclude chiaramente che il profitto derivante dalla conclusione di una transazione possa costituire fattore determinante per qualificare il consumatore²¹.

Questa interpretazione estensiva viene ulteriormente irrobustita nel caso *Arce*²² in cui un minore, aspirante giocatore di basket, rappresentato dai genitori, ha stipulato un contratto con una società che fornisce servizi di sviluppo sportivo, supporto alla carriera e *coaching*. La questione è se un contratto del genere rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 93/13/CEE sulle clausole abusive considerando che l'atleta, al momento della stipula, non aveva ancora iniziato la sua carriera professionale e non era impiegato presso alcuna società. La Corte ha risposto affermativamente al quesito poiché la circostanza che il consumatore sia considerato un giocatore “promessa” nella disciplina sportiva in cui è successivamente divenuto un giocatore professionista e soprattutto la circostanza che l'oggetto del contratto sia connesso all'eventuale futura carriera professionistica dell'atleta non inficiano la qualità che egli possedeva alla data di conclusione dello stesso contratto.

¹⁸ La Corte, d'altro canto, ha statuito che la nozione di consumatore, contenuta nell'art. 2, lett. b), Direttiva 93/13/CEE, avendo carattere oggettivo, è indipendente dalle conoscenze concrete di cui l'interessato può disporre o dalle informazioni di cui egli è realmente in possesso. Così Corte giust., 3 settembre 2015, causa C-110/14, *Costea*, ECLI:EU:C:2015:538, punto 21; 21 marzo 2019, causa C-590/17, *Pouvin e Dijoux*, ECLI:EU:C:2019:232, punto 24; 8 giugno 2023, causa C-455/21, *Lyonnese Europe*, ECLI:EU:C:2023:455, punto 48; 24 ottobre 2024, causa C-347/23, *Zabitoń*, ECLI:EU:C:2024:919, punto 25.

¹⁹ Corte giust., 14 settembre 2016, ordinanza, causa C-534/15, *Dumitraş*, ECLI:EU:C:2016:700, punto 32; 27 ottobre 2022, causa C-485/21, *S.V. (Immeuble en copropriété)*, ECLI:EU:C:2022:839, punto 25; 8 giugno 2023, causa C-455/21, *Lyonnese Europe*, cit., punto 48; 8 giugno 2023, causa C-570/21, *YYY. (Notion de consommateur)*, cit., punto 30; 24 ottobre 2024, causa C-347/23, *Zabitoń*, cit., punti 25 e 28.

²⁰ Corte giust., 24 ottobre 2024, causa C-347/23, *Zabitoń*, cit., punto 32.

²¹ Corte giust., *ivi*, punti 34-35.

²² Corte giust., 20 marzo 2025, causa C-365/23, *Arce*, ECLI:EU:C:2025:192, punti 51-53.

Va altresì rilevato che qualsiasi altra interpretazione consistente nel sostenere che lo *status* di consumatore possa perdersi nel tempo sarebbe in contrasto con la formulazione stessa della tutela.

4. I limiti posti dalla vulnerabilità contrattuale “classica”.

La definizione di consumatore messa in luce è stata oggetto di numerose critiche, poiché non tiene conto delle diverse variabili che possono rendere vulnerabili i consumatori²³. Il parametro che, di norma, guida l’interpretazione delle disposizioni in materia di diritto dei consumatori è quello di un consumatore ragionevolmente informato, e non di un consumatore vulnerabile²⁴.

Nella definizione giuridica generale di consumatore non vi è alcun riferimento alla sua “naturale” vulnerabilità poiché si prescinde da una valutazione individuale. In sostanza la nozione di consumatore dipende dalla finalità non professionale dell’attività al netto di un’eventuale vulnerabilità effettiva. Il diritto dei consumatori si basa sul duplice archetipo del consumatore potenzialmente vulnerabile nei confronti del professionista e del professionista potenzialmente soggetto ad abusare della propria posizione di superiorità; tuttavia esso non impone tutele incondizionate a favore del consumatore né obblighi sproporzionati a carico dei professionisti e la Corte, ancora una volta nel caso *St. Kliment Ohridski Primary Private School*, dimostra di non applicare ciecamente i rimedi del consumatore fondati su una vulnerabilità contrattuale “presunta” sganciata evidentemente da un giudizio di effettività.

Questo rigido paradigma si esprime anche con riguardo alle vulnerabilità contrattuali emergenti in una società sempre più tecnologica²⁵ in cui l’informazione precontrattuale rivolta ai consumatori rappresenta l’esclusivo rimedio alla crescente distanza tra le parti ma rispetto alla quale la Corte ha comunque posto dei paletti, ad esempio, chiarendo che, nel commercio elettronico, l’art. 6, par. 1, lett. c), della direttiva 2011/83 deve essere interpretato nel senso che, sebbene esso imponga al professionista di mettere a disposizione del consumatore mezzi di comunicazione fondati su criteri diretti ed efficaci, non è vietato al primo di fornire mezzi diversi da quelli elencati nella disposizione al fine di soddisfare gli stessi criteri²⁶.

D’altro canto è stato autorevolmente dimostrato come la progressiva centralità attribuita agli obblighi informativi comporti un trasferimento di responsabilità in capo al consumatore, piuttosto che un effettivo rafforzamento della sua tutela²⁷. Difatti, dall’analisi della prassi

²³ B. SCHÜLLER, *The definition of consumers in EU consumer law*, in J. DEVENNEY, M. KENNY (eds.), *European Consumer Protection*, Cambridge, 2012, p. 123 ss.; B. SCHMITZ, *Rethinking the Public Interest in Consumer Protection. A Critical Comparative Analysis of Article 6 Rome I Regulation*, in *European Journal of Comparative Law and Governance*, 2022, p. 210 ss.

²⁴ Corte giust., 12 maggio 2011, causa C-122/10, *Ving Sverige*, ECLI:EU:C:2011:299, punto 22; 13 settembre 2018, cause C-54/17 e C-55/17, *Wind Tre*, ECLI:EU:C:2018:710, punto 51; 3 febbraio 2021, causa C-922/19, *Stichting Waternet*, ECLI:EU:C:2021:91, punto 57.

²⁵ Cfr. M. RABITTI, *Il consumatore vulnerabile e la fragilità del diritto. Brevi considerazioni*, in *Dialoghi di Diritto dell’Economia*, settembre 2023, reperibile online al sito www.dirittobancario.it/wp-content/uploads/2023/09/2023-Rabitti-Il-consumatore-vulnerabile.pdf.

²⁶ Così Corte giust., 10 luglio 2019, C-649/17, *Amazon EU*, ECLI:EU:C:2019:576. Si veda anche Corte giust., 12 maggio 2011, causa C-122/10, *Ving Sverige*, cit., punto 56, in cui si statuisce che al professionista, in un invito all’acquisto, è consentito menzionare solo alcune caratteristiche principali del prodotto rimandando per il resto al proprio sito *Internet*.

²⁷ V. H.-W. MICKLITZ, J. STUYCK, E. TERRY, *Cases, Materials and Text on Consumer Law*, Oxford, 2010, p. 373.

emerge che, qualora le informazioni fornite siano corrette e complete, il consumatore viene considerato responsabile delle conseguenze delle proprie scelte²⁸. Allo stesso modo, nei casi di elevata complessità dei prodotti finanziari, la condizione di debolezza del consumatore medio viene ricondotta alla sua insufficiente educazione finanziaria, che, essendo equiparata ad una carenza informativa, è sanata implementando l'educazione finanziaria stessa²⁹.

Dunque, il quadro delineato chiarisce che la presunta vulnerabilità contrattuale debba essere distinta dalla comprovata vulnerabilità legata a una debolezza soggettiva del consumatore.

5. La valorizzazione degli elementi soggettivi nella ricostruzione della nozione di consumatore.

La circostanza che la Corte non abbia applicato in modo automatico la disciplina di tutela ha contribuito all'ampliamento dell'ambito di applicazione della nozione tradizionale per ricomprendere categorie nuove di consumatore, talune ritenute vulnerabili, quali il consumatore-viaggiatore³⁰, il consumatore di energia³¹, il consumatore-debitore³² ed, anche, il consumatore-locatore e, come nel caso all'esame, il consumatore-genitore di uno studente³³. Invero, il legislatore dell'Unione europea ha finito per includere tra i suoi obiettivi la soddisfazione di talune specifiche esigenze dei consumatori³⁴. Le cause di vulnerabilità sono sia di carattere personale, come età e reddito, sia esterne come mancanza di informazioni, di competenze linguistiche e tecnologiche. Particolarmente sensibili sono i settori economici esposti alle nuove tecnologie in cui si generano i divari digitali ed energetici non essendo

²⁸ V. *infra* par. 5. Cfr. J. Y. CAMPBELL, H. E. JACKSON, B. C. MADRIAN, P. TUFANO, *Consumer Financial Protection*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2011, p. 91 ss. La giurisprudenza ha più volte chiarito che la responsabilità del professionista nei confronti del consumatore è strettamente correlata all'adempimento degli obblighi informativi, mentre, una volta che tali obblighi risultino correttamente assolti, le conseguenze delle scelte compiute ricadono sul consumatore. V., ad esempio, Cass. civ., 8 luglio 2020, n. 14257, in cui il giudice di legittimità prende le distanze dal c.d. dogma consumeristico che assume il consumatore come strutturalmente debole e automaticamente meritevole di tutela, attribuendo agli obblighi informativi un ruolo funzionale al soddisfacimento dell'interesse pubblico. Al contrario, la decisione valorizza una soluzione ispirata al principio di autoresponsabilità del consumatore, ritenendo che la messa a disposizione per iscritto, alcuni giorni prima della partenza – sebbene successivamente alla conclusione del contratto – dell'informazione necessaria, che il consumatore avrebbe potuto utilmente impiegare ma non ha utilizzato per negligenza, fosse idonea a escludere il verificarsi di alcuna conseguenza pregiudizievole suscettibile di essere risarcitoriamente compensata. Cfr. anche Corte giust., 10 aprile 2008, causa C-412/06, *Hamilton*, ECLI:EU:C:2008:215, punti 39 e 40; 3 settembre 2009, causa C-489/07, *Messner*, ECLI:EU:C:2009:502, punto 29, volte a ricondurre la disciplina consumeristica entro un canone di ragionevolezza e a preservare l'equilibrio tra tutela del consumatore e responsabilizzazione dell'autonomia individuale, evitando che l'iperprotezione si traduca in distorsioni applicative o in pratiche abusive.

²⁹ V. C. G. STĂNESCU, *The Responsible Consumer in the Digital Age: On the Conceptual Shift from 'Average' to 'Responsible' Consumer and the Inadequacy of the 'Information Paradigm' in Consumer Financial Protection*, in *Tilburg Law Review*, 2019, n. 24, p. 50 s.

³⁰ Corte giust., 14 settembre 2023, causa C-83/22, *Tuk Tuk Travel*, ECLI:EU:C:2023:664.

³¹ Corte giust., 8 ottobre 2020, causa C-360/19, *Crown Van Gelder*, ECLI:EU:C:2020:805, punto 26; 30 marzo 2023, causa C-5/22, *Green Network (Injonction de remboursement de frais)*, ECLI:EU:C:2023:273.

³² Corte giust., 24 giugno 2025, causa C-351/23, *GR REAL*, ECLI:EU:C:2025:474.

³³ Corte giust., 24 ottobre 2024, causa C-347/23, *Zabitoń*, cit.

³⁴ Risoluzione del Parlamento europeo su una strategia per rafforzare i diritti dei consumatori vulnerabili, 22 maggio 2012, 2011/2272(INI).

possibile per i consumatori che ne sono colpiti beneficiare dei vantaggi del mercato unico³⁵. I consumatori vulnerabili, di conseguenza privati di prezzi competitivi ed esposti a costi più elevati, non sono in grado, ad esempio, di utilizzare l'intelligenza artificiale (anche IA) o l'e-commerce per gestire i propri consumi energetici.

Come è noto, la direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, nei considerando n. 18 e n. 19 e nell'art. 5, par. 3, ha introdotto, accanto alla nozione di consumatore medio – coincidente grosso modo con la tutela tradizionale – ovvero, tenendo conto di fattori sociali, culturali e linguistici, “normalmente informato” e “ragionevolmente attento ed avveduto”, la tutela contro lo sfruttamento dei consumatori che per le loro caratteristiche, quali età, infermità fisica o mentale o ingenuità, risultano particolarmente vulnerabili alle pratiche commerciali sleali richiedendosi per essi una protezione ulteriore in merito all'informazione e al marketing prima dell'acquisto di un prodotto o di un servizio³⁶.

Muovendo dal considerando n. 18 della direttiva, la Corte di giustizia ha avuto modo di sottolineare che quello del “consumatore medio”, che ha come metro di paragone un individuo normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, nel rispetto dei fattori sociali, culturali e linguistici, è un criterio oggettivo, indipendente dalle peculiari conoscenze del consumatore, ma “non statistico”, permettendosi ai giudici nazionali di maturare valutazioni “più realistiche” nell'esercizio del proprio potere di apprezzamento³⁷. Con questa

³⁵ La vulnerabilità nell'ambiente digitale è particolarmente accentuata poiché esso è sempre più connotato dalla raccolta di dati su caratteristiche non solo sociodemografiche ma anche personali, quali interessi, preferenze, profili psicologici e stati d'animo. Cfr., in particolare, Commissione europea, Study on consumer vulnerability in key markets across the European Union (EACH/2013/CP/08), reperibile *online*, in cui per consumatore vulnerabile deve intendersi un consumatore che, in conseguenza delle caratteristiche sociodemografiche e comportamentali, della situazione personale o del contesto di mercato, è esposto a un rischio più elevato di subire conseguenze negative sul mercato, ha una capacità limitata di migliorare il proprio benessere, ha difficoltà a ottenere o assimilare informazioni, è meno capace di acquistare, scegliere o accedere a prodotti idonei o è più vulnerabile a talune pratiche di marketing.

³⁶ La direttiva vieta le pratiche commerciali ingannevoli o aggressive che possono falsare in modo sostanziale il comportamento economico del consumatore medio, basandosi sul presupposto che, sebbene sia opportuno proteggere ogni tipo di consumatore dalle pratiche commerciali sleali, i consumatori che si qualificano come membri di uno dei gruppi di cui all'art. 5, par. 3, devono beneficiare di un livello di protezione più elevato rispetto al consumatore medio di cui al par. 2 dello stesso articolo. I consumatori vulnerabili sono definiti come: un gruppo chiaramente individuabile; vulnerabili a causa di infermità mentale o fisica, età o ingenuità, e in un modo ragionevolmente prevedibile dal professionista. Tuttavia, il considerando n. 19 della direttiva e le linee guida del 29 dicembre 2021 della Commissione sull'attuazione e l'applicazione della stessa direttiva (comunicazione della Commissione - Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno, in *GUCE C 526*, 29 dicembre 2021, p. 1 ss.) chiariscono che se l'art. 5, par. 3 qualifica i consumatori come vulnerabili unicamente a motivo della loro infermità mentale o fisica, della loro età o ingenuità, il considerando n. 19 contiene un elenco (non esaustivo) di caratteristiche che rendono un consumatore particolarmente vulnerabile, ricomprendendosi anche vulnerabilità dipendenti da un determinato contesto.

³⁷ Corte giust., 14 novembre 2024, causa C-646/22, *Compass Banca*, ECLI:EU:C:2024:957, punti 48-51. Il caso riguarda la società italiana Compass Banca che aveva presentato un'offerta per un prestito personale unitamente ad un prodotto assicurativo non correlato, trasmettendo ai consumatori l'impressione che non fosse possibile ottenere il prestito senza sottoscrivere la corrispondente assicurazione. In particolare, non era previsto alcun periodo di riflessione tra la firma dei due contratti. Sebbene Compass Banca sostenesse che fosse stato chiarito ai consumatori che il prestito non era subordinato all'assicurazione, l'Autorità italiana per la tutela dei consumatori ha richiesto la concessione di un periodo di riflessione di sette giorni e, in seguito al mancato rispetto di tale termine da parte di Compass Banca, ha ritenuto che la pratica del *framing* fosse una pratica commerciale aggressiva e pertanto sleale in forza della direttiva.

interpretazione, la Corte ha continuato a chiarire i due profili dello *standard* del consumatore medio: “ragionevolmente informato” e “ragionevolmente attento e avveduto”.

La caratteristica del consumatore medio di essere “normalmente informato”, alla luce degli obblighi di informazione obbligatori del professionista, deve essere intesa come riferita alle informazioni che si possono ragionevolmente presumere note ad ogni consumatore, considerati i pertinenti fattori, e non alle informazioni di una specifica operazione³⁸. La Corte ha evidentemente sottolineato che una pratica commerciale contraria alla diligenza professionale sfuggirebbe al divieto se avesse come unico scopo quello di «indurre in errore soltanto un consumatore molto sprovvisto o ingenuo»³⁹. Dunque, pur considerando la vendita abbinata, di un finanziamento personale e di un prodotto assicurativo non collegato al finanziamento, non sleale di per sé, essa potrebbe divenire tale nel caso concreto.

Così, la particolare vulnerabilità del consumatore dovuta all’età, allo stato di salute o alla disabilità intellettuale rileva per stabilire un quadro giuridico specifico ed è particolarmente utile per modulare la valutazione dell’aggressività di una pratica adottata da un professionista. Tuttavia proprio questa giurisprudenza, se, per un verso, mette in luce che la nozione di consumatore normalmente informato e ragionevolmente avveduto, corrispondente grosso modo alla nozione tradizionale, non è sufficiente in molti casi a tutelare esigenze determinate, per altro verso, confina in un limbo che andrebbe meglio definito dal punto di vista legislativo le tipologie di vulnerabilità non chiaramente identificate (ovvero non rientranti in età, stato di salute o disabilità intellettuale) e legate a fattori sociali e culturali.

6. I diritti dei consumatori vulnerabili alla luce del quadro legislativo europeo. La realizzazione di *standard* di tutela più effettivi.

Disposizioni a tutela dei consumatori vulnerabili si trovano sia in normative orizzontali a tutela dei consumatori, sia in normative concernenti settori peculiari, ad esempio in materia di energia, finanza e legislazione alimentare.

Riferimenti ai consumatori vulnerabili si rinvencono nella direttiva sui diritti dei consumatori, il cui considerando n. 34 suggerisce che i professionisti dovrebbero tenere conto delle esigenze specifiche dei consumatori particolarmente vulnerabili a causa dell’infermità mentale, fisica o psicologica, dell’età o della ingenuità quando forniscono ad essi informazioni precontrattuali. Allo stesso modo, l’art. 6, par. 1, lett. e), del regolamento (UE) 2023/988 del 10 maggio 2023 sulla sicurezza generale dei prodotti⁴⁰ statuisce che, nel valutare se un prodotto è sicuro, si prendono in considerazione, tra l’altro, le categorie di consumatori che utilizzano il prodotto, in particolare valutando i rischi per i consumatori vulnerabili come i bambini, gli anziani e le persone con disabilità, nonché l’impatto delle differenze di genere sulla salute e la sicurezza.

³⁸ Corte giust., *ivi*, par. 52.

³⁹ Corte giust., *ivi*, par. 44.

⁴⁰ Regolamento (UE) 2023/988 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023 relativo alla sicurezza generale dei prodotti, che modifica il regolamento (UE) n. 1025/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva (UE) 2020/1828 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga la direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 87/357/CEE del Consiglio, in *GUUE* L 135, 23 maggio 2023, p. 1 ss.

L'impianto più robusto volto alla tutela dei consumatori vulnerabili è contenuto nella legislazione in materia di energia in tema di "povertà energetica". Il regolamento (UE) 2019/943 del 5 giugno 2019 e la direttiva (UE) 2019/944 di pari data sul mercato interno dell'energia elettrica⁴¹, e la direttiva (UE) 2024/1788 del 13 giugno 2024 relativa ai mercati interni del gas⁴² impongono agli Stati membri di garantire adeguate garanzie per proteggere i consumatori vulnerabili. Alla stessa stregua, la direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018⁴³ obbliga gli Stati membri a disciplinare l'accesso alle fonti energetiche rinnovabili dei consumatori appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili che, evidentemente, pur non avendo il capitale iniziale sufficiente per investire in tecnologie di questo tipo, potrebbero uscire dalla povertà energetica grazie al conseguente risparmio.

Se come abbiamo sopra chiarito la nozione di consumatore è uniforme al livello dell'Unione, sia l'art. 28 della direttiva (UE) 2019/944 sia l'art. 26 della direttiva (UE) 2024/1788 statuiscono che quella di consumatore vulnerabile è definita da ciascuno Stato membro, al livello nazionale, potendosi evidentemente includere la povertà energetica nonché i livelli di reddito, l'efficienza energetica delle abitazioni o la dipendenza critica dalle apparecchiature elettriche dovuta a motivi di salute o età. Questa differenza esemplifica il diverso approccio adottato rispetto al consumatore vulnerabile.

Il mercato dei servizi finanziari va altresì annoverato tra quelli in cui molti consumatori hanno difficoltà a comprenderne la complessità, sebbene con riguardo alle offerte e ai contratti in questo settore, la direttiva sul credito ai consumatori, la direttiva sul credito ipotecario e la direttiva sulla commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori non includono disposizioni specifiche sui consumatori vulnerabili, lasciando completamente agli interpreti la relativa ricostruzione⁴⁴.

La direttiva 2014/92 del 23 luglio 2014 sul conto di pagamento⁴⁵, all'art. 20, par. 1, impone agli Stati membri di garantire che le azioni di comunicazione siano sufficienti e ben mirate e che siano dirette, in particolare, ai consumatori vulnerabili, in movimento e sprovvisti di un conto bancario, disponendo, all'art. 18, par. 4, che gli Stati possono richiedere agli enti creditizi di applicare diversi regimi tariffari a seconda del livello di inclusione bancaria del consumatore, consentendosi condizioni più vantaggiose per i consumatori vulnerabili sprovvisti di un conto bancario.

⁴¹ Regolamento (UE) 2019/943 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sul mercato interno dell'energia elettrica (rifusione), in *GUUE* L 158, 14 giugno 2019, p. 54 ss.; direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE (rifusione), in *GUUE* L 158, 14 giugno 2019, p. 125 ss.

⁴² Direttiva (UE) 2024/1788 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 relativa a norme comuni per i mercati interni del gas rinnovabile, del gas naturale e dell'idrogeno (rifusione), in *GUUE* L 2024/1788, 15 luglio 2024, p. 1 ss.

⁴³ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione), in *GUUE* L 328, 21 dicembre 2018, p. 82 ss.

⁴⁴ Si veda tuttavia il considerando n. 76 della direttiva (UE) 2023/2225 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, relativa ai contratti di credito ai consumatori e che abroga la direttiva 2008/48/CE, in *GUUE* L 2023/2225, 30 ottobre 2023, p. 1 ss., che sottolinea come il quadro normativo UE applicabile dovrebbe garantire che i creditori e gli intermediari del credito tengano conto degli interessi del consumatore, compresi la sua eventuale vulnerabilità e le sue difficoltà a comprendere il prodotto.

⁴⁵ Direttiva 2014/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014 sulla comparabilità delle spese relative al conto di pagamento, sul trasferimento del conto di pagamento e sull'accesso al conto di pagamento con caratteristiche di base, in *GUUE* L 257, 28 agosto 2014, p. 214 ss.

Come si è anticipato, lo sviluppo del commercio elettronico e delle tecnologie di IA destano molta preoccupazione, tra l'altro, rispetto alla vulnerabilità dei consumatori ed al loro processo decisionale. L'utilizzo dei dati per personalizzare pubblicità e prezzi e degli algoritmi, basati sull'IA, per determinare l'accesso ai servizi, seppure presenti dei vantaggi, tende ad essere adoperato per sfruttare peculiari vulnerabilità aumentando ulteriormente il rischio di pregiudizi e discriminazioni nei confronti di specifici gruppi di consumatori. Il regolamento sui servizi digitali⁴⁶, nel considerando n. 40, esplicita che le norme da esso introdotte mirano a conseguire obiettivi quali la sicurezza e la fiducia dei destinatari del servizio, compresi i consumatori, i minori e gli utenti vulnerabili ovvero coloro che risultano particolarmente esposti al rischio di essere vittima di discorsi d'odio, molestie sessuali o altre azioni discriminatorie. La visione della vulnerabilità rimane molto ancorata a fattori personali, così come avviene nel caso della normativa in materia di protezione dei dati personali⁴⁷.

Allo stesso modo il regolamento sull'intelligenza artificiale⁴⁸, dopo aver evidenziato che le tecniche di manipolazione basate sull'IA possono essere utilizzate per persuadere gli individui ad adottare comportamenti indesiderati o per indurli ad assumere decisioni che ne sovvertono l'autonomia, sottolinea che i sistemi di IA sono in grado di sfruttare le vulnerabilità dovute ad età, a disabilità o a specifiche situazioni sociali o economiche e di rendere una persona o un determinato gruppo di persone più vulnerabili allo sfruttamento (considerando n. 29). Ad essi vanno aggiunti anche i migranti vulnerabili (considerando n. 60). Di conseguenza il regolamento sull'IA adopera il concetto di vulnerabilità quale elemento determinante per classificare i sistemi di IA ad alto rischio.

L'Agenda dei consumatori 2030⁴⁹, a questo riguardo, ha cura di rimarcare che, sebbene l'ambiente digitale offra vantaggi nella comunicazione e nell'accesso alle informazioni sui prodotti, comporta rischi specifici per la sicurezza dei consumatori, inclusi i pericoli derivanti dai prodotti *online* e gli effetti sulla salute fisica e mentale, dovendosi rivolgere attenzione alle persone con disabilità e con altre forme di vulnerabilità, nonché alla comprensione e all'efficacia delle avvertenze e delle istruzioni digitali.

La stessa Agenda si indirizza anche allo sviluppo rapido nei mercati di consumo dell'IA. Quest'ultima può incrementare efficienza, personalizzazione e abbattimento dei costi, ma comporta rischi legati alla riduzione dell'interazione umana, ai possibili errori, alle distorsioni

⁴⁶ Regolamento (UE) 2022/2065 del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali), in *GUUE* L 277, 27 ottobre 2022, p. 1 ss. In dottrina, B. NASCIBENE, *Il Mercato Unico Digitale quale nuova frontiera dell'integrazione europea considerazioni introduttive*, in F. ROSSI DAL POZZO (a cura di), *Mercato Unico Digitale, dati personali e diritti fondamentali*, in questa *Rivista*, fascicolo speciale 2020, p. 11 ss.

⁴⁷ In dottrina F. ROSSI DAL POZZO, *La tutela dei dati personali nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in questa *Rivista*, 2018.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n. 300/2008, (UE) n. 167/2013, (UE) n. 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale), in *GUUE* L 2024/1689, 12 luglio 2024, p. 1 ss. V. N. RUCCIA, *Intelligenza artificiale e protezione del consumatore nelle piattaforme online*, in questa *Rivista*, 2025, n. 3, p. 38 ss.

⁴⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Agenda dei consumatori 2030 e piano d'azione per i consumatori nel mercato unico "Un nuovo impulso alla protezione dei consumatori, alla competitività e alla crescita sostenibile", 19 novembre 2025, COM(2025) 848 final.

o ai malfunzionamenti dei sistemi. Pertanto, viene promosso l'aggiornamento periodico dell'elenco delle pratiche di IA vietate dal relativo regolamento e la trasparenza delle informazioni fornite ai consumatori al fine, tra l'altro, di garantire consapevolezza e protezione nel rapporto con i sistemi digitali e con le applicazioni basate sull'IA.

La direttiva 2013/11/UE del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori⁵⁰, modificata dalla direttiva (UE) 2025/2647 del 16 dicembre 2025 per rispondere, tra l'altro, ai bisogni del mercato digitale⁵¹, promuove la risoluzione delle controversie in modo equo e trasparente, tenendo conto proprio delle esigenze dei consumatori vulnerabili a cui va assicurato l'accesso effettivo alla composizione extragiudiziale delle controversie, a titolo gratuito, o comunque al minor prezzo possibile. Infatti, la direttiva (UE) 2025/2647, nel considerando n. 37, include, nei consumatori vulnerabili, coloro «che non hanno accesso o che hanno un accesso limitato alle tecnologie digitali».

Con riguardo alla disciplina relativa a settori specifici va senz'altro annoverata, infine, la legislazione alimentare. Così, il regolamento (CE) n. 1334/2008 del 16 dicembre 2008⁵² relativo agli aromi, nel considerando n. 7, dichiara che, laddove possibile, «è opportuno concentrare l'attenzione sull'eventualità che l'utilizzo di certi aromi abbia conseguenze negative sui gruppi vulnerabili» e che tale utilizzo «non deve indurre in errore i consumatori», dovendosene sempre segnalare la presenza negli alimenti mediante «un'etichettatura appropriata», mentre il regolamento (CE) n. 1924/2006 del 20 dicembre 2006⁵³ relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, nel considerando n. 15, chiarisce che la tutela del consumatore vulnerabile rientra nel principio di proporzionalità poiché se essa «prende come parametro il consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, e tenuti presenti i fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia», prevede anche «misure volte ad evitare lo sfruttamento dei consumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle indicazioni fuorvianti» evidenziandosi che il test del consumatore medio permette di raggiungere *standard* di tutela più effettivi.

7. Considerazioni conclusive sul rilievo della vulnerabilità.

Nell'indagine che si è svolta è emerso che il consumatore vulnerabile reca uno *standard* di protezione complementare a quello del consumatore medio, eccessivamente rigido rispetto

⁵⁰ Direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE (Direttiva sull'ADR per i consumatori), in *GUUE* L 165, 18 giugno 2013, p. 63 ss.

⁵¹ Direttiva (UE) 2025/2647 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2025 che modifica la direttiva 2013/11/UE, sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori, e che modifica le direttive (UE) 2015/2302, (UE) 2019/2161 e (UE) 2020/1828 a seguito della dismissione della piattaforma europea per la risoluzione delle controversie online, in *GUUE* L 2025/2647, 30 dicembre 2025, p. 1 ss.

⁵² Regolamento (CE) n. 1334/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativo agli aromi e ad alcuni ingredienti alimentari con proprietà aromatizzanti destinati a essere utilizzati negli e sugli alimenti e che modifica il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 2232/96 e (CE) n. 110/2008 e la direttiva 2000/13/CE, in *GUUE* L 354, 31 dicembre 2008, p. 34 ss.

⁵³ Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, in *GUUE* L 404, 30 dicembre 2006, p. 9 ss.

alle criticità che possono presentarsi⁵⁴. Tuttavia, a differenza della nozione di consumatore, quella di vulnerabilità non è definita in modo uniforme nel diritto dell'Unione europea⁵⁵. Esistono due approcci per identificare i consumatori vulnerabili volti a rimarcare, l'uno, le caratteristiche individuali del consumatore quali il basso reddito, lo scarso livello di istruzione, la non conoscenza di una determinata lingua o l'appartenenza a una minoranza⁵⁶, e, l'altro, più dinamico, la concorrenza tra caratteristiche individuali e mercato economico che possono rendere tali tutti i consumatori⁵⁷. In questo caso di vulnerabilità basata sullo *status*, i consumatori possono ritrovarsi vulnerabili a causa di eventi che riducono temporaneamente la capacità di assumere decisioni consapevoli o della complessità dei mercati nei quali si trovano a dover agire.

Differenti sono anche gli approcci che possono essere adottati dal legislatore, mirando a garantire alcuni l'accesso a beni e servizi, richiedendosi ad esempio alle imprese di adattare le proprie infrastrutture o di implementare i prezzi regolamentati, commisurando altri la valutazione di una pratica commerciale rispetto alla vulnerabilità del consumatore nello specifico contesto fungendo dunque da correttivo all'applicazione meccanica del diritto dei consumatori talvolta ritenuto eccessivamente liberale e guidato dalle forze di mercato. A tale proposito, è opportuno chiedersi se la normativa incentrata intorno alla figura di consumatore trovi realmente la sua origine nella diversa forza contrattuale dei soggetti interessati o se invece essa sia da ricercarsi in altre motivazioni quali, in particolare, la salvaguardia del mercato interno attraverso la promozione di adeguati livelli di protezione della concorrenza. La seconda spiegazione chiarirebbe il mancato interesse del legislatore a definire in modo chiaro gli elementi soggettivi nella interpretazione della figura di consumatore che rischierebbero di alterare le condizioni del mercato nei vari Stati membri, creando effetti negativi sulla concorrenza tra le imprese⁵⁸. In questa prospettiva, sebbene sia generalmente condiviso che la vulnerabilità configuri un correttivo necessario, se ne preferisce un'applicazione caso per caso atteso che la sua generalizzazione potrebbe finire con il creare nuovi diritti per i consumatori.

Va tuttavia considerato che la costante manipolazione del consumatore rispetto alla sua interazione col mondo digitale crea uno *status* di vulnerabilità cronica che non può essere

⁵⁴ Il Parlamento europeo nella risoluzione del 22 maggio 2012, cit. ha evidenziato come lo *standard* del consumatore medio manchi della flessibilità necessaria per adattarsi ai casi specifici e talvolta non corrisponda alle situazioni reali, par. 3.

⁵⁵ V. *supra* par. 6.

⁵⁶ I vantaggi di questo approccio sono la certezza giuridica sulla nozione di vulnerabilità e dunque una migliore capacità di regolamentazione. Si veda London Economics, VVA Consulting and Ipsos Mori consortium, Final report, Understanding consumer vulnerability in the EU's key markets, 27 January 2016. Lo studio ha identificato cinque dimensioni fondamentali della vulnerabilità e ne ha misurato l'incidenza in tre mercati: energia, finanza e *online*.

⁵⁷ Un simile approccio è in larga parte in linea con la concettualizzazione della raccomandazione OCSE, Recommendation on Consumer Policy Decision Making del 2014, OECD/LEGAL/0403, sul processo decisionale in materia di politica dei consumatori, secondo la quale tutti i consumatori possono talvolta essere vulnerabili, a seconda delle caratteristiche del mercato per un particolare prodotto, delle qualità del prodotto, della natura di una transazione o delle caratteristiche o circostanze del consumatore.

⁵⁸ In questo senso G. ALPA, *Proposte di modifica del Trattato CEE in tema di tutela del consumatore*, in *Contratto e impresa/Europa*, 1996, p. 373 ss.; G. CHINÈ, *Il consumatore*, in N. LIPARI (a cura di), *Diritto privato europeo*, I, Padova, 1997, p. 171 s., secondo il quale «la tutela del soggetto consumatore in ambito comunitario appare essere obiettivo immediato nel cammino verso la realizzazione di un mercato concorrenziale e, quindi, strumento per il raggiungimento di un ben diverso obiettivo mediato».

affrontato in modo adeguato esclusivamente con le informazioni precontrattuali aggiuntive⁵⁹. Un rapporto del 2021 sulle asimmetrie strutturali nei mercati dei consumatori digitali, del Bureau Européen des Unions de Consommateurs (BEUC), organizzazione che rappresenta le associazioni dei consumatori europei, richiamata nella citata Agenda dei consumatori 2030 quale interlocutrice privilegiata ai fini dell'attuazione del programma previsto, fornisce un'analisi dettagliata della vulnerabilità *online*⁶⁰. Si sostiene, più specificamente, che la vulnerabilità digitale non è casuale trattandosi di un'architettura utilizzata deliberatamente per scoprire, e persino creare, vulnerabilità in ciascuno dei consumatori in modo che possano essere sfruttate. Tale architettura si fonda sulla costante raccolta e analisi dei dati sul comportamento e sulle reazioni dei consumatori *online*. Il rapporto evidenzia che la vulnerabilità digitale interessa potenzialmente tutti i consumatori nel mercato digitale e che il consumatore vulnerabile, piuttosto che l'eccezione, costituisce la norma.

La stessa organizzazione BEUC esorta a riconsiderare i concetti di consumatore “medio” e “vulnerabile” poiché alcune pratiche *online*, che combinano la raccolta di dati con le tecniche persuasive, finiscono col rendere vulnerabili tutti i consumatori richiedendosi per essi uguale protezione. Entrambi i concetti sono stati adoperati in modo esplicito e implicito in altri ambiti della legislazione sui consumatori ed entrambi sono stati oggetto di critiche: lo *standard* del consumatore medio perché troppo elevato e non corrispondente al comportamento effettivo del consumatore (che non sempre è razionale); lo *standard* del consumatore vulnerabile perché stigmatizza categorie, peraltro eccessivamente limitate; la combinazione dei due perché non offre un'adeguata protezione ai consumatori che sono al di sotto dello *standard* del consumatore medio ma non rientrano nella categoria – appunto contenuta – dei consumatori vulnerabili. In questo scenario, la distinzione tradizionale tra consumatore medio e consumatore vulnerabile perde progressivamente di rilevanza, soprattutto nei mercati digitali, caratterizzati da tecniche di persuasione sofisticate, asimmetrie informative strutturali e meccanismi decisionali automatizzati che possono incidere trasversalmente su ampie categorie di consumatori, indipendentemente da caratteristiche personali predeterminate. La vulnerabilità si configura, pertanto, sempre più come una condizione dinamica e situazionale, piuttosto che come uno *status* eccezionale circoscritto a categorie specifiche.

D'altro canto, al fine di determinare la reazione tipica del consumatore medio non ci si può limitare ad un mero esercizio volto ad un'approssimazione del suo comportamento effettivo seppure messo in atto con l'ausilio delle scienze comportamentali e dell'IA. Questa considerazione è in linea con il principio di proporzionalità, con i citati fattori sociali, culturali e linguistici e con la circostanza che non si tratta di un test statistico⁶¹.

La legislazione europea – come pure quella degli Stati Uniti – che utilizza lo *standard* giuridico del consumatore medio per valutare potenziali pratiche commerciali sleali o

⁵⁹ F. FERRETTI, *Mercato digitale ed empowerment del consumatore: verso la necessità di una nuova interpretazione del consumatore 'medio'. Implicazioni per la regolamentazione del mercato interno dell'Unione europea*, in A. CANEPA, G. L. GRECO (a cura di), *Temi e problemi di diritto dell'economia*. Liber amicorum Laura Ammannati, *Riv. trim. dir. econ.*, supplemento al n. 1/2024, p. 150 ss.

⁶⁰ N. HELBERGER, O. LYNSKEY, H.-W. MICKLITZ, P. ROTT, M. SAX, J. STRYCHARZ, *EU Consumer Protection 2.0. Structural asymmetries in digital consumer markets*, Brussels, March 2021, reperibile *online* al sito https://www.beuc.eu/sites/default/files/publications/beuc-x-2021-018_eu_consumer_protection_2.0.pdf.

⁶¹ Si rinvia al considerando n. 18 della direttiva sulle pratiche commerciali sleali nonché alla giurisprudenza della Corte di giustizia sopra citata (par. 5).

ingannevoli⁶², dovrebbe introdurre una visione più ampia della vulnerabilità, nella misura in cui gli *standard* classici siano in grado di essere adattati alle realtà dei mercati digitali e a una comprensione più realistica delle esigenze dei consumatori. Dunque, se, per un verso, è opportuno domandarsi se la distinzione tra consumatore “medio” o “ragionevolmente avveduto” e consumatore “vulnerabile” rimanga pertinente, per altro verso, appare comunque evidente che il confine tra la gestione delle vulnerabilità e la protezione di tutti i consumatori diventerà sempre più sfumato (anche se specifici gruppi di consumatori continueranno a richiedere particolari cautele in casi determinati) poiché la vulnerabilità dei consumatori *online* tenderà appunto a diventare sistematica.

La questione della vulnerabilità dei consumatori va impostata dal legislatore europeo secondo un approccio orizzontale che tenga conto delle diverse necessità e capacità dei consumatori, nonché delle circostanze rilevanti nella conclusione del contratto. Una dimensione normativa di questo tipo, al fine di evitare un diritto dei consumatori a geometria variabile, va corretta rispetto ad un parametro di riferimento certo che contenga *a priori* le informazioni necessarie su quanto ci si debba aspettare sia ragionevolmente avveduto un consumatore e, di conseguenza, sul livello auspicabile di tutela.

La giurisprudenza europea ha già compiuto passi significativi nel riconoscere che determinate condizioni personali – quali l’età, lo stato di salute o la disabilità intellettiva – incidono sulla capacità decisionale del consumatore e giustificano una modulazione più rigorosa del giudizio sull’aggressività delle pratiche commerciali. Tuttavia, tale evoluzione appare ancora parziale e priva di una solida base normativa. In particolare, emerge una zona d’ombra in relazione alle forme di vulnerabilità non espressamente tipizzate, riconducibili a fattori sociali, culturali, economici o digitali, che incidono in modo significativo sull’autonomia decisionale ma restano confinate in un ambito di incertezza normativa. L’assenza di una chiara delimitazione legislativa di tali situazioni rischia di compromettere l’effettività della tutela, lasciando un eccessivo margine di discrezionalità all’interprete e producendo soluzioni frammentarie e non sempre coerenti.

L’Agenda dei consumatori 2030 sembra proporre un approccio trasversale mettendo in luce come la tutela in situazioni di vulnerabilità costituisca una priorità generale che abbraccia tutti i settori. Andranno tuttavia verificati i progressi compiuti nella sua attuazione, dovendosi monitorare l’impatto delle azioni da intraprendere poiché solo un quadro legislativo capace di integrare in modo uniforme la dimensione della vulnerabilità all’interno del diritto dei consumi può garantire un livello elevato e omogeneo di protezione nel mercato interno, preservando al contempo l’equilibrio tra tutela del consumatore, certezza del diritto e libertà di iniziativa economica.

Certamente la sentenza della Corte di giustizia che ha dato impulso a questa indagine è utile anche per esprimere un’ultima riflessione con riguardo alla crescente privatizzazione dei servizi pubblici. Se infatti proteggere i contraenti deboli quando siano particolarmente vulnerabili è da tempo una priorità per i responsabili delle relative politiche di tutela, l’ampia applicazione del diritto dei consumatori, tra l’altro, finisce per contrastare una significativa esclusione sociale e per svolgere una importante funzione di *welfare*, assicurando uno *standard*

⁶² In argomento, J. COHEN, *Bringing Down the Average: the Case for a “Less Sophisticated” Reasonableness Standard in US and EU Consumer Law*, in *Loyola Consumer Law Review*, 2020, p. 1 ss.

minimo di tutela in vari aspetti delle relazioni individuali ed evitando che le disuguaglianze di potere economico si traducano, tra l'altro, in svantaggi sociali⁶³.

⁶³ Un'applicazione ampia e coerente degli *standard* di tutela consente di garantire equità sociale e stabilità economica, aspetti fondamentali soprattutto in mercati progressivamente privatizzati. Diversi studi confermano questa prospettiva. L'OECD affronta il concetto di *consumer welfare standard* evidenziando come modelli di tutela orientati al benessere del consumatore non abbiano solo una valenza economica ma impattino anche su aspetti più ampi di *welfare* e di politica pubblica, considerando i benefici complessivi per i consumatori e la società: OECD, *Consumer Welfare Standards - Advantages and Disadvantages Compared to Alternative Standards*, OECD Roundtables on Competition Policy Papers, No. 295, Paris, 2023, <https://doi.org/10.1787/3d174fdf-en>. Cfr. anche V. MAK, *Redefining equality in European contract law: protecting consumer interests in a post-consumer society*, in *European Law Open*, 2024, p. 561 ss.