



PRESENTA



*Le Associazioni dei Consumatori (particolare)
Opera del pittore Andrea Claro per Consumers' Forum*

Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale.

IN COLLABORAZIONE CON



INDICE

Introduzione

(L. Rossi Carleo)p. 8

SEZIONE I

AGENZIE DI NUOVA ISTITUZIONE E SETTORI REGOLAMENTATI: COMPITI, ATTIVITÀ E STRUMENTI DI TUTELA DEGLI UTENTI

1. **La nuova disciplina dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua, istituita con il Decreto Sviluppo del maggio 2011. Principi, problemi e prospettive**
(E. Leonetti)p. 15
 1. L'istituzione della nuova Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua.
 2. Finalità dell'Agenzia.
 3. Compiti e funzioni.
 4. Composizione dell'agenzia:
 - 4.1. I membri.
 - 4.2. Gli organi.
 - 4.3. I compensi.
 - 4.4. Ipotesi di incompatibilità/decadenza ed ulteriori divieti.
 5. Organizzazione e risorse finanziarie dell'Agenzia:
 - 5.1. Lo Statuto e il Regolamento Interno.
 - 5.2. Le risorse finanziarie dell'Agenzia.
 - 5.3. La copertura degli oneri derivanti dal funzionamento dell'Agenzia.
 6. L'ipotesi di scioglimento dell'Agenzia.
 7. Le disposizioni di carattere processuale.
 8. Osservazioni sulla natura giuridica dell'Agenzia e sui compiti ad essa attribuiti e questioni aperte.
2. **Considerazioni generali sul settore del trasporto**
(F. Macioce)p. 15
3. **I diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario. Il nuovo quadro normativo di riferimento e le prospettive di attuazione**
(P. Lazzara) p. 16
 1. La nuova disciplina sui diritti ed obblighi dei passeggeri.
 2. Il Regolamento (CE) n. 1371/2007 e le convenzioni internazionali.
 3. Il decreto legislativo sui diritti ed obblighi dei passeggeri nel sistema delle fonti nazionali, competenze amministrative centrali e regionali.
 4. L'organismo di vigilanza e controllo. La riorganizzazione del mini-

stero ed il riassetto del controllo societario sulle imprese esercenti.
Le prospettive di riforma.

5. Il quadro delle sanzioni, nella disciplina sui diritti e gli obblighi dei passeggeri.
6. segue: le sanzioni.
7. Il Trasporto su ferro tra Stato e mercato.

4. I servizi postali

(F. Bassan) p. 16

1. Introduzione.
2. Il Decreto legislativo 31 marzo 2011 n. 58.
3. L'Agenzia nazionale di regolamentazione del settore postale.
 - 3.1. Il Collegio e il Direttore generale.
 - 3.2. Agenzia governativa, non autorità indipendente.
4. Il servizio universale.
5. Forme di tutela degli utenti.

SEZIONE II

AUTORITÀ INDIPENDENTI DI SETTORE E ORIZZONTALI: NOVITÀ LEGISLATIVE E INTERVENTI A TUTELA DEL CONSUMATORE

5. L' AGCom e le comunicazioni elettroniche

(F. Bassan) p. 17

1. Introduzione: il recepimento in Italia delle direttive europee in materia di tv e telecomunicazioni.
2. Le principali novità nel settore audiovisivo.
 - 2.1. Il decreto legislativo 44/2010.
 - 2.1.a. Il digitale terrestre.
 - 2.1.b. Il product placement.
 - 2.2. La gara per le frequenze.
3. Gli interventi nel settore delle telecomunicazioni.
 - 3.1. Le reti di nuova generazione.
 - 3.2. La gara per le frequenze.
 - 3.3. Il diritto d'autore.
 - 3.4. La tutela degli utenti nelle comunicazione mobili e personali.
 - 3.4.a. Trasparenza tariffaria nella telefonia mobile e personale.
 - 3.4.b. Il roaming internazionale.
 - 3.5. Il registro pubblico delle opposizioni.

6. L'Autorità per l'energia elettrica ed il gas ed il mercato dell'energia

(M. Moramarco) p. 17

1. L'evoluzione normativa del ruolo dell'AEEG nel mercato energetico.
 - 1.1. L'istituzione dell'AEEG.
 - 1.2. I primi interventi normativi di liberalizzazione del mercato energetico.
 - 1.3. L'attuazione delle direttive del terzo pacchetto Energia.

2. L'indipendenza funzionale ed organizzativa dell'AEEG.
3. Le novità legislative del biennio 2010/2011.
4. Le novità legislative in tema di tutela dei consumatori.
5. Gli interventi dell'AEEG a tutela dei consumatori.
 - 5.1. L'informazione.
 - 5.2. La vigilanza.
 - 5.3. Gli interventi sanzionatori.
 - 5.4. L'attività di regolazione.

7. La Banca d'Italia e il mercato del credito e dei servizi bancari

(E. Granata) p. 18

1. La Banca d'Italia e le modalità di adozione dei provvedimenti regolamentari.
2. Gli interventi regolamentari della Banca d'Italia sul fronte della trasparenza e della correttezza dei rapporti con la clientela.
3. Trasparenza nei servizi di pagamento.
4. La trasparenza nel credito ai consumatori.
5. La disposizioni in tema di trasparenza di valenza generale.
6. L'educazione finanziaria.
7. Il contrasto all'usura.
8. Arbitro Bancario e Finanziario.

8. La Consob e la tutela dell'investitore in due recenti provvedimenti nel sistema dei mercati finanziari

(A. Ingenito e S. Arena) p. 18

Premessa.

PARTE I: Le novità conseguenti al recepimento della Shareholders' right directive.

1. Introduzione. Il quadro normativo.
2. Il d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 27: aspetti generali e campo d'applicazione.
3. Il d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 27 e la tutela del piccolo investitore.
 - 3.a) segue. L'informativa pre e post-assembleare: l'avviso di convocazione e il diritto di porre domande.
 - 3.b) segue. Le facilitazioni all'esercizio del diritto di voto: Il voto a distanza e per procura; il rappresentante designato dalla società.
4. La rilevanza dell'impiego delle nuove tecnologie informatiche.

PARTE II: La Camera di Conciliazione e Arbitrato presso la Consob.

1. Introduzione. Le fonti normative.
2. Le istituzioni e gli organi; i conciliatori e gli arbitri.
 2. a) La Consob.
 2. b) La Camera di conciliazione e arbitrato.
 2. c) I conciliatori e gli arbitri.
3. L'ambito di applicazione dei procedimenti.
 3. a) L'ambito di applicazione soggettivo.
 3. b) L'ambito di applicazione oggettivo.

3. c) I rapporti con la disciplina del d.lgs. 28/2010.
4. I procedimenti.
 4. a) La conciliazione stragiudiziale.
 4. b) L'arbitrato amministrato. L'arbitrato ordinario (cenni).
 4. c) L'arbitrato semplificato.

9. Novità nel settore assicurativo e riflessi sull'attività dell'Autorità di vigilanza

(A. Luberti) p. 19

1. Introduzione.
2. Il quadro normativo ed economico.
3. Le proposte di riforma del settore.
4. La prevenzione delle frodi.
5. Le principali innovazioni legislative.
6. Le novità regolamentari.
7. L'analisi della giurisprudenza.
8. Conclusioni.

10. Garante della privacy e tutela del consumatore: tecniche di controllo e ambiti di più recente incidenza

(F. Longobucco) p. 19

1. Effettività della privacy e tutela del consumatore. I principali settori di intervento (2010-2011): l'attività di consolidamento. Autonomia, proceduralizzazione, consenso informato. Controllo e riequilibrio delle posizioni soggettive: la leale collaborazione tra Poteri.
2. L'educazione preventiva del consumatore: il caso del Registro delle opposizioni. I fax selvaggi, gli sms pubblicitari e il c.d. "danno da spamming": l'effetto di trascinamento delle decisioni del Garante sulla giurisprudenza onoraria e di merito.
3. La nuova frontiera della telemedicina e la tutela del paziente-consumatore: la cartella elettronica, il Dossier sanitario e il Fascicolo Sanitario Elettronico. Il connubio tra regolazione del Garante e deontologia medica.
4. La c.d. e-privacy nella più recente normativa europea [Direttiva 2009/136/CE e Risoluzione (2011/2025(INI))]. I risultati attesi. Gli obiettivi da consolidare.
5. Rilievi conclusivi: a) le questioni scaturenti dalla internazionalizzazione e comunitarizzazione del "diritto alla privacy"; b) le differenze con il sistema statunitense; c) tutela del consumatore e giusto equilibrio tra autodeterminazione informativa e autoresponsabilità informativa: una sfida per il prossimo futuro.

11. La funzione antitrust dalla tutela del mercato alle garanzie per i consumatori: problematiche interpretative e prospettive applicative più recenti in materia di "impegni".

Introduzione.

A) Il difficile bilanciamento tra principio di autocorrezione e funzio-

ne deterrente nella “procedura con impegni” in materia antitrust

(M. Scali) p. 20

1. La procedura con impegni in materia antitrust: l'inquadramento normativo e le principali problematiche interpretative.
2. Il vaglio preventivo sull'ammissibilità dell'impegno.
3. Giudizio di idoneità, discrezionalità e suoi limiti nell'interpretazione giurisprudenziale.
4. La portata contenutistica delle decisioni con impegni: se sia possibile “oltrepassare” l'effetto meramente ripristinatorio.
5. Riflessioni conclusive sulla natura giuridica: accordo o provvedimento amministrativo?

B) Il “nuovo” potere dell'Autorità di ottenere impegni dal professionista in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita: confini e orizzonti

(L. Minervini) p. 20

1. L'istituto degli impegni disciplinato nel codice del consumo e nel d.lgs. 145/2007: struttura e finalità.
2. La valutazione discrezionale dell'amministrazione e i limiti di ammissibilità della nuova procedura.
3. I caratteri peculiari del giudizio sulla manifesta scorrettezza e gravità della pratica e/o pubblicità delineati dalla giurisprudenza amministrativa.
4. I fattori di emersione della manifesta scorrettezza e gravità: cenni alla prassi applicativa.
5. Discrezionalità e giudizio di idoneità: il legame tra l'infrazione contestata e l'impegno proposto.
6. L'applicazione crescente degli impegni a tutela del consumatore e del mercato: tra rischi e benefici.

SEZIONE III

PROFILI DEL CONTENZIOSO E DELL'ATTIVITÀ PARAGIURISDIZIONALE

12. Le Autorità indipendenti: garanti della risoluzione alternativa delle controversie di consumo?

(P. Bartolomucci) p. 22

1. Premessa.
2. La conciliazione delle controversie in materia di telecomunicazioni ed il ruolo dell'AGCom.
3. Le A.D.R. nel settore della tutela del risparmio.
4. L'Arbitro bancario finanziario (ABF).
5. La Camera di conciliazione e arbitrato presso la Consob.
6. Le procedure di risoluzione alternativa delle controversie e la disciplina della mediazione civile e commerciale di cui al d. lgs. n. 28/2010.
7. La risoluzione alternativa delle controversie in materia assicurativa ed il ruolo dell'ISVAP: la rete FIN-Net.

8. Le “nuove” competenze in tema di A.D.R. dell’Autorità per l’Energia Elettrica ed il Gas.

SEZIONE IV

INDAGINE ESPLORATIVA

13. Le Autorità: il punto di vista delle Associazioni dei consumatori quali stakeholders privilegiati del sistema

(M.F. Renzi, G. Mattia, R. Guglielmetti) p. 23

1. Obiettivo.
2. Il focus group.
3. Metodologia di indagine.
4. Risultati dell’analisi.
 - 4.1. Percezione del ruolo delle Autorità.
 - 4.2. Rapporto tra Autorità e Associazioni di consumatori/consumatori e utenti.
 - 4.3. Efficacia presente e futura nella collaborazione tra Autorità e Associazioni dei consumatori.
5. Conclusioni.

Gli Autori p. 24

INTRODUZIONE

(Liliana Rossi Carleo)

1. L'introduzione intende solo dar conto delle scelte, in gran parte obbligate, che sottendono il contenuto del Rapporto di quest'anno.

Non è quindi al contenuto che intendiamo far riferimento in questa breve premessa, quanto, piuttosto, al perché di un osservatorio che, seppure diretto ad un dialogo con le Autorità, ha inteso dedicare una prima sezione ad una sorta di dialogo ideale con le "mancate Autorità".

Emergono, difatti, prepotenti i grandi problemi che contraddistinguono settori di interesse economico generale carenti di Autorità e, solo talvolta, dotati di Agenzie la cui natura giuridica è alquanto ibrida.

Ad essi è destinata una prima Sezione, di certo stringata rispetto all'ampiezza e alle difficoltà che ancora accompagnano un quadro normativo asistemico e tuttora incompleto. Gli interventi, difatti, appaiono caratterizzati da una palese disorganicità e lasciano tuttora aperti problemi e criticità.

Al fine di evidenziare le persistenti difficoltà, abbiamo preso in considerazione gli interventi più recenti in relazione a tre settori: il settore idrico, i trasporti, i servizi postali.

Il sistema di vigilanza e di regolazione del settore idrico appare l'esempio emblematico di un incerto e altalenante cammino, che sembra non solo non intravedere una meta, ma neanche conoscerla.

Il settore idrico infatti è ed è stato oggetto di un'evoluzione normativa pressoché permanente, e tutt'ora in corso: si pensi solo agli esiti del recente referendum e alla perdurante mancanza dei provvedimenti attuativi della legge istitutiva della nuova Autorità. In questo contesto va collocata la creazione di quest'ultima, denominata "Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua".

Da un lato, tale Agenzia costituisce un risultato apprezzabile del legislatore nella misura in cui con essa si tenta di risolvere diverse, risalenti problematiche del settore come, ad esempio, la carenza di un'autorità di effettiva regolazione, dotata di poteri incisivi anche in riferimento all'erogazione del servizio idrico. Dall'altro lato, tuttavia, non si possono trascurare le incertezze che connotano sia i contorni della nuova figura, il cui inquadramento quale agenzia amministrativa ovvero autorità indipendente tout court è oggetto di vivace dibattito sia, come accennato, il relativo iter normativo di attuazione. Peraltro, una volta a regime, occorrerà comunque verificare l'effettiva capacità di tale Agenzia di risolvere le significative criticità che affliggono da molti anni il settore e, quindi, in ultima analisi, di garantire un'effettiva tutela dei diritti degli utenti.

Il settore dei trasporti non sembra trovare un dato unificante nel diritto alla mobilità, costituzionalmente garantito. Tale settore resta, difatti, estremamente frazionato e, per alcuni aspetti, quali, ad esempio, il sub-settore delle autostrade, del tutto privo di una normativa attenta ai diritti dell'utente. Nelle ulteriori segmentazioni più significative (trasporto aereo, marittimo e ferroviario), la disciplina, essenzialmente per quanto riguarda gli aspetti relativi alla organizzazione aziendale, sembra, comunque, tener conto in maniera minimale dei diritti dei destinatari dei servizi, la cui figura viene ulteriormente frazionata in "sottotipi" dai quali emergono utenti dalla tutela assai differenziata. Al

più, e in maniera limitata, si prevede una tutela rimediale, ovviamente e per sua natura circoscritta alla fase che segue l'utilizzazione del servizio e che si lega alla tipologia di servizio.

L'esempio indagato assume come punto di riferimento l'analisi delle criticità del trasposto su ferro e, a tale proposito, proprio rispetto a quanto abbiamo accennato, emergono ulteriori suddivisioni per quanto riguarda la tutela che impone di constatare la presenza di diverse tipologie di viaggiatore ferroviario, diversamente tutelato.

Una particolare attenzione merita la previsione, di derivazione europea, con riguardo alle ipotesi di assistenza per ritardi superiori ai 60 minuti, riservata esclusivamente ai viaggiatori di treni a lunga percorrenza. Essa si inserisce in un quadro che sembra perseguire, sia pure ancora a livello embrionale, quella che dovrebbe essere un'impostazione comune, caratterizzata dall'approccio pragmatico del legislatore comunitario che accomuna rimedi differenti, quali l'assistenza e l'indennizzo, introducendo una sorta di pena privata che rappresenta per il giurista italiano una figura di difficile raccordo con la tradizione codicistica. Le maggiori criticità si rinvergono nella limitata applicazione di un meccanismo che non si applica a tutte le ipotesi di trasporto su rete.

Ancora: il servizio postale, pone in luce le resistenze che tuttora sono presenti e che consentono di enucleare difficoltà sul versante della piena liberalizzazione coniugate alla necessità di continuare a salvaguardare adeguati standard di qualità ed efficienza per il servizio universale sull'intero territorio nazionale. Il settore, al quale, invero, il legislatore europeo continua a dedicare attenzione, sembrerebbe, tuttavia, meritare attenzione essenzialmente per quanto riguarda la opportunità di reconsiderarlo in un ambito più ampio, tenendo conto dei cambiamenti e delle innovazioni tecnologiche che ne mutano la natura.

2. Anche per quanto riguarda il dialogo con le Autorità, che rappresenta il punto nodale del nostro incontro e, quindi, del nostro Rapporto, piuttosto che ripercorrere le notazioni e i rilievi evidenziati dai singoli contributi, ai quali ci affidiamo e ai quali rimandiamo per i rilievi specifici, esimendoci, così, dal ripetere in premessa quanto viene evidenziato nel testo, ci appare significativo limitarci a porre in rilievo il fil rouge che sottende i diversi contributi e, nel contempo, tutti li accompagna nell'ottica della tutela del consumatore.

Il Rapporto parte dalle precedenti esperienze e a queste si collega, limitandosi, pertanto, ad affrontare profili specifici e di novità.

Il quadro normativo, che caratterizza i più recenti interventi, lascia chiaramente intendere che regole del mercato e tutela del consumatore non possono essere tra loro confliggenti, ma devono essere complementari. A questo proposito, anche se per quest'anno e allo stato mancano ancora nel Rapporto relazioni dedicate, appare ricca di significato e di grande rilievo la presenza al Tavolo di lavoro anche dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture dei lavori pubblici (AVCP) in un contesto dedicato al cantiere aperto del consumerism e, quindi, ad un primo impatto solo apparentemente lontano dal campo di competenza di questa Autorità.

Nell'ultima Relazione annuale presentata dal Presidente dell'AVCP (<http://www.avcp.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/Pdf/Relazione2010/PresRelAVCP2010.pdf>) si legge «l'Autorità è pienamente consapevole della delicatezza

e della fragilità del contesto nel quale si trova ad operare. Gli avvenimenti di carattere sociale ed economico che ci stanno interessando dal 2007 a questa parte e, da ultimo, proprio in questi ultimi mesi, stanno producendo sulle istituzioni pubbliche e private, e soprattutto sulle persone, profonde e irreversibili trasformazioni. Nessuno potrà sentirsi al riparo. Tutti saremo chiamati ad uno sforzo supplementare di comprensione ed a fornire, secondo il proprio ambito di responsabilità e competenza, risposte innovative per garantire la tenuta del sistema economico e sociale che, con grande fatica, ci siamo fin qui garantiti.

Questa Autorità, per la delicatezza del compito al quale è chiamata a rispondere, cioè quello della vigilanza sul mercato degli appalti pubblici che interseca, dal lato della domanda, la vita di migliaia di imprese e parte della stessa crescita economica e, dal lato dell'offerta, il denaro del contribuente e le difficoltà di gestione della finanza pubblica, intende svolgere fino in fondo il proprio ruolo, nella convinzione che proprio in questo momento storico possa dare, ancor più che in passato, un significativo contributo».

Questa presenza sottolinea, quindi, come il diritto dei consumi debba essere inteso trasversalmente e come in ogni settore non possano e non debbano essere ignorate le ricadute di ogni intervento sul cittadino consumatore destinatario finale delle diverse decisioni.

Un'analisi più ravvicinata dell'esistente ha lasciato, tuttavia, aperto il dubbio che si possa determinare una confusione fra sovrapposizione e complementarietà: dai contributi emerge, difatti, la possibilità che si possa determinare un tortuoso intrecciarsi di forme di intervento e, per certi aspetti, di forme di tutela. Sebbene la complessità dell'attuale sistema rende utopistica ed antistorica l'aspirazione di determinare una riconduzione ad unità, ciò malgrado anche il caos deve avere una sua ratio e deve essere intelligibile.

Per palesare in maniera più evidente il profilo applicativo di questo rilievo, appare sufficiente, fra i molti, limitarsi a richiamare due esempi: la diretta o indiretta induzione all'acquisto, cui facciamo riferimento al di là della pubblicità o delle pratiche commerciali scorrette, e la tecnica dei rimedi con particolare riferimento alla frammentazione delle procedure.

Per quanto riguarda il primo aspetto, sembra emergere prepotente il concreto significato della limitazione delle pratiche commerciali scorrette ad attività di diffusione di informazioni e comunicazioni svolte in funzione della commercializzazione del prodotto. Si lega, di certo, in primo luogo a questa limitazione la liceità del product placement, ormai introdotta anche in campo televisivo. Essa si configura in modo tale che, se guardiamo alle norme in tema di pubblicità, il product placement stenta a differenziarsi dalla pubblicità occulta in mancanza di una qualunque informativa che potrebbe rendere il consumatore più attento e consapevole. Resta una possibilità di tutela affidata ai codici di autodisciplina, senza che risulti chiaro chi deve intervenire nel caso di mancato rispetto delle norme di autoregolamentazione.

Nell'operare un raccordo specifico tra piani concorrenti, va quindi evidenziata la necessità di rimeditare su quali debbano essere i punti di confluenza atti ad evitare una rincorsa fra tutela della libertà di offerta e tutela della libertà di scelta, segnando il primato dell'una o dell'altra senza porre attenzione alla complementarietà tra le discipline. Pertanto se l'approccio incentrato sull'impatto delle condotte sul mercato sembra, a

prima vista, trovare nel consumatore e nella centralità della sua posizione il punto di equilibrio fra discipline che tutelano indirettamente il consumatore e direttamente la concorrenza e discipline che, all'inverso, tutelano in primo luogo la libertà di scelta del consumatore e, di conseguenza, il corretto funzionamento del mercato, bisogna evitare che tra le maglie emerga una diversa priorità di fondo che capovolge l'impostazione: la necessità di creare un mercato integrato, immolando, a tal fine, i delicati equilibri fra le diverse componenti.

Tornando al nostro esempio, non si può ignorare che già nell'introdurre la direttiva sulle pratiche commerciali scorrette il legislatore, nel considerando n. 6, riteneva ammesse pratiche quali il product placement, precisando, però che tali pratiche sono ammesse solo qualora non limitino la capacità di prendere una decisione consapevole. In questo contesto, al di là di quanto è stato già rilevato, ancora una volta appare utile una considerazione di fondo: non sembra venga attribuita nel nostro sistema una particolare attenzione al consumatore medio, come soggetto normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto.

Sovente troviamo riferimenti alla trasparenza, anche più spesso all'informazione, talvolta eccessiva e forse sovrabbondante, come nella nuova disciplina del credito al consumo, ma assai di rado troviamo un qualche accenno alla necessità di colmare le asimmetrie educative in modo da consentire il passaggio dalla protezione alla promozione. A questo riguardo sembra doveroso registrare una novità positiva: il MEF ha avviato una consultazione pubblica sullo Schema di decreto legislativo recante modifiche al d.lgs. n. 141/2010 (di recepimento della direttiva sul credito ai consumatori). A questo riguardo è stato previsto e si sta cercando di valorizzare il ruolo dell'educazione finanziaria quale strumento di tutela del consumatore. L'approccio al tema, caratterizzato anche dal ricorso ad una nuova modalità finalizzata, sul modello utilizzato dall'U.E., a raccogliere i contributi e le osservazioni dei soggetti interessati, si è realizzato attraverso l'apertura alla consultazione pubblica del sito: http://www.dt.tesoro.it/it/consultazioni_pubbliche/Schema_di_decreto.html, sia pure per un breve periodo durato fino al 21 ottobre 2011.

Per quanto riguarda i meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie, il Rapporto non può che ribadire una constatazione ormai diffusamente rilevata: il consumatore, talvolta rigidamente inteso, secondo la tradizionale definizione, talaltra considerato come cliente, in una versione, quindi, almeno potenzialmente, allargata, viene conteso da varie Autorità. Il suo bisogno di tutela che, pur con riguardo ad ipotesi ovviamente diverse, non è un bisogno ontologicamente diverso, trova risposte che vengono offerte attraverso modalità molto differenziate, la cui ratio, difficilmente spiegabile, appare ancora più difficile da intendere nel contesto della mediazione obbligatoria che interferisce e, nel contempo, si distingue da altre modalità che con essa si pongono in un difficile rapporto.

Ne costituisce emblema proprio la disposizione di cui all'art. 5, comma 1, d. lgs. n. 28/2010 che, nel far assurgere, in particolari materie che sottendono un'elevata litigiosità, l'esperimento del previo tentativo di mediazione a condizione di procedibilità della ordinaria domanda giudiziale, ha espressamente inteso valorizzare, nelle controversie afferenti i contratti bancari e finanziari, il preesistente procedimento di ADR istituito in attuazione dell'art. 128-bis TUB. Esso, infatti, in ragione del proprio carattere

essenzialmente documentale quanto alle modalità, e prettamente decisorio quanto agli esiti, sebbene non sia vincolante, sembra, almeno a prima vista, inserirsi con difficoltà nell'ambito dei servizi conciliativi che dovrebbero essere offerti dagli organismi di cui all'art. 16 del medesimo decreto.

Spetta, conseguentemente, all'interprete un arduo ruolo di riconduzione a sistema, reso ancor più complesso da profili specifici, quali quello della legittimazione attiva che, sempre per soffermarci a questo specifico meccanismo, è riservata esclusivamente al cliente.

Non staremo qui a ripetere le ben note questioni circa le diversità non solo della procedura di conciliazione davanti all'Autorità per l'energia elettrica e il gas o la gestione del contenzioso in conciliazione nel settore delle comunicazioni o l'ABF o la Camera di conciliazione presso la Consob, ma vogliamo solo ricordare il rilievo delle negoziazioni paritetiche e il senso che la diversità potrebbe riacquistare qualora si guardasse ad alcuni rimedi non tanto in un'ottica procedimentale legata al diritto di azione, quanto, piuttosto in un'ottica di customer satisfaction.

Taluni rimedi, in quest'ottica, potrebbero rientrare in una sorta di garanzia aggiuntiva legata alla circolazione del servizio o del prodotto, come, in gran parte, accade nel sistema giuridico spagnolo, nel quale le aziende che aderiscono all'arbitrato di consumo espongono una sorta di bollino, appunto a garanzia del consumatore che sa di poter usufruire di questo ulteriore servizio.

3. Un elemento che differenzia il Rapporto del 2011 rispetto agli anni scorsi si è registrato nello svolgimento di una ricerca esplorativa che ha coinvolto un gruppo di docenti e ricercatori del Dipartimento di Scienze Aziendali ed Economico-Giuridiche dell'Università degli Studi Roma Tre e alcune delle Associazioni dei Consumatori associate a **Consumers' Forum** attraverso le modalità del focus group.

Si tratta di un'indagine che ha l'obiettivo di esplorare quale sia il punto di vista delle Associazioni dei Consumatori in merito agli aspetti positivi e alle opportunità di miglioramento del sistema di regolazione italiano.

In un contesto nel quale le Authority hanno assunto e interpretato il proprio ruolo in modo progressivamente più sostanziale e incisivo, è apparso necessario individuare nuovi strumenti di collaborazione tra queste e le Associazioni dei consumatori, le quali, sempre più, dovrebbero assurgere al ruolo di stakeholder privilegiati del sistema stesso. Da ciò l'esigenza di avviare una ricerca esplorativa per realizzare una prima verifica volta a mettere in luce i modelli di collaborazione attuali e le prospettive future, valorizzando il contributo del principale stakeholder.

Il focus group, largamente diffuso nella ricerca sociale, è teso a favorire l'interazione degli intervistati grazie alle sollecitazioni proposte dai moderatori. Tale metodologia consente di indagare in profondità un certo fenomeno ed è stato ritenuto appropriato, stante la necessità di far emergere informazioni rilevanti grazie al coinvolgimento e all'alimentazione della dinamica di gruppo.

L'iniziativa rappresenta una prima esperienza di indagine qualitativa svolta in questo settore. Per tale ragione i risultati, seppure rilevanti, vanno considerati come indicativi e non completamente esaustivi rispetto al problema indagato. Le considerazioni conclusive, non del tutto generalizzabili in quanto condizionate dal livello di par-

tecipazione e dal carattere innovativo dell'iniziativa stessa, rappresentano comunque un'interessante piattaforma conoscitiva per future indagini più strutturate.

Il focus group si è proposto di indagare le seguenti macro-aree:

1. Percezione del ruolo delle Autorità;
2. Rapporto tra Autorità e Associazioni di consumatori/consumatori e utenti;
3. Efficacia presente e futura nella collaborazione tra Autorità e Associazioni dei consumatori.

Gli attori principali, quali le Authority, le Associazioni dei consumatori e, attraverso di loro, i consumatori, sono l'espressione prismatica di un sistema complesso e articolato del quale si è voluto tenere conto. In particolare, dall'indagine è scaturita, da un lato, l'importanza del ruolo delle Autorità, dall'altro, dell'azione svolta dalle Associazioni dei consumatori, così come l'esigenza di individuare modalità per rendere più coordinata ed incisiva l'azione messa in campo da entrambi i soggetti.

L'esperienza del focus group ha permesso di far emergere alcuni aspetti che caratterizzano il sistema di regolazione dei mercati in Italia. In particolare, è stata posta l'attenzione su tre temi chiave: l'indipendenza, la lentezza delle azioni messe in campo e l'incisività delle Autorità che potrebbero essere migliorate attraverso una riorganizzazione del sistema delle deleghe e dei poteri.

Le Associazioni, d'altro canto, sono consapevoli del fatto che un limite alla propria azione sia determinata dalla frammentarietà delle stesse sul mercato che, se da un lato rappresenta una opportunità per rispondere in modo capillare alle esigenze dei consumatori, dall'altra può rappresentare un rischio per la incisività delle azioni poste in essere. Un maggior coordinamento tra le diverse Associazioni permetterebbe a queste ultime, di avere maggiore impatto verso le Authority e verso le imprese.

4. Da ultimo appare degno di interesse segnalare che la stessa Unione Europea, che da anni ha costituito il motore trainante della disciplina a tutela del consumatore, sembra ormai più interessata alla tutela indiretta, attenta all'attività, che a una tutela diretta, attenta all'atto di consumo.

Invero, seppure è ormai di questi giorni la notizia che, dopo un iter lungo, sofferto e altalenante iniziato nel 2008 e del quale avevamo dato notizia nei precedenti Rapporti, il Consiglio UE ha formalmente adottato, lo scorso 10 ottobre 2011, il testo della direttiva sui diritti dei consumatori già adottato dal Parlamento europeo nella plenaria del 23 giugno 2011 (P7_TA-PROV (2011) 06-23), è anche vero che tale testo non è di certo innovativo e, anzi, sembra voler segnare, circoscrivendo progressivamente e drasticamente l'ambito di applicazione degli interventi, un punto di arrivo assai più ravvicinato rispetto a quello designato in partenza.

Ciò che è singolare è la continua rincorsa fra quello che doveva essere nelle prime intenzioni un diritto contrattuale europeo e la consolidazione e sistemazione delle principali direttive a tutela del consumatore, rincorsa che si è conclusa con una progressiva riduzione sia di un progetto che dell'altro. Una nota positiva va, tuttavia, registrata: la tutela della parte debole, e, quindi, non solo del consumatore, rappresenta ormai un connotato comune. Questa importante nuova caratterizzazione traspare anche dall'"European contract law for consumers and businesses: Publication of the results of the feasibility study carried out by the Expert Group on European contract law for stakehol-

ders' and legal practitioners' feedback" (reperibile sul sito: http://ec.europa.eu/justice/contract/files/feasibility-study_en.pdf) la cui impostazione è confermata dalla Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law [COM (2011) 635 final].

Per certi versi, dunque, anche se non abbiamo rilevanti novità per quanto riguarda il contratto dei consumatori, possiamo dire che si è aperta, dopo la stagione della "commercializzazione" del diritto privato, la stagione della sua "consumerizzazione". Si assiste così al rinverdire e al riaffermarsi di principi che, partendo dal diritto dei consumi, pongono attenzione a profili concreti volti a realizzare una eguaglianza sostanziale fra le parti. Di certo il cammino appare lungo e tortuoso, ma è comunque avviato.

Un singolare cammino appare invece quello del nostro legislatore interno. Dopo una fase di ricodificazione, che ha portato ai codici di settore e, fra questi, al codice del consumo, che poteva, quanto meno, vantare una proficua ed effettiva possibilità di far conoscere al consumatore i suoi diritti, assistiamo, al momento, ad un suo impoverimento con la sottrazione della disciplina del credito al consumo e, ancor più di recente, alla sottrazione di uno dei suoi principali contratti tipo: la vendita dei pacchetti turistici.

Ancora una volta, a voler essere ottimisti, dovremmo dire che questa discutibile sottrazione porta comunque a eliminare ogni dubbio sulla forza espansiva della disciplina contenuta nel codice del consumo, che assume chiaramente carattere "generale" rispetto a norme "speciali" relative a sub-settori.

Il rapporto di quest'anno testimonia, quindi, che il diritto dei consumi non è più solo il diritto dell'atto di consumo, delle sue clausole, della sua trasparenza, ma è di più: è il diritto che trasversalmente interessa l'intera attività del mercato.

- 1. LA NUOVA DISCIPLINA DELL'AGENZIA NAZIONALE PER LA REGOLAZIONE E LA VIGILANZA IN MATERIA DI ACQUA, ISTITUITA CON IL DECRETO SVILUPPO DEL MAGGIO 2011. PRINCIPI, PROBLEMI E PROSPETTIVE**
(Elio Leonetti)

ABSTRACT

Il recente decreto legge n. 70/2001 (c.d. Decreto Sviluppo) ha previsto l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua (destinata a sostituire l'attuale Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche), dotandola – rispetto alla predetta Commissione - di più incisivi poteri regolatori e vigilanza. La concreta operatività della nuova Agenzia richiede tuttavia l'adozione di provvedimenti attuativi, ad oggi non ancora emanati.

Nel presente contributo, dopo una sintetica rappresentazione del quadro normativo di settore in cui si colloca l'istituzione dell'Agenzia, viene analizzato il regime giuridico della stessa, con particolare riferimento ai compiti ad essa assegnati, alla sua composizione e struttura organizzativa.

Inoltre, vengono svolte alcune osservazioni sulla questione della natura giuridica dell'Agenzia (agenzia amministrativa o autorità amministrativa indipendente), in relazione alla quale si già sviluppato un interessante dibattito, nonché sulle prospettive del ruolo dell'Agenzia nel complesso contesto normativa che connota il settore idrico.

- 2. CONSIDERAZIONI GENERALI SUL SETTORE DEL TRASPORTO**
(Francesco Macioce)

ABSTRACT

L'autore si sofferma su alcuni profili generali della politica dei trasporti in Europa. Viene in primo luogo evidenziato il collegamento fra settore dei trasporti e libertà fondamentali, fra consumatore-viaggiatore e cittadino persona; in altre parole la diretta incidenza della vicenda del trasporto sulla persona umana prima ancora che sul consumatore. La prospettiva mira ad esaltare il profilo "personalistico" del trasporto che contribuisce ad orientare e ad ispirare le concrete scelte politiche al rispetto dei diritti e dei valori della persona. Esemplare in questa prospettiva il diritto di circolare liberamente nel territorio degli Stati membri, che è primario diritto di libertà.

Proprio tale prospettiva suggerisce di sottoporre a rigorosa verifica la diffusa opinione liberale secondo la quale il mercato concorrenziale sia davvero il luogo più idoneo per realizzare l'efficienza dei trasporti e garantire il rispetto del viaggiatore in quanto persona.

L'Autore passa poi in rassegna alcune significative pronunce dell'AGCM in materia di trasporti in relazione alla pratica degli impegni e ai provvedimenti di enforcement. Al riguardo l'Autore, pur senza nascondere i vantaggi che tale procedura è in grado di assicurare

per l'amministrazione del mercato concorrenziale nel settore dei trasporti, prospetta tuttavia il rischio da non sottovalutare che tali pratiche possano facilmente legittimare una sorta di paragiurisdizione con carattere di sommarietà la quale potrebbe avere sul mercato effetti distorsivi maggiori di quelli che la pratica dell'impegno mira a scongiurare.

Infine l'Autore, che sposa la prospettiva di una disciplina multimodale del trasporto, auspica anche la costituzione di una autonoma Autorità indipendente di regolazione del settore, non apparendo sufficiente l'attività svolta dall'AGCM ratione materiae limitata per competenza. Tale costituenda autorità potrebbe svolgere autonomi compiti di regolazione in delicate aree del settore come quelle che interessano, ad esempio, l'informazione e l'educazione del viaggiatore, favorendo uno sviluppo sostenibile del trasporto e l'adozione da parte del cittadino di scelte compatibili sotto il profilo ambientale ed energetico.

3. I DIRITTI E GLI OBBLIGHI DEI PASSEGGERI NEL TRASPORTO FERROVIARIO. IL NUOVO QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO E LE PROSPETTIVE DI ATTUAZIONE (Paolo Lazzara)

ABSTRACT

La nuova disciplina sui diritti ed obblighi dei passeggeri segna un significativo passo avanti verso la liberalizzazione sostanziale del trasporto ferroviario dei passeggeri. L'attuazione del Regolamento Ce n. 1371/2007 si realizza attraverso la definizione dei compiti di regolazione e sanzione in relazione ai nuovi obblighi informativi e di assistenza posti in capo agli esercenti. Ne consegue, sul piano interno, una riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ed un riassetto societario del gruppo societario Ferrovie dello Stato. Il contributo si chiude con una riflessione sullo stato ancora iniziale del processo di liberalizzazione del trasporto ferroviario.

4. I SERVIZI POSTALI (Fabio Bassan)

ABSTRACT

L'intervento si concentra sulla fase più recente di una tra le liberalizzazioni più lunghe e complesse, quella del settore postale. Gli ultimi interventi normativi in particolare riguardano la creazione di un'agenzia governativa, dotata di poteri autonomi, ma priva di quel carattere di indipendenza che sarebbe necessario, anche considerata la proprietà pubblica dell'operatore storico. Nell'intervento si fornisce una rapida sintesi degli aspetti più critici degli ultimi interventi normativi.

5. L'AGCOM E LE COMUNICAZIONI ELETTRONICHE

(Fabio Bassan)

ABSTRACT

Due sono le riforme recenti dell'UE nel settore: una nelle telecomunicazioni, una nell'audiovisivo. La prima non è stata ancora recepita, nonostante siano scaduti i termini. La seconda è stata recepita e addirittura, per alcuni versi, anticipata. Nell'intervento si analizzano le novità principali dei due settori e in particolare: quanto all'audiovisivo, le norme sul digitale terrestre, il bando di gara per l'assegnazione delle frequenze derivanti dal digital dividend, le norme sul product placement che di fatto rivoluzionano la pubblicità in tv e rendono però anche meno visibile la linea di divisione rispetto alla pubblicità occulta. Quanto invece al settore delle telecomunicazioni, in attesa del recepimento della riforma UE, si affrontano i temi che si ritengono di maggiore interesse sotto il profilo consumeristico e dunque: le reti di nuova generazione, nella telefonia fissa e in quella mobile; la proposta di tutela del diritto d'autore nei nuovi media; la tutela degli utenti nelle comunicazioni mobili e personali; la trasparenza tariffaria nella telefonia mobile e personale; il prezzo del roaming internazionale; il registro pubblico delle opposizioni.

6. L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA ED IL GAS ED IL MERCATO DELL'ENERGIA

(Mary Moramarco)

ABSTRACT

Il lento e progressivo processo di liberalizzazione del mercato dell'energia attuato dal legislatore italiano nel corso dell'ultimo ventennio ha modificato in maniera significativa il ruolo che era stato originariamente demandato all'Autorità per l'Energia elettrica ed il gas dalla sua legge istitutiva (l. 14 novembre 1995 n. 481). Da un originario impianto normativo fondato su un modello regolatorio per così dire "monistico", ossia incentrato sull'idea di un'autorità esterna all'apparato ministeriale e da esso indipendente, si è passati, con l'evolversi della legislazione in materia, ad un sistema di regolamentazione "dualistico", ossia bipartito tra Ministero dello Sviluppo Economico ed AEEG. Neppure l'attuazione in Italia delle direttive comunitarie costituenti il c.d. Terzo Pacchetto Energia ha avuto l'effetto di ripristinare il ruolo primario originariamente assegnato all'AEEG che, dunque, oggi concorre, con il Ministero nella ripartizione di poteri e competenze del mercato energetico. I recenti interventi legislativi in materia di energia hanno, però, confermato la competenza esclusiva dell'AEEG in tema di tutela dei consumatori, con riguardo soprattutto ai profili concernenti la determinazione delle tariffe, la qualità del servizio offerto alla clientela e la gestione dei reclami degli utenti. Proprio su questo ambito nel corso del biennio 2010/2011 si sono concentrate le linee di intervento dell'AEEG, la quale ha mirato per lo più al miglioramento dell'informazione per i clienti finali ed al rafforzamento della tutela finale, oltre che al miglioramento della qualità dei servizi di

elettricità e gas. Il tutto grazie ad una serie di interventi in materia di informazione, vigilanza, controllo e sanzioni, nonché attraverso l'esercizio del proprio potere di regolazione attuato, da ultimo, con l'adozione del Codice di condotta commerciale per la vendita di energia elettrica e di gas naturale agli utenti finali.

7. LA BANCA D'ITALIA E IL MERCATO DEL CREDITO E DEI SERVIZI BANCARI
(Enrico Granata)

ABSTRACT

Nell'ambito della normativa di fonte Banca d'Italia in ordine al mercato del credito e dei servizi bancari, si analizzano nel dettaglio i temi della trasparenza delle condizioni contrattuali e della correttezza dei rapporti con la clientela nel periodo 2010 - luglio 2011.

Nel testo si passano in rassegna le principali disposizioni riguardanti la trasparenza nei servizi di pagamento, la trasparenza nel credito ai consumatori, che rappresenta l'intervento regolamentare più significativo, e la trasparenza di valenza generale. Nel periodo di riferimento, infatti, una serie di provvedimenti di rango primario di matrice comunitaria (Direttiva 2007/64/CE e 2008/48/CE) e nazionale (Titolo VI del TUB e del DL 13 maggio 2011, cosiddetto Decreto Sviluppo) ha inciso sull'assetto della regolamentazione secondaria di luglio 2009 dell'Autorità di Vigilanza. Sotto il profilo normativo, la complessiva azione legislativa – che ha ricompreso nell'ambito del Testo Unico Bancario la disciplina del credito ai consumatori e una serie di previsioni emanate per il tramite di appositi decreti legge in materia di operazioni bancarie – ha costituito il fondamento legale per un'azione integrata di Banca d'Italia in sede di vigilanza in tema, oltretutto di trasparenza, anche di correttezza nei rapporti fra intermediari e clientela. Inoltre, nell'ambito di un'analisi complessiva degli interventi in ordine alla regolamentazione della trasparenza dei servizi bancari, si rileva l'impegno dell'Autorità di Vigilanza sul fronte dell'educazione finanziaria e del contrasto all'usura nell'ottica del presidio dell'informazione da rendere alla clientela nonché della conoscenza dei servizi e dei prodotti bancari. L'attenzione dedicata dalla Banca d'Italia a questi temi è il segnale e l'evidenza dell'assoluta centralità che i presidi di trasparenza e di correttezza nelle relazioni tra intermediari e clientela rivestono nell'azione complessiva di vigilanza, attraverso le molteplici e diversificate modalità di regolamentazione, di informazione e di sensibilizzazione svolte incisivamente nel periodo considerato.

8. LA CONSOB E LA TUTELA DELL'INVESTITORE IN DUE RECENTI PROVVEDIMENTI NEL SISTEMA DEI MERCATI FINANZIARI
(Alfonso Ingenito e Salvatore Arena)

ABSTRACT

A seguito delle recenti vicende che hanno scosso i mercati finanziari, la fiducia degli investitori, ne è risultata fortemente minata; ciò è stato conseguenza, per un verso, di comportamenti di moral hazard degli operatori – in taluni casi di vere e proprie condotte illecite poste in essere dagli stessi -, per altro verso, di un sistema di regole che non tenevano

nella dovuta considerazione la posizione dei “piccoli investitori”.

Al riguardo, sia il Legislatore (nazionale ed europeo) sia la Consob hanno ritenuto di intervenire con provvedimenti che, nell'apprestare una maggiore tutela a favore degli investitori, perseguono altresì lo scopo di ripristinare la loro fiducia nel mercato finanziario.

Segnatamente, saranno oggetto della presente disamina, in considerazione del particolare rilievo della posizione del piccolo investitore, il recepimento della c.d. “Shareholders’ Right Directive” e l’istituzione della “Camera di Conciliazione ed Arbitrato presso la Consob”.

Entrambi i citati provvedimenti, sia pur con modalità e intensità differenti, mirano a rafforzare la fiducia nel mercato finanziario degli investitori non professionali; incentivando, l’uno, un’informazione e una partecipazione maggiori alla vita delle società quotate, l’altro il ricorso a procedimenti di risoluzione alternativa delle controversie nascenti tra investitori ed intermediari.

9. NOVITÀ NEL SETTORE ASSICURATIVO E RIFLESSI SULL’ATTIVITÀ DELL’AUTORITÀ DI VIGILANZA

(Andrea Luberti)

ABSTRACT

Le più recenti novità legislative che hanno interessato il mercato (codice delle assicurazioni e c.d. pacchetti Bersani) non sembrano aver sortito effetti di particolare rilievo in ordine all’equilibrio complessivo tra premi e prestazioni. Per tale motivo, l’anno in corso può essere descritto, dal punto di vista giuridico, come una fase di riflessione, dedicata alla completa attuazione delle riforme introdotte dal codice delle assicurazioni (tramite il completamento del quadro regolamentare in materia assicurativa) e all’elaborazione di nuove proposte finalizzate a una maggiore apertura del mercato. La crisi finanziaria, nel frattempo protrattasi, ha peraltro posto ulteriori problematiche, correlate alla stabilità delle imprese nonché all’acuirsi dei fenomeni inflattivi dei premi, anche in relazione alla difficile situazione economica. L’analisi della legislazione e, più in generale, della normativa sopravvenuta sembra comunque evidenziare (come dimostra la vicenda giudiziaria relativa alle polizze connesse ai mutui immobiliari) scelte regolatorie che hanno perseguito obiettivi rilevanti in relazione più al profilo prettamente quantitativo che a quello qualitativo.

10. GARANTE DELLA PRIVACY E TUTELA DEL CONSUMATORE: TECNICHE DI CONTROLLO E AMBITI DI PIÙ RECENTE INCIDENZA

(Francesco Longobucco)

ABSTRACT

Il contributo mira essenzialmente a ricostruire l’attività di intervento dell’Autorità garante della protezione dei dati personali sia in termini di consolidamento di quanto già svolto negli anni passati sia di innovazione nei settori che più da vicino riguardano la tutela del

consumatore. Il binomio privacy-consumatore è analizzato attraverso il filo conduttore delle diverse tecniche di tutela: procedimentalizzazione, consenso informato, controllo e riequilibrio delle posizioni soggettive, educazione preventiva del consumatore, effetto di trascinarsi delle decisioni del Garante sulla giurisprudenza onoraria e di merito. Sullo sfondo si staglia, altresì, l'analisi della più recente normativa comunitaria in materia di e-privacy. Un rapido accenno è dedicato, infine, alle questioni nevralgiche della internazionalizzazione e comunitarizzazione del "diritto alla privacy"; delle differenze con il sistema statunitense (alla ricerca di un possibile connubio in Europa tra private e public enforcement delle situazioni coinvolte); della tutela del consumatore nel quadro di un giusto equilibrio tra autodeterminazione informativa e autoresponsabilità informativa; in ogni caso, della leale collaborazione tra Poteri.

11. LA FUNZIONE ANTITRUST DALLA TUTELA DEL MERCATO ALLE GARANZIE PER I CONSUMATORI: PROBLEMATICHE INTERPRETATIVE E PROSPETTIVE APPLICATIVE PIÙ RECENTI IN MATERIA DI "IMPEGNI"

A) IL DIFFICILE BILANCIAMENTO TRA PRINCIPIO DI AUTOCORREZIONE E FUNZIONE DETERRENTE NELLA "PROCEDURA CON IMPEGNI" IN MATERIA ANTITRUST
(Marianna Scali)

ABSTRACT

Il lavoro affronta le principali e più attuali problematiche interpretative in tema di procedure con "impegni" nella materia antitrust (art. 14-ter della l. 287/1990). In particolare ci si sofferma sui caratteri e sui limiti che incontra l'Autorità nell'esercizio del suo potere discrezionale con riferimento alla valutazione sull'ammissibilità del ricorso alla procedura e, successivamente, sull'idoneità degli impegni presentati. L'analisi viene condotta attraverso una rassegna della giurisprudenza che, sulla scia dei principi comunitari, nonché coniando nuove regole, ridisegna i confini dei poteri dell'Autorità, suscitando riflessioni su potenzialità e limiti della funzione antitrust.

B) IL "NUOVO" POTERE DELL'AUTORITÀ DI OTTENERE IMPEGNI DAL PROFESSIONISTA IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE E DI PUBBLICITÀ INGANNEVOLE E COMPARATIVA ILLECITA: CONFINI E ORIZZONTI
(Lucia Minervini)

ABSTRACT

Il lavoro delinea i tratti peculiari e le principali questioni problematiche sollevate dalla "nuova" procedura degli impegni, introdotta in materia di pratiche commerciali scorrette e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita, attraverso la rassegna aggiornata dei provvedimenti dell'AGCM e della giurisprudenza amministrativa. Si riflette su ampiezza e limiti della valutazione dell'Autorità con riferimento alla possibilità di accettare gli impegni o procedere all'accertamento dell'infrazione; al riguardo riveste un significativo rilievo.

vo la previsione legislativa di inammissibilità della procedura per manifesta scorrettezza e gravità della pratica e/o pubblicità che preclude a monte il ricorso a tale modalità di enforcement. Segue poi l'analisi delle questioni problematiche legate al vaglio di idoneità della proposta di impegno del professionista; dal punto di vista procedimentale si sottolinea la mancanza di un' istruttoria pubblica nella fase di definizione degli impegni che pone a rischio la trasparenza necessaria per consentire ai terzi interessati di presentare osservazioni e la garanzia del contraddittorio. Il crescente ricorso alla decisione con impegni a tutela del consumatore registrato nel 2010 - 2011 pone senz'altro in risalto i tangibili benefici che ne discendono, tuttavia, profila il rischio di vedere compromessa la funzione deterrente ed educativa della sanzione aggravata dalla difficoltà di monitorare il rispetto degli impegni resi vincolanti per il professionista.

12. LE AUTORITÀ INDIPENDENTI: GARANTI DELLA RISOLUZIONE ALTERNATIVA DELLE CONTROVERSIE DI CONSUMO?

(Pierfrancesco Bartolomucci)

ABSTRACT

Il legislatore italiano, anche sotto la spinta della normativa comunitaria, ha inteso affidare alle autorità di regolazione dei mercati relativi ai servizi di pubblica utilità, importanti competenze in ordine alla risoluzione alternativa delle controversie di consumo.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 481/1995, che per prima assegnava alle Authority questo importante compito, le varie leggi istitutive delle singole Autorità che si sono succedute nel tempo hanno meglio delineato l'ambito di applicazione soggettivo ed oggettivo di dette competenze, nonché le norme destinate a regolarle.

Da un primo esame della normativa emerge chiaramente la mancanza di un disegno ordinatore, che pure si poteva intravedere nella ratio sottesa alla norma del 1995; così sia dal punto di vista legislativo, sia dal punto di vista operativo, ciascuna Autorità ha gestito dette competenze in maniera differenziata.

Da un lato vi sono Autorità che da subito hanno colto questa opportunità, costituendo oggi un esempio di grande rilevanza nel panorama delle ADR di consumo in Italia (basti pensare alle procedure di conciliazione gestite, nel settore delle telecomunicazioni, dai Co.re.com o da altri organismi); dall'altro vi sono Autorità che, seppure si sono viste attribuite dette competenze da una legislazione di carattere emergenziale, hanno sviluppato competenze estremamente significative nella disciplina di procedure alternative (basti pensare all'arbitro bancario e finanziario ovvero alla Camera di conciliazione ed arbitrato presso la Consob); da ultimo, vi sono Autorità che sono state oggetto di profonde modificazioni, anche imposte dal legislatore comunitario, al cui interno vi sono competenze specifiche in tema di ADR che però devono ancora essere sviluppate (basti pensare all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas).

Tali diversi ambiti devono oggi tener in considerazione un ulteriore elemento, che è dato dall'entrata in vigore della disciplina della mediazione delle controversie civili e commerciali di cui al d. lgs. n. 28/2010, tra cui rientrano anche quelle tra consumatori/utenti e gestori dei servizi di pubblica utilità: tale coincidenza, infatti, impone una verifica in ordine alle connessioni e/o alle esclusioni operanti tra la disciplina generale e quelle speciali.

13. LE AUTORITÀ: IL PUNTO DI VISTA DELLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI QUALI STAKEHOLDERS PRIVILEGIATI DEL SISTEMA

(Maria Francesca Renzi, Giovanni Mattia, Roberta Guglielmetti)

*Per il testo della sezione IV si rimanda al rapporto completo “**Consumerism 2011. Quarto rapporto annuale**”.*

Gli Autori

SALVATORE ARENA

Dottorando di ricerca in “Consumatori e mercato” nell’Università “Roma Tre”

PIERFRANCESCO BARTOLOMUCCI

Ricercatore di Diritto privato - Università di Napoli Parthenope

FABIO BASSAN

Professore associato di Diritto internazionale - Università “Roma Tre”

ENRICO GRANATA

Professore a contratto in Diritto bancario – Università “Roma Tre”. Segretario Generale della Federazione delle Banche, delle Assicurazioni e della Finanza.

ROBERTA GUGLIELMETTI

Dottore di ricerca in Scienze Merceologiche e Assegnista di ricerca nell’Università “Roma Tre”

ALFONSO INGENITO

Dottorando di ricerca in “Consumatori e mercato” nell’Università “Roma Tre”

PAOLO LAZZARA

Professore associato di Diritto amministrativo - Università “Roma Tre”

ELIO LEONETTI

Avvocato in Roma

FRANCESCO LONGOBUCCO

Ricercatore di Diritto privato - Università “Roma Tre”

ANDREA LUBERTI

Consigliere di ruolo della Corte costituzionale e Dottore di ricerca nell’Università “Roma Tre”

FRANCESCO MACIOCE

Professore ordinario di Diritto privato - Università “Roma Tre”

GIOVANNI MATTIA

Professore a contratto in Marketing – Università “Roma Tre”

LUCIA MINERVINI

Dottore di ricerca in “Consumatori e mercato” nell’Università “Roma Tre”

MARY MORAMARCO

Dottore di ricerca in Diritto delle società nell’Università del Salento

MARIA FRANCESCA RENZI

Professore ordinario di Management della Qualità, Teoria e tecnica della qualità, Merci e certificazione di qualità, Gestione etica d’impresa – Università “Roma Tre”

LILIANA ROSSI CARLEO

Professore ordinario di Diritto privato - Università “Roma Tre”

MARIANNA SCALI

Dottore di ricerca in “Consumatori e mercato” nell’Università “Roma Tre”