

I temi del convegno di Consumers' Forum su nuove tutele, Authority e norme europee

Consumatori protetti a 360°

Il merito a sistemi alternativi delle controversie e Autorità

Pagina a cura
di GABRIELE VENTURA

Il consumatore protagonista delle scelte del mercato. Grazie alla possibilità di trovare una soluzione ai propri problemi attraverso mediazioni, conciliazioni, negoziazioni. È questo l'obiettivo dell'Unione europea, che sta alla base del rafforzamento dei meccanismi alternativi delle controversie implementato negli ultimi anni. Centrale, in questo senso, anche il compito delle Autorità nazionali di puntare sull'educazione del consumatore, e dell'Agcm di rafforzarne la tutela. E quanto emerge, tra l'altro, dal rapporto «Consumerism 2014», presentato il 13 novembre scorso al Consumers' Forum, associazione indipendente composta dalle più importanti associazioni di consumatori, istituzioni, Università, imprese industriali e di servizi e rispettive associazioni di categoria. In particolare, la ricerca, svolta in collaborazione con l'Università Roma Tre, passa in rassegna diversi settori, dal farmaceutico, al bancario, ad assicurazioni e previdenza, esaminando l'attività delle autorità indipendenti italiane di fronte alla doppia sfida dell'attuazione del diritto Ue, in sostituzione dei governi nazionali, e della partecipazione alla formazione dello stesso diritto europeo. Vediamo i principali risultati.

Farmaceutico. Secondo il rapporto, nel settore farmaceu-

tico, l'applicazione delle tutele del consumatore avviene sia nella fase fisiologica sia in quella patologica, con controlli preventivi sulla produzione e sulla distribuzione, attraverso l'attività svolta da un'autorità europea (Ema), un'agenzia nazionale (Aifa) e il ministero della salute, ciascuno con proprie competenze coordinate. In particolare, l'Aifa, sottolinea il rapporto, costituisce il referente nazionale privilegiato nei confronti dell'omologa agenzia europea e si inserisce nella «rete» europea di agenzie dei medicinali. Iniziative come la banca dati del farmaco o l'informazione pubblica, così come il rilievo attribuito alla trasparenza, costituiscono secondo l'indagine, delle best practices in Europa.

Comunicazioni. Nelle comunicazioni elettroniche l'attività dell'Agcm, secondo il rapporto, appare paradigmatica delle potenzialità del sistema della rete dei regolatori. L'Autorità ha, infatti, incentivato l'applicazione del diritto dell'Unione, attraverso l'emanazione di regolamenti o direttive di armonizzazione. Inoltre, la possibilità attribuita alla Commissione europea di intervenire direttamente su talune decisioni della autorità di settore, inibendone anche la pubblicazione, ha creato un campo di gioco in cui Commissione e Agcm si sono esercitati nel corso degli anni,

realizzando una cooperazione nell'ambito di una «leale collaborazione» quando necessario anche conflittuale. Inoltre, a livello internazionale, il Tsm (Telecommunication single market) e in particolare l'ormai prossima riforma del quadro normativo dell'Unione, frutto dell'attività del network dei regolatori nazionali, organizzati nel Berec, è sottolineato nella ricerca, dimostra l'efficienza e l'efficacia del coordinamento anche ai fini della realizzazione di riforme di sistema.

Privacy. Quanto al Garan-



te privacy, invece, la disciplina sulla profilazione dell'utente, la privacy nei social networks e le recenti pronunce della Corte di giustizia Ue hanno avanzato le frontiere della tutela. In particolare, secondo l'indagine, il ruolo del garante nazionale e la cooperazione con le altre autorità nazionali e il garante europeo, presieduto ora da un italiano, possono certamente essere ulteriormente rafforza-

ti, per garantire forme di tutela che devono trovare voce e soluzione nella sede europea.

Mercati finanziari. Centrale, per la tutela dei consumatori-investitori, è il ruolo della Consob e in particolare il processo di revisione della disciplina introdotta con la direttiva Mifid, con cui si sono ridisegnati i principi e le regole della tutela del consumatore-investitore sui mercati finanziari. Il nuovo «pacchetto» normativo, composto da una direttiva (Mifid 2) e da un regolamento (Mifir), è preceduto da significative innovazioni «strutturali» sulla disciplina dei mercati (regolamento Emir), da un lato, secondo il rapporto, rispecchia l'esigenza di colmare le lacune emerse dall'esperienza applicativa della Mifid. Dall'altro lato, riflette una nuova metodologia di azione, più incisiva rispetto al passato, anche se segnata da possibili aree di attrito fra fonti parallele. Il regolamento sul crowdfunding, invece, ha creato una prassi normativa seguita in altri paesi.

Bancario. Il settore bancario, secondo il rapporto, è quello che sta subendo la trasformazione maggiore. La costruzione di un'Unione Ban-

caria Europea, in particolare, passa attraverso tre pilastri, tra cui due (Single Supervisory Mechanism e Single Resolution Mechanism) già costituiti e operativi, mentre il terzo (quello che maggiormente preoccupa i consumatori, poiché presuppone la copertura dei depositi delle banche in crisi) è ancora in divenire. L'indagine sottolinea in particolare l'esperienza dell'Arbitro bancario finanziario, che si sta dimostrando un efficace strumento di risoluzione alternativa delle controversie, e che potrebbe essere evidenziata con ancora maggiore forza in sede di coordinamento europeo, ancora più se rapidamente aggiornata con le nuove regole dell'Unione (regolamento Odr e direttiva ADR).

Assicurativo. Il mercato assicurativo appare invece particolarmente critico sotto il profilo dell'armonizzazione, sia sul piano normativo, sia su quello del coordinamento in sede europea (ma anche in sede nazionale). L'indagine si riferisce nel dettaglio, come esempio della frammentazione del sistema, ai contratti di assicurazione sulla vita noti nella prassi come Pip, contemplati dal legislatore tra gli strumenti di previdenza complementare e sottratti per importanti e specifici profili alla vigilanza dell'Ivass, per essere inclusi nell'ambito di operatività della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip).

Finanza, in arrivo tre nuovi organismi europei

L'educazione finanziaria alla base della tutela del risparmiatore. Un impegno che al momento stanno portando avanti solo le authorities, che si stanno muovendo autonomamente in mancanza di precisi punti legislativi di riferimento. Nella sezione dedicata alle banche del rapporto «Consumerism 2014» sono passati in rassegna gli strumenti utili che permettono al consumatore dei servizi finanziari di muoversi con le dovute tutele. Agcm, Banca d'Italia, Consob, Isvap, Covip hanno attivato un apposito link nel sito internet istituzionale dedicato all'educazione o alla tutela del risparmiatore/investitore, sottoscrivendo anche un protocollo d'intesa, il 9 giugno 2010, finalizzato a realizzare congiuntamente iniziative di educazione finanziaria, anche a mezzo di un portale web comune, dove il consumatore può reperire materiali educativi e strumenti di supporto tecnico. L'impegno delle authorities, sottolinea il rapporto, è destinato ad acquisire ancora più rilevanza nel prossimo futuro, con l'istituzione di tre nuovi organismi europei. I tre regolamenti istitutivi, in particolare, ripropongono per ciascuna authority la competenza rela-

tiva alla protezione dei consumatori e, in questo ambito, attribuiscono loro «un ruolo guida nella promozione della trasparenza, della semplicità e dell'equità sul mercato per i prodotti o servizi finanziari destinati ai consumatori nell'intero mercato interno, anche tramite... il riesame e il coordinamento dell'alfabetizzazione finanziaria e delle formative educative da parte delle autorità competenti». Degna di nota, inoltre, secondo la ricerca, è l'azione posta in essere dalla Banca d'Italia, che ha dedicato un'apposita sezione del proprio sito internet all'educazione finanziaria e ai rapporti con il cittadino, proprio per rendere disponibili documenti illustrativi dei servizi e dei prodotti finanziari di facile comprensione, oltre a una serie di studi di carattere più approfondito. La Banca d'Italia, inoltre, ha anche concordato un apposito memorandum d'intesa con il Ministero dell'Istruzione per la realizzazione congiunta di iniziative di educazione finanziaria rivolte ai giovani nel mondo della scuola. Strumento decisivo per la tutela dei risparmiatori, secondo il rapporto, è l'Arbitro bancario e finanziario, che rappresenta un sistema alternativo

di risoluzione stragiudiziale delle controversie insorte tra i clienti e le banche o gli altri intermediari finanziari, in relazione ai prodotti e servizi erogati alla clientela. I punti di forza sono rappresentati dalla semplicità, speditezza ed economicità che connotano la procedura stessa, contrariamente a quanto accade nei ricorsi alla giustizia ordinaria. L'efficacia dello strumento, sottolinea la ricerca, è testimoniata dal numero crescente di ricorsi presentati ogni anno dalla clientela, a partire dal 2009, anno in cui l'Arbitro bancario e finanziario ha iniziato a operare. L'importanza dell'Abf trova ulteriore riscontro anche in ambito europeo. Infatti, in tema di procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie, sono stati adottati diversi provvedimenti da parte del legislatore europeo. In particolare, l'indagine prende in considerazione la direttiva 2008/52/Ue, relativa alla mediazione delle controversie transfrontaliere in materia civile e commerciale, attraverso la quale si è rilevata la necessità di garantire all'interno del mercato dell'Unione europea procedure extragiudiziali e alternative, poiché ritenute ne-

cessarie al corretto funzionamento del mercato interno. Il legislatore nazionale, nella fase di attuazione della disciplina europea, ha equiparato l'Abf, sul piano processuale, ai procedimenti di conciliazione obbligatoria, previsti per le controversie relative ai contratti stipulati nel mercato bancario e finanziario. Il ruolo strategico della risoluzione alternativa delle controversie, a livello europeo, è stato poi ribadito dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, con la direttiva 2013/11/Ue, dove il legislatore ha inteso stabilire una serie di requisiti di qualità per le procedure ADR, al fine di elevare il livello di protezione del consumatore e dunque contribuire al corretto funzionamento del mercato interno. Nel provvedimento si precisa, però, che tali obiettivi possono essere perseguiti a condizione che sul mercato vengano assicurati prezzi ragionevoli, qualità superiore, maggiore varietà e rigide norme di sicurezza per beni e servizi, ma soprattutto l'accesso a mezzi facili, efficaci, rapidi e a basso costo per risolvere le controversie nazionali e transfrontaliere derivanti da contratti di vendita o di servizi.