



CNCU

VENTI ANNI AL FIANCO DEI CONSUMATORI

EDIZIONE SPECIALE QUADERNO INFORMATIVO
GIUGNO 2019



Registrazione al Tribunale di Roma
n. 334 del 6 ottobre 2009

Editore
Ministero dello Sviluppo Economico
Direzione Generale per il mercato,
la concorrenza, il consumatore,
la vigilanza e la normativa tecnica

Via Sallustiana, 53 - 00187 Roma
tel. 0647055309 - 5550
fax 064821.702
dgmccvnt.segreteria@mise.gov.it
www.mise.gov.it

Direttore responsabile
Roberta Serroni

Redazione ed editing
Paola Ferri
Isabella Moroni
Daniela Fazzalari

Progetto grafico e dtp
Alter Adv

Crediti fotografici: *prima e quarta di copertina, indice:* istockphoto/ipopba

p. 2: istockphoto/peterhowell
p. 8: istockphoto/estherpoon
p. 12: istockphoto/FatCamera
p. 16: istockphoto/skynesher
p. 18: istockphoto/Filipovic018
p. 22: istockphoto/Milkos
p. 28: istockphoto/Capuski

p. 36: istockphoto/Nikada
p. 40: istockphoto/ipopba
p. 46: istockphoto/ipopba
p. 50: istockphoto/ipopba
p. 54: istockphoto/cyano66
p. 58: istockphoto/Orbon Alija
p. 60: istockphoto/ipopba

p. 64: istockphoto/ipopba
p. 66: istockphoto/ipopba
p. 72: istockphoto/simonkr
p. 76: istockphoto/ipopba
p. 80: istockphoto/fizkes
p. 84: istockphoto/skynesher



CNCU VENTI ANNI AL FIANCO DEI CONSUMATORI

INDICE

<i>Saluti istituzionali del Vice Ministro On. Dario Galli Presidente delegato CNCU</i>	3
<i>Saluti istituzionali del Direttore Generale della DGMCCVNT Avv. Mario Fiorentino</i>	5
Associazioni dei consumatori e autorità alleate nella tutela del consumatore di Giovanni Calabrò Direttore Generale DG Tutela del Consumatore dell'AGCM	9
Le Associazioni del Cncu a difesa del consumatore per combattere le asimmetrie informative nei contratti del consumo di Roberta Serroni dirigente della Divisione XII - Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU) della DGMCCVNT	17
La tutela del consumatore fra specialità e generalità. Un esempio emblematico: la class action di Liliana Rossi Carleo Prof. emerito Università Roma Tre	23
Il diritto dei consumatori di essere rappresentati #1 di Cesare Vaccà Prof. di diritto privato Università degli studi di Milano Bicocca	29
Il diritto dei consumatori di essere rappresentati #2 di Cesare Vaccà Prof. di diritto privato Università degli studi di Milano Bicocca	37
Comunicazione, nuove tecnologie e tutela dei consumatori. L'evoluzione del diritto dell'Unione europea di Cristina Schepisi Prof.ssa di Diritto dell'Unione Europea Università degli Studi di Napoli Parthenope	47
Bilancio dei primi vent'anni del consumerismo in Italia di Luisa Crisigiovanni Consigliere CNCU e Segretario Generale Altroconsumo	61
Venti anni del CNCU: la difesa dei diritti dei consumatori, il riconoscimento e il sostegno delle istituzioni di Pietro Praderi Consigliere CNCU e Presidente Lega Consumatori	67
Associazioni di categoria dei consumatori: facciamo il punto di Roberto Tascini Consigliere CNCU e Presidente di Adoc – Associazione per la Difesa e l'Orientamento dei consumatori	79
Da consumatore a cittadino attivo. L'importanza dei servizi di prossimità e di un intervento organico sui territori di Paolo Caldesi Componente CNCU e responsabile Politiche dei consumatori Regione Toscana	81





SALUTI ISTITUZIONALI
DEL VICE MINISTRO
ON. **DARIO GALLI**
PRESIDENTE DELEGATO **CNCU**

Gentilissimi Buongiorno a tutti, sono molto onorato di porgervi, a nome del Ministero dello Sviluppo Economico e mio personale, un caloroso saluto di benvenuto a questa importante giornata dedicata al ventennale del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti.

Colgo l'occasione per salutare tutti i presenti, i consiglieri del CNCU, i rappresentanti delle Autorità Indipendenti, i rappresentanti del Comitato Edufin, i docenti universitari, i rappresentanti delle Regioni ed i vertici istituzionali. Un saluto di ringraziamenti anche alla Rai che oggi ci onora con la sua presenza a testimoniare l'evento celebrativo.

Sono passati vent'anni dalla legge n. 281 del 30 luglio 1998, legge-quadro in materia di tutela dei consumatori, che costituiva una sorta di Statuto dei diritti fondamentali dei consumatori e utenti ed ha riconosciuto il ruolo istituzionale, politico e giuridico delle Associazioni dei consumatori.

In questi anni i consumatori hanno potuto esercitare i diritti fondamentali attraverso una serie di passaggi importanti, quali;

- *l'individuazione delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative a livello nazionale;*
- *la legittimazione delle stesse ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori;*
- *la costituzione di un Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, organo dello Stato di natura consultiva.*

La politica dei consumatori in Italia è cresciuta negli ultimi venti anni; dall'entrata in vigore della citata legge, infatti, è iniziata la trasposizione nel nostro ordinamento di tutta una serie di direttive comunitarie, dai contratti a distanza alla pubblicità ingannevole e comparativa, dal credito al consumo all'indicazione dei prezzi per unità di misura, dalle azioni inibitorie alla responsabilità per danno da prodotto difettoso, dal commercio elettronico alle garanzie post-vendita.

Tutta questa normativa settoriale in seguito è stata trasfusa nel Codice del consumo (D.Lgs.vo n. 206/2005), che è andato ad affiancarsi ad altri codici di settore introdotti nell'ordinamento, quali il Codice della privacy, il Codice delle comunicazioni elettroniche, il Codice delle assicurazioni.

Le norme in materia di tutela del consumatore sono in continua evoluzione, come è dimostrato dal fatto che, il codice è stato oggetto di numerose integrazioni con la normativa sui servizi finanziari a distanza, con il Regolamento sulla cooperazione

amministrativa, cd. Enforcement, con le norme, di attuazione sulle pratiche commerciali sleali, con l'introduzione dell'articolo 140-bis, la c.d. azione di classe. Il Codice è stato modificato anche in materia di multiproprietà e di turismo organizzato, nonché nell'ambito dei contratti a distanza e negoziati al di fuori dai locali commerciali. Nel 2015 il Codice del consumo è stato ulteriormente aggiornato con il Decreto legislativo 6 agosto 2015, n°130 (in attuazione della direttiva 2013/11/UE sull'ADR per i consumatori) che alla Parte V ha introdotto il Titolo II-bis concernente la nuova disciplina relativa alla risoluzione extra giudiziale delle controversie in materia di consumo (dall'art.141 all'art.141-decies).

L'art. 136, co. 1 del Codice del Consumo recita "È istituito presso il Ministero delle Attività produttive (ora Ministero dello Sviluppo Economico) il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti". Il Consiglio rappresenta il centro di promozione di una politica omogenea di protezione dei consumatori nel nostro ordinamento; le associazioni che ne fanno parte attraverso i loro designati sono coinvolti nelle varie fasi programmatiche e di concertazione delle scelte di politica legislativa.

L'esistenza di questo Organo rappresenta una tutela concreta e collettiva degli interessi generali dei consumatori. Nel corso degli anni il CNCU è stato chiamato a fornire pareri al Parlamento ed al Governo su materie per le quali esso si è fatto portavoce svolgendo la sua funzione consultiva-propositiva. Sono state realizzate iniziative e progetti di rilevanza nazionale. Le associazioni tutelano una categoria vastissima di soggetti, quale è quella dei consumatori e degli utenti. Tale categoria comprende un numero indeterminato di persone che a livello nazionale, di fatto si estende fino a ricomprendere la pluralità dei consociati, nella sua interezza; perché ciascun componente dell'ordinamento è necessariamente consumatore di prodotti e utente di servizi. le associazioni non hanno svolto solo un ruolo giudiziale, ma sono state chiamate ad effettuare una preziosa opera di informazione, educazione ed assistenza dei consumatori, sia in qualità di singoli che di associati.

L'educazione dei consumatori è stata orientata verso un rapporto paritario tra consumatori ed imprese. I programmi di educazione sono stati mirati a conferire al consumatore tutti gli strumenti necessari a compiere, nell'ambito del mercato, delle scelte consapevoli.

Oggi siamo qui riuniti per fare un bilancio di quello che è lo stato dell'arte del consumismo italiano e delle prospettive future; l'Italia in ambito europeo ha rafforzato il ruolo delle associazioni anche attraverso l'organo consultivo che le raggruppa.

Cedo la parola al Direttore Generale del Mercato, la Concorrenza, il Consumatore, la Vigilanza e la Normativa Tecnica, Avv. Mario Fiorentino.

Auguro a tutti un buon proseguimento dei lavori.





SALUTI ISTITUZIONALI
DEL DIRETTORE GENERALE
DELLA **DGC MCCVNT**
AVV. **MARIO FIORENTINO**

*Buongiorno a tutti,
un caloroso saluto di benvenuto a questa giornata celebrativa della ricorrenza del ventennale del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti. È un piacere vedere una partecipazione così significativa di tutti gli addetti ai lavori che quotidianamente lavorano per il riconoscimento dei diritti dei consumatori e degli Utenti in questo prestigioso Salone di Palazzo Piacentini.*

Ho avuto anche l'onore di presiedere il Consiglio in qualità di Presidente, e in particolare ho avuto la possibilità di conoscere il mondo delle associazioni dei consumatori. La Direzione che dirigo, ai sensi dell'art. 137 del Codice del Consumo, cura la tenuta dell'elenco delle associazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale. Il primo insediamento dell'Organo ci fu il 2 febbraio del 1999 ed era presieduto dall'amico Antonio Liroi, primo Presidente del CNCU, e i componenti allora furono:

Roberto Brunelli (MOVIMENTO CONSUMATORI)
Anna Ciaperoni (FEDERCONSUMATORI)
Vincenzo Dona (UNIONE NAZIONALE DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI)
Massimo Ferrari (ASSOUTENTI)
Paolo Landi (ADICONSUM)
Elio Lannutti (ADUSBEF)
Giuseppe Lo Mastro (CODACONS)
Paolo Martinello (ALTROCONSUMO)
Irene Pasquali (ASSOCIAZIONI NAZIONALI COOPERATIVE DI CONSUMATORI)
Giustino Trincia (MOVIMENTO FEDERATIVO DEMOCRATICO)
Adalberto Vizzari (ADOC)
Cinzia Baker (RAPPRESENTANTE CONFERENZA STATO REGIONI)

Da ultimo, mi preme ricordare con piacere i Consiglieri che sono ancora in carica, ossia Gianni Cavinato (ACU), che saluto con affetto poiché oggi assente per motivi di salute e Pietro Praderi (Lega Consumatore). In ultimo un saluto caloroso ad Antonio Longo (attualmente Presidente del CESE), nonché Consigliere storico (Movimento difesa del Cittadino).

Un ringraziamento particolare va ai professori che oggi relazioneranno sulle tematiche di attualità in materia consumeristica; la Prof.ssa emerita dell'Università di Roma TRE, Liliana Rossi Carleo, il Prof. di Istituzioni di Diritto Privato dell'Università

di Milano Bicocca Cesare Vacca, la prof.ssa di Diritto dell'Unione Europea dell'Università di Napoli Parthenope, Cristina Schepisi, nonché l'amico Giovanni Calabrò, Direttore Generale della Tutela dei Consumatori dell'Autorità Antitrust.

È un piacere inoltre porgere un cordiale saluto ai Vertici istituzionali presenti all'evento che vede il coinvolgimento della Rai, con la presenza del dott. Fabrizio Ferragni, Direttore Generale delle Relazioni Istituzionali e della Dott. Alessandra Menichelli.

Infine, un saluto ai colleghi, nonché amici delle varie Direzioni Generali del Ministero che hanno accettato l'invito e ai dirigenti e ai collaboratori della mia Direzione. Sono inoltre lieto di salutare i Direttori Generali che mi hanno preceduto, Daniela Primicerio e Gianfrancesco Vecchio.

I lavori si svolgeranno in due parti; la prima parte sarà moderata dal Consigliere Mario Finzi e vedrà l'intervento del mondo accademico e istituzionale. Alle ore 11.00 vi sarà un caffè break e alle 11.30 riprenderanno i lavori moderati dal Consigliere Luisa Crisigiovanni. In questa seconda parte si darà voce alle Associazioni, con l'intervento dei Consiglieri Pietro Praderi e Roberto Tascini al quale seguirà l'ultimo, ma non meno importante intervento, del Consigliere Paolo Caldesi che parlerà delle politiche consumeristiche a livello territoriale. In conclusione un breve dibattito con chiusura dei lavori alle ore 13.00.

Mi preme sottolineare solo una breve battuta su una "vittoria" ottenuta da questa Direzione. Come noto, al Ministero dello Sviluppo Economico sono assegnate una serie di missioni di primaria importanza nel quadro ordinamentale nazionale e unionale.

La politica normativa in materia di concorrenza ed apertura dei mercati, da un lato, e la tutela e valorizzazione del sistema consumeristico e dei consumatori, dall'altro, rappresentano i due pilastri della politica di mercato la cui attuazione concreta è perseguita, tra l'altro, dagli interventi e la collaborazione di tutto il mondo associativo qui oggi rappresentato.

Negli anni, chi mi ha preceduto nella Direzione di questa importante struttura, ha contribuito alla promozione del settore raggiungendo importanti traguardi.

Oggi, il percorso amministrativo e convenzionale che da tempo permette la concreta realizzazione degli obiettivi di settore, può contare sulla definizione, tra gli altri, delle procedure di stabilizzazione in bilancio dei fondi destinati alle iniziative in favore dei consumatori, che consentirà – dal 2019 in poi – una più stabile programmazione degli interventi e delle attività portate avanti dalle Associazioni e dal Consiglio, a tutela degli interessi e dei diritti di tutti i cittadini.

Vi auguro buon proseguimento dei lavori e cedo la parola al Consigliere Mario Finzi.



GLI INTERVENTI ■





ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI E AUTORITÀ: ALLEATE NELLA TUTELA DEL CONSUMATORE

DI **GIOVANNI CALABRÒ**
DIRETTORE GENERALE
DG TUTELA DEL CONSUMATORE **AGCM**

Come noto, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito AGCM) è un'Autorità amministrativa indipendente dotata di competenze strategiche a tutela sia dei consumatori, che del corretto funzionamento dei mercati in tutti i settori economici (inclusi quelli regolamentati):

- dal lato dell'offerta (Concorrenza): sempre più caratterizzata dall'ottimizzazione del rapporto qualità/prezzi/efficienza produttiva (con analisi anche sull'impatto "economico" di miglioramento del "consumer welfare" oltre che delle opportunità competitive e di contendibilità come scopo ultimo degli interventi antitrust);
- dal lato della domanda (Consumatore): sempre più correttamente informata e rispettosa dei diritti degli utenti soprattutto nei settori più complessi caratterizzati da forti asimmetrie informative tra offerta e domanda (come, ad esempio, quelli delle TLC, finanziario, assicurativo, dell'energia, ecc.).

Ad esempio, molte decisioni AGCM a tutela dei consumatori hanno riguardato "pratiche comportamentali" quali fattispecie di ostacoli all'esercizio di diritti dei consumatori; fatturazioni ed addebiti per la fornitura di prodotti e servizi non richiesti in maniera pienamente consapevole; tecniche aggressive nella contrattazione a distanza; ostacoli alla migrazione da un professionista all'altro; temi di particolare rilevanza "sinergica" anche per la concorrenza con evidenti effetti sulla "contendibilità" della clientela. Si tratta, in sostanza, di due facce della stessa medaglia basata su criteri di miglioramento delle dinamiche concorrenziali per un verso e sulla tutela dei consumatori per l'altro verso (in un'ottica di auspicabile "democrazia economica" pro-concorrenziale e pro-consumatore).

In ambito UE altri esempi di c.d. "Dual Authorities" basate su competenze convergenti e sinergiche su Concorrenza e Consumatori sono quelle presenti in Paesi quali Regno Unito; Olanda; Polonia; Ungheria; Repubblica Ceca; Malta; ecc. Al di fuori della UE si fa spesso l'esempio di scuola americano di tale apporto "sinergico" derivante dalle competenze convergenti facenti capo alla Federal Trade Commission (FTC).

AGCM svolge nel settore consumeristico una tutela pubblica di interessi collettivi basata su 3 principali competenze:

- 1) **pratiche commerciali scorrette** (e pubblicità B2B) ai sensi della disciplina UE di “armonizzazione massima” **UCPD** n. 29/2005;
- 2) **diritti dei consumatori nella contrattazione a distanza** ai sensi della Disciplina di “armonizzazione massima” **CRD** ex Dir. n. 83/2011);
- 3) **clausole vessatorie nei contratti tipo** ai sensi della disciplina di “armonizzazione minima” n. 93/13/CEE (**UCTD**).

Tutte le citate disposizioni comunitarie sono state recepite in apposite sezioni del Codice del Consumo italiano (144 articoli): esempio di “best practice” legislativa operata attraverso la raccolta “codificata” nel 2005 delle più importanti e rilevanti disposizioni in materia di tutela dei consumatori.

AGCM è dotata nel settore della tutela dei consumatori di poteri investigativi e di enforcement analoghi a quelli in materia di concorrenza con possibilità, ad esempio, di avviare istruttorie “d’ufficio” (senza bisogno di attendere specifiche denunce) ed anche per violazioni passate non più in corso; di effettuare ispezioni; di adottare provvedimenti cautelari d’urgenza; di assumere iniziative di moral suasion (per le infrazioni meno gravi); di chiudere le istruttorie con accettazione di impegni ed, infine, di irrogare “sanzioni”. Infatti, i provvedimenti AGCM (tutti pubblicati nel Bollettino istituzionale e nel sito web www.agcm.it) sono provvedimenti amministrativi dotati di forza cogente e caratterizzati da un ordine inibitorio (ad esempio di interrompere una pratica commerciale scorretta) e sono assistiti dall’irrogazione di sanzioni e da eventuali misure accessorie (pubblicazione di comunicati rettificativi e di estratti dei provvedimenti). Le sanzioni attualmente previste nel settore della tutela dei consumatori sono articolate in un range da 5mila euro a 5 milioni di euro per “ciascuna” infrazione accertata (sia UCPD che CRD), nonché per le eventuali inottemperanze. Le sanzioni AGCM sono basate sui criteri di “gravità e di durata” dell’infrazione stessa (a cui si aggiunge la valutazione della dimensione del professionista, della diffusione /pervasività della condotta, nonché eventuali attenuanti per l’atteggiamento collaborativo o per le perdite di bilancio, oppure aggravanti per la scarsa collaborazione, le recidive, ecc.). Le predette sanzioni AGCM nel settore della tutela dei consumatori sono attualmente le più elevate tra tutti gli Stati Membri.

Il focus dell’enforcement AGCM nel settore della tutela dei consumatori è stato già da vari anni quello dell’on-line e dell’e-commerce in particolare basti citare i provvedimenti del 2017: 1) nel settore dei social media (pratiche aggressive di Whatsapp per la condivisione forzata dei dati personali degli utenti con Facebook con 3 milioni di euro di sanzione); 2) nel settore del commercio on-line di prodotti di elettronica (caso Samsung e pratiche di sconto apparente basato sul “baratto” dei propri dati personali concluso con 3 milioni di euro di sanzione); 3) caso Ticketone (1.7 milioni di euro in totale per le pratiche riguardanti la rivendita on line dei biglietti per i concerti: c.d. “secondary ticketing”); 4) caso Trenitalia (obbligo di informare on line i consumatori sulle soluzioni di viaggio maggiormente conformi

alle rispettive richieste ed esigenze); 5) caso Ryanair (e politiche sui “bagagli” e variazioni di regime su biglietti già emessi); 6) caso Volkswagen su green claims anche on-line (del 2016); 7) casi sulla vendita in banca dei diamanti (del 2017); 8) caso Amazon (del 2016) e responsabilità del professionista in qualità di “market place” come proprio modello di business. Ulteriori provvedimenti del 2018 hanno riguardano temi di notevole rilevanza quali l’obsolescenza programmata (sanzione di 10 milioni per Apple e di 5 milioni per Samsung), oppure ancora i social media (sanzione di 10 milioni di euro a Facebook per una doppia pratica sia ingannevole, che aggressiva nello sfruttamento commerciale dei dati personali degli utenti) e tantissimi altri casi che naturalmente non posso menzionare.

Come noto, nel contesto del citato Codice del Consumo l’art. 137 disciplina proprio il funzionamento del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale, istituito con la legge 30 luglio 1998, n° 281, confluita poi nel Codice del Consumo (decreto legislativo n. 206/2005). Il 5 febbraio 2019 si festeggia, quindi, il ventennale rispetto all’istituzione e primo funzionamento di tale Organismo (CNCU).

Il Consiglio, con sede presso il Ministero dello Sviluppo Economico (Mise), ha l’obiettivo di contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore/utente nel mercato. È composto dalle Associazioni dei consumatori riconosciute secondo i criteri stabiliti dal citato art. 137 del Codice del Consumo (D.lgs 206/2005) e da un rappresentante designato dalla Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

Da vari anni una parte delle «sempre più rilevanti ed importanti» sanzioni AGCM viene destinata al finanziamento di progetti delle Associazioni di Consumatori coordinati proprio dal Mise nel contesto del CNCU.

Basti far cenno ad un solo dato fra tutti preso dall’ultima relazione annuale del Presidente Pitruzzella, ovvero l’irrogazione da parte di AGCM nel solo anno 2017 di sanzioni per le sole violazioni UCPD e CRD pari a 78.2 milioni di euro, ovvero ad un importo superiore al totale delle sanzioni per analoghe violazioni delle stesse discipline irrogate negli altri Paesi membri. Come noto, tali sanzioni amministrative AGCM, oltre a quelle di importo ancor più rilevante in materia di concorrenza, finiscono all’erario, ma una parte viene anche utilizzata per finanziare i progetti delle Associazioni dei Consumatori nel contesto del CNCU ritenuti meritevoli.

È importante che tali progetti CNCU (ad esempio di prevenzione / “educational”, di formazione, di monitoraggio, di ristoro degli utenti, ecc.) siano sempre più qualificati, mirati e «non generici» onde fugare qualsiasi dubbio sull’utilità del finanziamento stesso. Tale criterio di finanziamento ed il relativo modello italiano rappresenta attualmente un *unicum* ed è stato, comunque, citato come possibile esempio/criterio di «best practice» UE anche nel recente pacchetto di riforma denominato «New Deal for Consumers».



Il contributo fondamentale delle Associazioni di consumatori a supporto dell'attività istituzionale dell'Autorità

Le ASSOCIAZIONI DI CONSUMATORI denunciatori sono spesso coinvolte direttamente nelle istruttorie avviate da AGCM nel settore della tutela dei consumatori in qualità di «parte» dei procedimenti e, pertanto, risulta fondamentale un loro ruolo attivo con denunce, indagini e contributi sempre più qualificati e mirati sui settori interessati.

Inoltre, nei rapporti più in generale tra Associazioni di Consumatori ed Autorità (soprattutto per le Autorità di regolazione «settoriale» quali Agcom, Ivass, Arera, Banca d'Italia, Consob, ecc.) è fondamentale un'attività di «selezione» delle segnalazioni / richieste di intervento delle Associazioni di Consumatori in funzione del corretto «destinatario» scelto sulla base delle effettive «competenze», poteri e sfere di intervento delle varie Autorità. Tale attività di filtro preventivo può favorire, infatti, una maggiore efficienza nell'esercizio delle rispettive competenze istituzionali e nel confronto tra AGCM e le Autorità di regolazione settoriale.

Le denunce dovrebbero essere, in ogni caso, sempre più «qualificate», «documentate», mirate, frutto di un'attività di ricognizione su specifiche «priorità/ criticità»:

- Raggruppamento «tematico» di segnalazioni di «singoli» consumatori: No alla semplice «trasmissione» di denunce isolate che l'Autorità già riceve anche direttamente (impossibilità di interventi su «singole vicende»; disguidi contrattuali; ecc.);
- Per AGCM: nel caso di denunce qualificate è particolarmente utile che le Associazioni di consumatori siano «parti attive» del procedimento istruttorio;
- Ancor più utile forse il supporto nella fase «post-istruttoria»: monitoraggio dei comportamenti dei professionisti condannati e sostegno nel «contenzioso» a difesa dell'efficacia dei provvedimenti AGCM;
- «Incontri periodici» (circa 2 volte l'anno) organizzati dalla D.G. Tutela Consumatori AGCM per consentire alle Associazioni di Consumatori di segnalare:
 - A) criticità consumeristiche più diffuse per alcuni settori e per alcune «tipologie» di pratiche scorrette (PCS);
 - B) individuare «priorità» di intervento; strategie; miglioramenti procedurali / efficienza operativa.

Lo strumento della class action

Come noto, AGCM non ha il potere di imporre «misure risarcitorie» ma piuttosto di valorizzare gli «impegni» quando abbiano un «valore aggiunto» ovvero misure concrete a vantaggio degli utenti danneggiati. Pertanto, in quest'ottica, pur con le note difficoltà procedurali, la «class action» rimane uno strumento fondamentale per assicurare ai consumatori un risarcimento concreto rispetto ai danni subiti a causa delle pratiche commerciali scorrette dei vari professionisti.

L'Autorità è particolarmente lieta che i propri provvedimenti (tutti pubblica-

ti) e le relative evidenze istruttorie siano utilizzate come «strumenti probatori» dell'illecito contestato in giudizio. Basti citare, come meri esempi, la class action contro Volkswagen (che ha superato il primo test di ammissibilità); oppure le prospettive di class action contro Facebook (per lo sfruttamento commerciale dei dati personali degli utenti); la class action per l'«obsolescenza programmata»; ecc.

Naturalmente, rimangono di fondamentale importanza i progetti di riforma nazionali per rendere più agevole, concreto ed efficace tale fondamentale strumento di tutela consumeristica e l'auspicio che vi possa essere anche una omogeneizzazione rispetto al nuovo standard di class action delineato nel progetto comunitario “New Deal for Consumers”.

La conciliazione paritetica

I sistemi di «conciliazione» paritetica preventiva (sia quelli tradizionali «ADR», sia quelli on line «ODR» da potenziare e sviluppare) rimangono strumenti essenziali per evitare l'intasamento del contenzioso giudiziale ed offrire opportunità di tutela al consumatore con meccanismi sempre più efficienti, qualificati, professionali, a «basso costo» (in virtù delle spese effettivamente sostenute).

L'esperienza già maturata dalle varie Associazioni di Consumatori negli Organismi «ADR riconosciuti» è una base da cui partire per affinare la «formazione» e la professionalità degli operatori; la loro autorevolezza e la concreta tempestività ed efficacia delle soluzioni offerte soprattutto a beneficio del consumatore in qualità di «*contraente debole*» e soprattutto nei settori con «maggiori asimmetrie informative».

Il pacchetto di riforma UE “New Deal for Consumers” e le nuove sfide di cooperazione anche per le Associazioni di Consumatori.

Le citate disposizioni che rappresentano la base delle competenze consumeristiche AGCM (ovvero le disposizioni UCPD, CRD e UCTD) saranno oggetto del progetto di revisione “complessiva” attraverso il nuovo pacchetto “New Deal for consumers”: c.d. proposta di “Direttiva omnibus” COM 2018- 185 final dell'aprile u.s. Alla predetta Direttiva omnibus si aggiunge, infine, la proposta di Direttiva sulle azioni collettive dei consumatori (Dir. Com 2018 -184 final).

L'iniziativa sarà di particolare interesse ed utilità per AGCM soprattutto per aspetti quali ad esempio: 1) l'armonizzazione più ampia e la revisione della vecchia disciplina in materia di clausole vessatorie nei contratti tipo (risalente al 1993 e caratterizzata dal regime di “armonizzazione minima” che ha generato, come noto, varie asimmetrie e disomogeneità tra i vari Paesi membri); 2) le prospettive di riforma dei criteri per rendere le sanzioni ancor più “deterrenti, efficaci e proporzionate” con la citazione di un auspicabile parametro massimo delle sanzioni non inferiore al “4% del fatturato dei professionisti responsabili delle violazioni”.

Come noto, tale pacchetto riguardante il nuovo regime di cooperazione tra Au-

torità Europee e tra queste e la Commissione UE (New deal for Consumers' e riforma del Reg. riguardante la rete «CPC») sarà un'ottima opportunità per lanciare nuove sfide di efficienza su: poteri (quali ad esempio, mystery shopping; rimozione di contenuti illeciti on line; indagini su flussi finanziari; ecc.); criteri sanzionatori (di effettiva «deterrenza» ed efficacia); strumenti di cooperazione; ecc.

In tale scenario di riforma è fondamentale che anche le Associazioni di Consumatori siano pronte a raccogliere tali nuove sfide ed a supportare -in maniera più qualificata- l'attività delle Autorità: lavoro in «network»; reti più ampie ed efficienti (ECC/Net; Beuc; ecc.); «indagini settoriali»: ad esempio per «macro-categorie»; per professionisti «multi-nazionali»; ecc.

Conclusioni

L'Autorità antitrust italiana (AGCM) si trova in una situazione privilegiata nell'applicare competenze *sia in materia di concorrenza, che in materia di pratiche commerciali e tutela dei consumatori*, in quanto sussistono importanti elementi di sinergia tra le due policy (lato dell'offerta e lato della domanda nei vari mercati rilevanti).

Le sfide di *enforcement* più rilevanti riguardano soprattutto i settori non regolati, l'e-commerce, le pratiche on-line» (soprattutto «piattaforme» e «social media»): aspetti essenziali della «internet economy» e del c.d. «single digital market».

Il contributo delle Associazioni di Consumatori deve essere sempre più importante, «qualificato», professionale per aiutare l'Autorità in tali sfide di efficienza con focus su: «priorità» e maggiori «criticità consumeristiche» per ciascun settore economico.







LE ASSOCIAZIONI DEL CNCU A DIFESA DEL CONSUMATORE PER COMBATTERE LE ASIMMETRIE INFORMATIVE NEI CONTRATTI DEL CONSUMO

DI **ROBERTA SERRONI**

DIRIGENTE DELLA DIVISIONE XII - **CONSIGLIO NAZIONALE DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI (CNCU)** DELLA **DGMCCVNT**

Il diritto dei consumatori è sempre stato un tema di grande attualità ed ha assunto negli ultimi anni una centralità nel panorama normativo, europeo ed italiano.

Quando si parla di tutela del consumatore si parla di una disciplina articolata e complessa, che prevede numerose specificità;

Nell'ultimo decennio, l'evoluzione del quadro normativo, sia di ascendenza europea, sia di diritto nazionale, ha comportato l'elaborazione di un nuovo paradigma contrattuale, caratterizzato appunto da un insieme di regole divergenti, in modo significativo, dalla disciplina contrattuale di cui agli artt. 1321 ss. del codice civile.

Tale modello si caratterizza principalmente per l'asimmetria delle parti contrattuali e comprende, in primo luogo i contratti del consumatore, ma anche quelli che legano il professionista ad un altro professionista o un'impresa ad altra impresa, quando le rispettive posizioni siano – per le obiettive condizioni di mercato – significativamente asimmetriche in termini di potere contrattuale: di qui l'elaborazione della categoria dei “contratti asimmetrici”, ove la locuzione allude a tutti quei contratti in cui si fronteggiano, nel mercato, due soggetti caratterizzati da una significativa asimmetria di forza negoziale.

Asimmetria che, naturalmente, può essere informativa, economica, relazionale; un'asimmetria che, pertanto, per il fatto di derivare dalle rispettive “fisiologiche” posizioni di mercato, si presenta come asimmetria di tipo “fisiologico”.

Il consumatore “soffre” spesso di un'asimmetria di tipo informativo che limita il suo potere di negoziazione. Accade spesso che la libertà nelle determinazioni dell'equilibrio tra le prestazioni è solo formale, come nei casi in cui il contraente più debole subisce, di fatto, le condizioni contrattuali imposte dal contraente più forte.

Come premesso, negli ultimi anni si è estesa la formazione, di matrice europea, tesa a rendere più pregnante il controllo sostanziale sulle condizioni del contratto, al fine di renderle eque nei casi in cui tra le parti sia ravvisabile una situazione di notevole disparità di informazioni o di potere contrattuale.

Si fa riferimento a quei contratti d'impresa unilaterali (dove una delle parti è imprenditore o comunque un professionista, quindi soprattutto i contratti del consumatore) o bilaterali (in cui entrambe le parti sono imprenditori o professionisti, anche se spesso tra esse è ravvisabile una situazione di notevole sproporzione



informativa o di forza contrattuale, per es. il contratto di subfornitura).

La disciplina della tutela del consumatore è piuttosto recente, pur essendo espressione di un lungo processo evolutivo che parte dagli stati Uniti d'America per approdare in Europa dalla fine degli anni '60; essa presenta punti di contatto con le tematiche afferenti il mercato e la persona.

Con il Codice del consumo, adottato con il D.Lgs. n. 6 settembre 2005, n. 206, si è voluto realizzare l'obiettivo di una normativa organica dei consumatori, e per tale ragione si sono fatte confluire all'interno dello stesso tutte le discipline di settore emanate negli anni in materia, in attuazione di direttive comunitarie.

Il Codice del consumo rappresenta, quindi, il tentativo di ricostruzione unitaria di un nuovo modello contrattuale, nell'ottica di riconoscere e garantire una serie di diritti fondamentali dei consumatori (già contenuta nell'art. 1, comma 2, della L. n. 281/1998 e riproposta nell'art. 2 del Codice) afferenti: la tutela della salute, la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi, l'adeguata informazione e la corretta pubblicità, l'educazione al consumo, la correttezza, la trasparenza e l'equità nei rapporti contrattuali, la promozione e lo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti, l'erogazione dei servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza.

La razionalizzazione del quadro normativo nazionale in tema di tutela consumeristica, al fine di adeguare la stessa alle disposizioni comunitarie ed agli accordi internazionali, è avvenuta:

- implementando gli obblighi informativi in favore del consumatore;
- implementando le forme di composizione extragiudiziarie delle controversie;
- rafforzando la tutela del consumatore-utente.

Nel 2012 con il decreto sulle liberalizzazioni (d.l. 24.2012, n. 1) il legislatore ha introdotto una forma di controllo amministrativo sulle clausole vessatorie, affidando la stessa all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (cfr., art.37-bis);ha chiarito alcuni aspetti in tema di class action, ha esteso alle microimprese la tutela contro le pratiche commerciali scorrette.

In ambito europeo, è stata varata la direttiva 2011/83/CE sui diritti dei consumatori, che ha modificato i precedenti strumenti sui contratti a distanza e sui contratti negoziati fuori dai locali commerciali, introducendo nuovi e più pregnanti obblighi informativi anche precontrattuali in capo alle imprese, nonché ampliando il termine per l'esercizio del diritto di recesso da parte del consumatore.

Il tratto comune ai recenti interventi può rinvenirsi nella ricerca di un maggior equilibrio tra protezione dei consumatori e competitività delle imprese.

L'esigenza di quest'ultime, di una maggior certezza applicativa, ha condotto il legislatore nazionale ad una rivalutazione del controllo amministrativo preventivo sugli atti lesivi dei consumatori, mentre in ambito europeo, si è tradotta in una riduzione della discrezionalità degli Stati nel recepimento della normativa UE, ancorchè compensata da un sicuro innalzamento del livello di tutela dei consumatori.

Quanto alle aa.cc. rappresentative a livello nazionale, iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice del consumo, ed attualmente presenti nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico è questo evento odierno, celebrativo dei vent'anni dalla istituzione dell'Organo, occasione per mettere in luce il loro fondamentale ruolo.

Il cittadino, infatti, attraverso il "filtro" associativo ha un potere decisionale e può contribuire anch'esso direttamente alla definizione della politica locale e nazionale. La tutela che il legislatore ha offerto alla collettività è pertanto effettiva e penetrante. Essa si muove contestualmente su due fronti: l'uno, di carattere preventivo, decisionale, attraverso l'attività del Consiglio, l'altro di carattere repressivo, attraverso la possibilità di rivolgersi direttamente all'autorità giudiziaria, al fine di eliminare eventuali comportamenti lesivi di diritti, ritenuti fondamentali.

Le aa.cc. rispondono inoltre al bisogno di promuovere un consumo consapevole, critico e socialmente responsabile, creando le premesse per la diffusione di una matura e forte cultura di consumo sociale. Al riguardo, esse realizzano numerosi progetti, sia a livello nazionale che europeo, avviano importanti campagne di informazione ed educazione, studi e iniziative di ricerca e sensibilizzazione nei confronti dei consumatori.

Le Associazioni danno vita, in una logica di concertazione con le aziende, a modelli di tutela nei riguardi del consumatore/utente, salvaguardandolo in via preventiva rispetto ai prodotti e/o servizi sul mercato, riducendo in tal modo i contenziosi tra le parti.

Le Associazioni, su designazione del Mise, svolgono la funzione di punto di contatto nazionale della **rete ECC-NET** (Centro Europeo Consumatori Italia, consulenza ed assistenza per i consumatori in Europa). ECC-NET è una rete cofinanziata dalla Commissione Europea che informa i consumatori sui propri diritti quando acquistano beni e servizi, on line e offline, in Europa e li assiste in caso di controversie con aziende che si trovano in un Paese differente dal proprio.

A chi chiede giustizia per condotte illegittime, per pratiche commerciali scorrette, disservizi, poca trasparenza delle aziende le Associazioni di categoria possono avanzare diffide, petizioni, class action per la difesa dei diritti dei consumatori.

Attraverso **gruppi d'acquisto**, le Associazioni consentono risparmi (per es. esistono gruppi d'acquisto su energie rinnovabili, gruppi d'acquisto per forniture di luce e gas).

Altro settore particolarmente sensibile e di estrema importanza per i consumatori, riveste l'educazione finanziaria. Tematica molto attuale, legata sicuramente ad una problematica culturale. L'educazione finanziaria mira a costruire una nuova consapevolezza nella popolazione, per rafforzare la responsabilità individuale.

È necessario, pertanto, che i diversi operatori del settore (associazioni e tecnici del settore) collaborino per superare in via principale la diffidenza delle persone, ed a volte, il senso di "soggezione" che quest'ultime avvertono nei confronti di argomenti ritenuti troppo settoriali e non sempre facilmente intuibili.

Ciò implica, da parte degli esperti, sicuramente, competenze tecniche ma anche

buona capacità divulgativa ed empatica per andare incontro alle esigenze delle persone, delle famiglie, rendendo utilizzabili, ed effettivi gli strumenti educativi.

Si deve operare per far sì che sia sempre riconosciuto e valorizzato il diritto all'informazione, quale risvolto di un'applicazione più matura dell'art. 21 della Costituzione.

Riveste, quindi, particolare importanza la corretta informazione poiché, solo un'adeguata e specifica divulgazione delle notizie, di dati e concetti, dai contenuti facilmente fruibili, può contribuire ad evitare al consumatore/utente di incorrere nelle numerose e problematiche asimmetrie informative che compromettono il suo diritto ad una corretta informazione.

Educare significa, stimolare scelte consapevoli e favorire un mercato migliore e più concorrenziale, vincendo quello che a volte si riscontra nel comportamento del consumatore non correttamente e/o adeguatamente informato, ovvero il suo "immobilismo" dettato da un atteggiamento di paura.

Ciò è possibile ove siano informati/formati i consumatori/risparmiatori e, naturalmente, gli operatori del settore.

Resta, dunque, ancora attuale il principio - cristallizzato nella norma contenuta all'articolo 4 del Codice del consumo - dell'educazione al consumo, che costituisce uno dei pilastri della normativa a tutela dei consumatori, affinché tutte le scelte di acquisto possano essere effettivamente "scelte consapevoli", in particolar modo per le categorie di consumatori maggiormente vulnerabili.







LA TUTELA DEL CONSUMATORE FRA SPECIFICITÀ E GENERALITÀ. UN ESEMPIO EMBLEMATICO: LA CLASS ACTION

DI **LILIANA ROSSI CARLEO**
PROF. EMERITA **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE**

La necessaria brevità nella quale i nostri interventi devono essere contenuti non può esimerci da un caloroso, seppure rapido, ringraziamento a coloro che hanno organizzato questo evento che consente non solo di svolgere una riflessione sulla tutela del consumatore oggi, ma anche di celebrare e festeggiare il ventennale del CNCU!

Il vorticoso fluire del tempo che caratterizza il nostro vivere non deve impedirci quelle utili soste che, grazie ad avvenimenti importanti quale la giornata del CNCU, ci permettono di rileggere il passato per guardare al futuro.

Non è questa la sede per un bilancio, che meriterebbe ben altri spazi, ma è evidente che stiamo vivendo una fase di stasi rispetto al recente passato. Le cause di questa minore attenzione alla tutela del consumatore sono molteplici.

In questo quadro complesso merita un cenno il profilo regolatorio.

Gli interventi legislativi appaiono contrassegnati da un ritorno, anche da parte dell'Europa, ad impostazioni pragmatiche: l'attenzione si incentra sulle discipline verticali, di settore, che pongono l'accento su interessi sempre più circostanziati, con l'effetto di perdere la rilevanza sistematica che contraddistingue invece le discipline orizzontali e di trascurare le ricadute che possono determinarsi con riferimento ai possibili ambiti di sovrapposizione.

Questa crescente frammentazione rende difficile configurare in modo lineare il rapporto tra discipline generali, discipline speciali e discipline settoriali, né, spesso, consente di ravvisare un reale contrasto fra i diversi plessi normativi che giustificherebbe l'applicazione del criterio di specialità, lasciando piuttosto emergere, assai più di frequente, una complementarità tra le discipline in chiave funzionale alla tutela degli interessi coinvolti.

Tra i tanti esempi che possono dare concretezza al discorso, chiarendone i risvolti applicativi, si richiama l'annosa e discussa questione del riparto di competenze tra Authorities.

Inoltre, il susseguirsi di interventi legislativi settoriali va determinando, da una parte, una iper-regolamentazione e, dall'altra parte, un vuoto che stenta a riempirsi. Questo vuoto, che impone la ricerca ex post di una risposta appagante, al di là degli interventi giurisprudenziali che appaiono sempre più destinati a creare diritto, sembra poter essere colmato dal ruolo attivo assunto dalle diverse Autorità, ma anche, e principalmente, dal ruolo partecipativo che svolgono le diver-

se Associazioni e, quindi, il CNCU.

In questo contesto, sinteticamente accennato, occorre riflettere sulla tutela del consumatore fra specificità e generalità, ponendo attenzione alle differenze fra specificità, che indica una sorta di specializzazione che caratterizza una frazione cui fa riferimento un ambito tecnico-economico e specialità, che come è ben noto, implica e presuppone la generalità di altre norme.

La specificità, spesso indicata solo come specialità, trova una sua significativa espressione proprio nella qualità di consumatore e nella tradizionale prevalente rilevanza che il consumatore, in quanto “attore” di un atto di consumo, può assumere anche nell’influencare e condizionare il mercato. La qualità ha dato segno della sua utilità delimitando l’ambito di applicazione della disciplina che, appunto, intorno al consumatore si è venuta a creare. Un ambito di applicazione che spesso, però si sente l’esigenza di ampliare, tanto che, anche a livello legislativo, si manifestano timide estensioni quali, ad esempio e fra le altre, quella che si riscontra nel considerando 17 della direttiva 2011/83/UE che espressamente amplia la nozione di consumatore al caso del consumatore che abbia agito per ragioni professionali limitate al punto di non apparire prevalenti.

Accanto alla disciplina che si incentra sul consumatore assistiamo, però, come abbiamo accennato, ad un moltiplicarsi di discipline che riguardano in particolare i contratti dei settori regolati (es.: banche, intermediari finanziari, assicurazioni, trasporto). La unicità del soggetto, infranta dall’ingresso della disciplina a tutela del consumatore, peraltro contenuta in un codice che si affianca al codice civile, viene a subire un’ulteriore parcellizzazione attraverso il dilagare della settorializzazione che, come è stato autorevolmente osservato, contiene già nel suo etimo l’idea di separare, dividere, rendere parte a sé.

Ancora una volta, per offrire almeno un flash sugli enormi scenari sottostanti al discorso teorico, appare sufficiente ricorrere, fra i molti, ad un esempio concreto: l’esodo dal codice del consumo del consumatore/turista, divenuto, peraltro, nel frattempo <<viaggiatore>>, il che induce, fra l’altro, ad interrogarsi anche sul significato da attribuire ad una ulteriore linea di tendenza che sembra condurre ad un progressivo ridimensionamento del codice del consumo.

Si determina, pertanto, di fronte all’accrescersi delle numerose definizioni che vengono ad essere inserite nelle discipline settoriali, l’esigenza di una attenta rivisitazione dovuta alle necessarie aggregazioni che possono conseguire ai molteplici frazionamenti, ricorrendo anche all’analogia in ragione della forza espansiva che dovremmo riconoscere ai principi contenuti nei molti micro-sistemi che vanno condotti dall’interprete a sistema.

Un dato risulta quindi evidente: la rilevanza attribuita alla qualità soggettiva continua a comportare il frantumarsi della unità che caratterizzava la disciplina generale, quale era appunto la disciplina del codice civile, rappresentando una costante che caratterizza il passaggio dalla disciplina codicistica alle discipline di settore.

Rispetto al codice del consumo le discipline di settori ancora più specifici, tuttavia, pur riferendosi a determinati soggetti, hanno una minore vocazione generalizzante per quanto riguarda i soggetti, anche se possono assumerne una al-

trettanto ampia per quanto riguarda i comportamenti, posto che attribuiscono rilevanza maggiore al bene o al servizio, e pongono attenzione prevalente sull'attività professionale. Ancora una volta, cercando di chiarire la complessità sottostante al tema in oggetto, ricorriamo ad un esempio significativo richiamando, sia pure in mancanza delle tradizionali architetture concettuali, la valenza generalizzante delle norme sulla trasparenza.

Ne discende, quindi, che nello intersecarsi di discipline, si dovrebbe cercare di ricondurre i principi – i quali si ricavavano prevalentemente da una analisi degli strumenti di tutela che queste discipline introducono – a norme di carattere generale, distinguendo peraltro la concorrenza fra discipline in chiave funzionale dalla reale sovrapposizione di regole volte a disciplinare uno stesso fatto in vista di un risultato diverso.

Questa esigenza potrebbe assumere un ulteriore rilievo verificando, ancora, se e in che misura può giustificarsi una diversa intensità della tutela qualora ci si trovi in presenza di un medesimo fatto.

Allo stato comunque l'integrazione fra discipline settoriali appare circoscritta ad alcune esperienze, quali quella dell'ABE, in cui, pur distinguendosi il cliente dal consumatore, si applica la disciplina dei contratti del consumatore al solo cliente/consumatore .

Questi rapidi cenni testimoniano la difficoltà di operare un raccordo tra discipline verticali e discipline orizzontali e, in senso più ampio, tra norme generali e norme speciali.

Una possibile via per orientarsi negli incroci determinati dal concorrere delle diverse discipline può essere quella della rilevanza sistematica delle discipline di settore.

Occorre difatti ribadire la possibile applicazione analogica di norme relative a situazioni specifiche per assicurare un ritorno dalla specificità alla generalità, tenendo conto che la forza espansiva delle discipline di settore può essere esaltata valorizzando i principi ed estendendo alla figura integrale del civis l'applicazione di regole predisposte per un individuo frazionato. Del resto si tratta di una esigenza risalente. Giova difatti ricordare che già nel presentare il codice del consumo l'allora direttore generale aveva posto più volte l'accento sull'attenzione che merita il civis al di là ed oltre il consumatore. Si tratta di un dibattito ancora aperto e ricco di molteplici implicazioni.

In questa ottica appare altresì interessante notare che, nonostante quanto si è fin qui detto, si colgono segnali che mostrano uno scenario che muta: in alcune recenti occasioni è lo stesso legislatore che, sia pure forse in maniera troppo semplicistica, sembra voler tornare dallo specifico al generale.

Per quanto riguarda il nostro Paese (e non solo) un esempio emblematico potrebbe rinvenirsi nella proposta di legge A.C.791-A approvata dalla Camera il 3 ottobre 2018, che prevede l'abrogazione degli artt. 139, 140, 140 bis del codice del consumo ed introduce una nuova disciplina con gli artt. 840 bis e ss., collocati nel codice di procedura civile.

L'aspetto più rilevante può rinvenirsi di certo nella estensione dell'ambito di applicazione dell'azione di classe mediante la soppressione di ogni riferimento a con-

sumatore ed utente. Quest'innovazione potrebbe essere letta anche, e forse principalmente, come espressione della ricerca di tutele generalizzate. Si tratta di un aspetto sicuramente positivo, sebbene l'allargamento del perimetro di applicazione non giustifica alcun arretramento per quanto riguarda la tutela del consumatore.

Ancora una volta volgiamo lo sguardo su di un tema che meriterebbe ben altri approfondimenti rispetto ai rapidi cenni che in questa sede ci possiamo consentire, continuando a limitarci, così come in precedenza, a rapidi flash.

Abbiamo inteso richiamare la class action fin dal titolo non solo perché il legislatore sembrerebbe ricorrere ad una importante scorciatoia percorrendo una nuova via che conduce al passaggio dallo speciale al generale, ma anche perché la rapidità con la quale intendiamo trattare il tema specifico è giustificata dalla circostanza che il CNCU, in data 18 ottobre 2018, ha già avanzato, nell'ambito dei propri compiti istituzionali sanciti dall'art. 136 del codice del consumo, importanti proposte di modifica con riferimento al testo approvato dalla camera dei deputati (AC 791/A) e trasmesso dalla Camera al Senato il 4 ottobre 2018 (S. 844). Il richiamo ad un documento che potremmo in gran parte condividere ci appare il modo migliore per festeggiare un ventennale in modo operativo più che celebrativo.

Circoscrivendo le nostre osservazioni a qualche spunto, possiamo notare in primo luogo, e proprio in una prospettiva di coordinamento tesa a superare i frazionamenti, che desta perplessità la scarsa (se non nulla) attenzione che il nostro legislatore rivolge alla proposta di direttiva COM/2018-184 ("Azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori"). Difatti ne potremmo trarre l'impressione che, al di là di un discutibile superamento dell'obbligo di fedeltà ad un sistema che, malgrado il paventato rischio di una armonizzazione del diritto europeo "al ribasso", deve essere comunque armonizzato, il rischio è dato anche dalla eventualità che, invece di una semplificazione, si finisca per trovarsi di fronte ad un'inutile e problematica duplicazione di discipline.

Un riscontro positivo potrebbe tuttavia ritrovarsi nella circostanza che, per quanto riguarda l'ambito di applicazione, anche la proposta di direttiva europea supera il perimetro del diritto dei consumatori. Essa si estende difatti a 59 testi normativi eterogenei e rispetto ai quali prevale l'attenzione su di un profilo funzionale che esalta la tendenza a predisporre meccanismi procedurali unitari in materia di illeciti di massa e che, in ragione della sua generalizzazione, pone semmai dubbi non certo sulla estensione, quanto piuttosto su alcuni mancati inserimenti - quale, ad esempio quello relativo all'illecito concorrenziale - in un elenco che non appare comunque rigido.

Si può evidenziare comunque che, come si rinviene dal considerando 6 e dall'articolo 2 della proposta di direttiva, viene sottolineata la necessità di prescindere dalle varie denominazioni le quali come abbiamo visto, caratterizzano le molte discipline verticali.

Con riferimento alla disciplina interna, ci piace ribadire, proprio in occasione di questa giornata celebrativa, che desta perplessità la previsione di una azione inibitoria generalista la quale, però, lascia vigente, nell'ambito delle azioni previste da leggi speciali, richiamate dall'art. 840-sexiesdecies del testo in discussione, l'art. 37 del codice del consumo, abrogando, tuttavia, gli artt. 139 e 140 dello stesso codice. Sembra

logico che tali articoli, come ben puntualizza il documento predisposto dal CNCU, dovrebbero invece, restare in vigore al pari delle altre disposizioni previste in materia dalle leggi speciali, cui fa riferimento l'articolo 840-sexiesdecies.

Non sembra potersi revocare in dubbio che, per quanto riguarda l'inibitoria, come conferma l'art. 5 della proposta di direttiva, l'azionabilità di uno strumento di tutela collettiva, volto cioè ad azionare posizioni giuridiche di rilevanza collettiva, presuppone l'individuazione di un soggetto cui viene riconosciuto un interesse qualificato ad assicurare la conformità di determinati comportamenti ad un plesso normativo, a differenza di quanto accade nell'azione risarcitoria che aggrega ad una pretesa individuale le pretese omogenee dei componenti della classe.

In un quadro sistemico si imporrebbe, peraltro, la necessità di limitare la legittimazione ad agire alle associazioni rappresentative degli interessi fatti valere.

Un'ultima osservazione ci impone di porre in rilievo che il testo della proposta di legge in discussione non presta sufficiente attenzione alla questione del cd danno bagattellare, presentando un vuoto rispetto alla proposta di direttiva la quale, come si può desumere dal considerando 21 e dall'art. 6, pone attenzione alla valenza che il risarcimento potrebbe assumere in forma aggregata, esaltandone la funzione dissuasiva. Il tema meriterebbe, invero, ulteriori approfondimenti.

Ci piace terminare con l'augurio che, proprio partendo dalle osservazioni del CNCU con riferimento alla proposta, il festeggiamento del ventennale possa portare alla rapida approvazione di una legge che non limiti la possibilità di ricorrere alla class action al consumatore, ma che, tuttavia, non porti all'abrogazione di una specifica tutela per quanto riguarda il modello di azione inibitoria e ripristinatoria degli interessi collettivi del consumatore.







IL DIRITTO DEI CONSUMATORI DI ESSERE RAPPRESENTATI #1

DI **CESARE VACCÀ**
 PROF. DI DIRITTO PRIVATO
 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI MILANO BICOCCA

La rappresentanza del consumatore nelle politiche europee

Il Trattato di Roma del 17 ottobre 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea, dedicò ai consumatori non pochi riferimenti: all'art. 33¹, in relazione alla politica agricola, con l'obiettivo di *“assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori”*, il secondo all'art. 82² ove, fra le pratiche lesive della concorrenza, figurava anche la *“limitazione degli sbocchi e dello sviluppo tecnico a danno dei consumatori”*.

Disponeva, poi, l'art. 95³ che le proposte della Commissione in materia di *“salute, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori”*, si fondano su di *“un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici”*, così come all'art. 153⁴ si leggeva che, *“al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, la Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi”*, oltre che⁵ *“nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori”*.

La politica di salvaguardia dei diritti dei consumatori si è sviluppata attraverso iniziative di differente fonte e portata, fra le quali deve, innanzitutto, richiamarsi la *Carta europea di protezione dei consumatori*, adottata dal Consiglio d'Europa con la Risoluzione n. 543 del 1973, che delineò i programmi e gli obiettivi successivamente fatti propri dagli Organi comunitari.

La stessa definizione di consumatore, quale *“ogni persona [...] alla quale si-*

1 Art. 33, primo comma, alinea e, oggi sostituito dall'articolo 72 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

2 Oggi art. 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3 Art. 95, terzo comma, oggi art. 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4 Art. 153, primo comma, oggi art. 169 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5 Art. 153, secondo comma, oggi art. 12 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ano venduti beni o forniti servizi per uso privato” risale⁶ alla *Carta* del 1973, che indicò quattro ineludibili diritti dei consumatori, assai simili a quelli sviluppati nel 1962 dal presidente Kennedy nel suo celebre messaggio al Congresso, volto a rimarcare lo scarso potere dei consumatori - malgrado il loro peso economico-imputabile principalmente all'inadeguatezza dell'aggregazione associativa dei consumatori stessi⁷.

Fra questi quattro diritti rileva, innanzitutto, la protezione e l'assistenza, cui consegue il diritto al risarcimento dei danni provocati da prodotti e l'assenza di barriere nell'accesso alla giustizia, anche per quanto concerne la legittimazione ad agire degli organismi rappresentativi dei consumatori⁸ in un contesto di efficace amministrazione della giustizia stessa.

In secondo luogo venne affermato il diritto al *risarcimento* dei danni provocati dalla circolazione di prodotti pericolosi, dalla falsità o dall'erroneità delle comunicazioni pubblicitarie, così come dall'iniquità delle condizioni generali di contratto ed, in generale, dal ricorso a pratiche commerciali scorrette.

Il terzo diritto affermato dalla *Carta* del Consiglio d'Europa si identifica con l'informazione e l'educazione del consumatore, mentre il quarto ed ultimo concerne la rappresentanza dei consumatori stessi sia nelle organizzazioni spontanee, che devono essere incentivate e riconosciute⁹, sia ad opera di appositi organismi pubblici da istituire nei singoli Paesi¹⁰.

Precorreva egualmente i tempi l'esortazione indirizzata dalla *Carta* alle associazioni imprenditoriali di categoria affinché approntassero 'codici di comportamento', volti a radicare prassi commerciali rispettose dei diritti e degli interessi economici dei consumatori¹¹.

I principi enunciati dalla *Carta europea di protezione dei consumatori* sono puntualmente riprodotti e sviluppati dalla Risoluzione del Consiglio dei Ministri della Commissione europea del 14 aprile 1975, recante il *Programma preliminare della Comunità Economica Europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore*, che costituisce la completa anticipazione degli interventi normativi che, pur fra difficoltà e compromessi, hanno caratterizzato nelle decadi seguenti la politica comunitaria per i consumatori¹².

Le radici della Risoluzione del 1975 vennero poste nell'ottobre del 1972 dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, nove a quel tempo, che delinearono un programma d'azione comunitario volto a sviluppare la protezione del consumatore mediante l'istituzione sia di un servizio per l'ambiente e la protezione

6 Carta europea di protezione dei consumatori, art. A, alinea i.

7 J.F. Kennedy, Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest, 15 marzo 1962.

8 Carta europea di protezione dei consumatori, art. A, alinea iii.

9 Carta europea di protezione dei consumatori, art. E, alinea i.

10 Carta europea di protezione dei consumatori, art. E, alinea ii.

11 Carta europea di protezione dei consumatori, art. E, alinea vi.

12 G.U.C.E. n. C 92 del 25 aprile 1975, pag. 1.

dei consumatori, sia di un comitato consultivo dei consumatori presso la Commissione, con la partecipazione anche dei rappresentanti delle organizzazioni degli stessi consumatori.

In quella sede venne altresì adottata la decisione di predisporre un programma preliminare della Comunità europea per una politica di protezione e di informazione dei consumatori, che venne adottato dalla Commissione il 5 dicembre 1973, e fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 aprile del 1975¹³.

Il programma si sviluppava lungo due assi: innanzitutto la protezione e l'informazione dei consumatori quali acquirenti di beni e servizi; in secondo luogo la individuazione delle condizioni necessarie per riequilibrare i rapporti fra produttori, distributori e consumatori al fine di salvaguardare il diritto alla protezione della salute ed alla sicurezza quale uno dei cinque diritti fondamentali dei consumatori.

Il programma del 1975 individuava, quindi, gli obiettivi che avrebbero caratterizzato negli anni a venire le politiche comunitarie per quanto concerne, innanzitutto, la salute e la sicurezza dei consumatori: beni e servizi pericolosi devono essere ritirati dal mercato con procedure semplici e rapide ed i danni imputabili a prodotti o servizi difettosi o carenti devono essere risarciti.

Devono, infine, essere tutelati anche gli interessi economici dei consumatori, specie nei confronti degli abusi di potere dei venditori di beni o di servizi.

A distanza di dieci anni la Commissione intervenne nuovamente con la *Comunicazione* n. 314 del 23 luglio 1985, dal titolo *Nuovo impulso alla politica di protezione del consumatore*, vero e proprio bilancio delle carenze nell'attuazione degli obiettivi indicati un decennio addietro ed, insieme, un tentativo di individuazione delle relative cause, in ampia misura identificabili con la recessione economica che aveva portato i governi dei Paesi membri a differire ad un periodo maggiormente favorevole gli oneri gravanti sul sistema imprenditoriale in conseguenza dell'adozione dei provvedimenti legislativi volti a tutelare i diritti e gli interessi dei consumatori.

Con la successiva *Comunicazione* 24 ottobre 1986, n. 540, la Commissione manifestò l'esigenza di coniugare gli obiettivi di tutela del consumatore con le politiche di settore agroalimentari, della concorrenza, degli scambi commerciali, dell'informazione e della comunicazione, degli affari sociali, della protezione ambientale, non potendosi più a lungo considerare le istanze di tutela del consumatore avulse dal complesso delle iniziative comunitarie.

La Risoluzione del Consiglio del 9 novembre 1989 impegnò la Commissione ad approntare un piano pluriennale: con la *Comunicazione* della Commissione del n. 98 del 3 maggio 1990, vide così la luce il primo *Piano d'azione triennale* volto ad enucleare i prioritari settori d'intervento della politica dei consumatori,

13 Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975, riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, in G.U.C.E., n. C 92 del 25 aprile 1975, sul quale G. ALPA, M. BESSONE, *Il consumatore e l'Europa*, Padova, 1979.

identificati nell'incentivazione dell'associazionismo, in particolar modo nei Paesi dell'Europa del sud, nel sostegno alle iniziative d'informazione ed, infine, temi forieri di successivi rilevanti sviluppi, nella sicurezza dei consumatori e nelle garanzie correlate alla vendita di beni di consumo.

Al contempo si sviluppano i *Piani d'azione*, destinati ad assumere grande rilevanza nella politica europea a tutela dei consumatori, sono documenti programmatici che, a fronte di precisi stanziamenti, indicano le azioni da intraprendere nel periodo considerato, riunendole in un quadro generale che individua le attività da affrontare in via prioritaria.

Le associazioni dei consumatori sono menzionate nel primo *Piano di azione della politica dei consumatori nella CEE (1990-92)*, ove possono trovarsi precise indicazioni in merito alla necessità di pervenire “*sia nella Comunità che nei singoli Stati membri*” a forme di “*rappresentanza dei consumatori a livello politico per compensare l'influenza dei produttori e dei fornitori e contribuire ad un processo decisionale ben equilibrato*”, nella consapevolezza che per poter “*sviluppare e svolgere un'azione efficace, le associazioni dei consumatori necessitano di risorse finanziarie e di assistenza concreta*”¹⁴.

Il successivo programma comunitario, il secondo, attribui preminente risalto all'informazione del consumatore e venne adottato dalla Commissione il 28 luglio 1993¹⁵: metteva ulteriormente a fuoco gli obiettivi della concertazione con gli organi che rappresentano gli interessi dei consumatori; dell'adeguamento dei servizi finanziari alle esigenze di tutela dei consumatori; dell'agevolazione dell'accesso alla giustizia e, proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, si legge¹⁶ che, in attesa di una completa armonizzazione delle procedure, “*la Comunità spinge i meccanismi di conciliazione extra giudiziale ove le associazioni dei consumatori possono avere voce in capitolo*”.

Con il terzo *Piano d'azione*¹⁷ iniziò ad essere considerata l'opportunità di promuovere consumi sostenibili, indirizzando i comportamenti dei consumatori verso prodotti e servizi dal basso impatto ambientale; al contempo, nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa centro-orientale, lo stesso *Piano* affermò l'improcrastinabile esigenza di prestare loro l'assistenza necessaria -sul piano tecnico e su quello giuridico- al fine di inserire nel modo più armonico nei relativi ordinamenti i provvedimenti legislativi volti a tutelare i diritti dei consumatori.

14 I passaggi richiamati sono tratti dal Piano di azione della politica dei consumatori nella CEE(1990-92), Bruxelles, 3 marzo 1990, COM (90) - 98, par. B1. Sul ruolo attribuito dagli Organi comunitari alle forme organizzative dei consumatori, si segnala la Comunicazione della Commissione Priorità della politica a favore dei consumatori (1996-1998), Bruxelles, 31 ottobre 1995, COM (95) - 519.

15Secondo Piano d'azione triennale, Comunicazione della Commissione n. 378 del 28 aprile 1993, COM 93 def., Bruxelles, 28 luglio 1993.

16 Pp. 25-26.

17 Comunicazione della Commissione n. 519 del 31 ottobre 1995.

Il quarto *Piano d'azione in materia di politica dei consumatori* 1999-2001¹⁸, che coincide con l'entrata in vigore della moneta unica, a lungo si sofferma sul ruolo delle associazioni dei consumatori, sottolineando che il trattato di Amsterdam “*rafforza le basi per adottare provvedimenti a favore dei consumatori*”, sebbene il trattato stesso non precisi “*le priorità degli interventi e i provvedimenti da adottare. La Commissione, le altre istituzioni Ue e gli Stati membri sono responsabili dell'applicazione pratica del nuovo trattato [...] le associazioni dei consumatori hanno un ruolo significativo nel promuovere gli interessi dei consumatori poiché possono concentrarsi sui problemi in un modo che è precluso al normale consumatore. Per consentire alle associazioni di rappresentare efficacemente i consumatori è necessario un supporto finanziario, pur conservando l'indipendenza dalla autorità pubbliche*”.

Quanto, invece, alla qualificazione necessaria, “*data la crescente complessità tecnica dei problemi che i consumatori devono affrontare è essenziale far sì che le associazioni dispongano delle competenze adeguate. Esse devono, inoltre, essere sistematicamente consultate nel corso del processo decisionale*”.

La *Strategia della politica dei consumatori 2002-2006*¹⁹ ha, invece, fissato i tre obiettivi a medio termine da realizzare mediante un programma di azioni: pervenire ad un elevato livello comune di protezione dei consumatori; ad un'applicazione efficace delle norme a tutela dei consumatori; al coinvolgimento delle organizzazioni dei consumatori nelle politiche dell'UE.

Il *Programma d'azione comunitaria in materia di politica dei consumatori (2007-2013)*²⁰ conferma questa impostazione: è indicato, infatti, l'obiettivo di²¹ “*assicurare un grado elevato di tutela dei consumatori, in particolare migliorando le conoscenze disponibili, la consultazione e la rappresentanza degli interessi dei consumatori*” anche mediante²² la “*elaborazione di iniziative legislative e di altre iniziative normative, nonché promozione di iniziative di coregolamentazione e di autoregolamentazione*”, nonché²³ “*il monitoraggio del funzionamento dei sistemi alternativi per la risoluzione delle controversie e la valutazione del loro impatto*”.

La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Un “New Deal” per i consumatori*, dell'11 aprile 2018²⁴, indica mediante un pacchetto di misure i passi complessivamente da intraprendere per la creazione di un mercato unico equo per consumatori e

18 Comunicazione della Commissione COM 1998-696 def., Bruxelles, 2 dicembre 1998.

19 Comunicazione della Commissione COM (2002) 208 def., Bruxelles, 7 maggio 2002.

20 Decisione n. 1926/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

21 *Idem*, Allegato I, Obiettivo I.

22 Azione 4.

23 Azione 10.1.

24 COM(2018) 183 final, Bruxelles, 11 aprile 2018.

imprese a fronte di un contesto in profonda evoluzione²⁵.

Il ruolo di rappresentanza delle associazioni può qui rilevarsi principalmente in relazione alle azioni a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, nonché nell'ambito delle procedure per la risoluzione alternativa delle controversie.

Su di un piano molto diverso si è incisivamente radicata la tutela dei consumatori nei Trattati dell'Unione: con l'Atto unico europeo, in vigore dal 1° luglio 1987, gli interessi dei consumatori divengono presupposto dell'azione legislativa europea: il nuovo testo dell'art. 100 A del Trattato²⁶, confermando il precedente art. 95 afferma infatti che *“la Commissione, nelle sue proposte [...] in materia di sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato”*.

Questo vincolo ha rappresentato il presupposto di tutti i successivi interventi legislativi, ed i Trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno quindi consolidato la scelta secondo la quale la politica dei consumatori deve essere presente trasversalmente in tutte le politiche dell'Unione: il Trattato di Maastricht (art. G38) ha, pertanto, inserito nel Trattato istitutivo della Comunità europea il Capo XI, dedicato alla *Protezione dei consumatori*, in seguito sviluppato dall'art. 153 del Trattato di Amsterdam, che ha ulteriormente qualificato ed ampliato gli obiettivi comunitari inerenti la salvaguardia dei diritti e degli interessi dei consumatori.

L'impegno comunitario per lo sviluppo dell'associazionismo dei consumatori trova espressione nel primo comma dell'art. 129 A, come riformulato dal Trattato di Amsterdam, che afferma il diritto dei consumatori *“all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi”*: la rilevanza sociale delle associazioni dei consumatori riceve così un autorevole avallo in funzione della capacità di incidere a favore dei cittadini sugli assetti economici, giuridici ed istituzionali, all'uopo promuovendo i diritti *“all'informazione e all'educazione”*²⁷.

Il punto d'arrivo di questa evoluzione normativa è rappresentato dall'inserimento nel Trattato sull'Unione europea del Titolo XV dedicato alla protezione dei consumatori²⁸.

25 Il 2 aprile 2019 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio su un rafforzamento e una migliore applicazione delle norme in materia di tutela dei consumatori riposto su una maggiore trasparenza per i consumatori che effettuano acquisti online, sanzioni efficaci e norme chiare per contrastare il problema del doppio standard qualitativo dei prodotti nell'UE.

26 Art. 100 A, terzo comma.

27 È rilevato da tempo che l'effettiva capacità di mobilitazione delle associazioni dei consumatori, in altri termini il legame che esse sono in grado di instaurare con i simpatizzanti, non è valutabile sulla scorta del consenso riscosso e del numero degli aderenti, ma è il potere di creare un'opinione pubblica favorevole a rappresentare la principale risorsa delle organizzazioni, le quali traggono legittimazione dalla credibilità delle iniziative: così C.RANCI, *Il movimento dei consumatori. La mobilitazione delle organizzazioni dei consumatori e il loro ruolo nelle politiche pubbliche di tutela*, in *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di ESILVA, Milano, 1996, p.57 ss., in particolare pp. 72-73.

28 Il Titolo XV reca il titolo *Protezione dei consumatori*, e l'art. 169, primo comma, dispone che *“Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi”*.

A coronamento di questo percorso attraverso le tappe salienti dell'individuazione dei traguardi europei della salvaguardia dei diritti dei consumatori e della rappresentanza dei loro interessi, deve richiamarsi l'organo collegiale delle associazioni europee dei consumatori presso la Commissione: il *Comitato consultivo dei consumatori*, che risale al 1973²⁹, è divenuto *Consiglio consultivo dei consumatori* nel 1990³⁰, per assumere, nel 1995, il nome di *Comitato dei consumatori*³¹, ed oggi *Gruppo consultivo europeo dei consumatori*³².

Il *Gruppo consultivo europeo dei consumatori* può essere consultato dalla Commissione su tutti i problemi riguardanti la tutela degli interessi dei consumatori a livello comunitario, ed è composto da un rappresentante le associazioni dei consumatori di ciascun Paese membro e da un membro in rappresentanza di ogni organizzazione europea dei consumatori.

Due sono, pertanto, i livelli di attività e rappresentatività delle associazioni di consumatori presso la Commissione: la medesima *Decisione*³³ in relazione ai criteri di selezione delle associazioni rappresentate nel *Gruppo* dispone che “*organizzazioni nazionali dei consumatori significa organizzazioni dei consumatori rappresentative, in accordo con le regolamentazioni nazionali, di consumatori attive a livello nazionale*”, mentre³⁴ le “*organizzazioni europee dei consumatori*” devono “*essere non governative, a scopo non lucrativo, esenti da conflitti di origine industriale, commerciale e professionale o da altri conflitti d'interessi e avere come obiettivi e attività primari la promozione e la tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori nella Comunità. Devono avere ricevuto il mandato di rappresentare gli interessi dei consumatori a livello comunitario dalle organizzazioni nazionali di consumatori in almeno la metà degli Stati membri che siano rappresentative, in accordo con le regolamentazioni nazionali, di consumatori e che siano attive a livello regionale o nazionale*”.

29 *Decisione della Commissione del 25 settembre 1973, n. 73/306/CEE, in G.U.C.E., n. 283/18 del 10 ottobre 1973.*

30 *Decisione della Commissione del 17 dicembre 1989, n. 90/55/CEE, in G.U.C.E., n. L 038 del 10 febbraio 1990, p.40.*

31 *Decisione della Commissione n. 95/260 del 13 giugno 1995, in G.U.C.E., n. L 162 del 13 luglio 1995, p. 37.*

32 *Decisione della Commissione n. 2003/709/CE del 9 ottobre 2003, che istituisce un Gruppo consultivo europeo dei consumatori.*

33 *Art. 2, secondo comma.*

34 *Art. 2, terzo comma.*





IL DIRITTO DEI CONSUMATORI DI ESSERE RAPPRESENTATI #2

DI **CESARE VACCÀ**
 PROF. DI DIRITTO PRIVATO
 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI MILANO BICOCCA

La rappresentanza del consumatore nelle scelte del legislatore italiano

La legittimazione dell'attività delle associazioni ha le radici sia nell'art. 18 Cost., secondo il quale, come è ben noto, *"i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale"*, sia nell'art. 3, secondo comma Cost., che impegna lo Stato a *"rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese"*.

Nel 1986, ad iniziativa delle organizzazioni rappresentative dei consumatori, venne istituita presso il Ministero dell'industria la Consulta Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, organo di coordinamento originariamente di circa dieci associazioni -non tutte, peraltro, di ascendenze ed attività assimilabili- operanti nel nostro Paese¹.

La Consulta, in seno alla quale si è avuto nel 1992 il distacco delle associazioni di matrice sindacale, ha rappresentato la prima, embrionale, forma di rappresentanza dei consumatori nei confronti degli organi dello Stato in assenza di una organica 'codificazione' sull'esempio di quelle adottate da altri Paesi europei: le regole in materia di associazioni rappresentative dei consumatori sono state, infatti, adottate con la l. 30 luglio 1998, n. 281, recante la *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, le cui norme sono oggi confluite nel Codice del consumo².

Aspetto centrale di questa legge fu il 'riconoscimento' delle associazioni dei consumatori: presso l'allora ministero dell'industria venne *"istituito l'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale"*³, l'iscrizione al quale fu subordinata a requisiti esclusivamente formali, che

1 M. GAMBARO, *Consumo e difesa dei consumatori. Un'analisi economica*, Bari, 1995, in appendice al quale (p.139 ss.) sono riportate le schede concernenti la consistenza e l'attività delle organizzazioni dei consumatori maggiormente rappresentative.

2 D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

3 Art.6, primo comma, l. 30 luglio 1998, n. 281, oggi presso il ministero delle attività produttive, art. 137, primo comma del *Codice del consumo*.

non sono in grado di incidere sulla rilevanza sociale -e lo spessore- delle attività effettivamente svolte.

Se le organizzazioni dei consumatori, come il legislatore correttamente ritiene, assolvono un ruolo di pubblico interesse ai fini “*dell’educazione al consumo*”⁴, della “*tutela degli interessi collettivi*”⁵, dell’esercizio dell’azione in sede civile ed amministrativa⁶, la loro legittimazione sociale non può -e non deve- essere riposta su criteri di rappresentatività meramente quantitativi⁷.

È stato rilevato da tempo che l’effettiva capacità di mobilitazione delle associazioni dei consumatori, in altri termini il legame che esse sono in grado di instaurare con la base dei simpatizzanti, non è valutabile sulla scorta del consenso riscosso e del numero degli aderenti che le sostengono, in quanto è il potere di creare un’opinione pubblica favorevole che rappresenta la principale risorsa delle organizzazioni prive di consistenti vincoli associativi⁸.

Non è un caso, quindi, se la legittimazione delle associazioni discende dall’influenza in grado di promuovere ampie mobilitazioni sull’onda dell’indignazione a fronte di vicende quali quella della Chevrolet Corvair svelata da Ralph Nader⁹, del Thalidomide o, recentemente e meno drammaticamente, di Volkswagen¹⁰, di Apple e Samsung¹¹.

Le associazioni dei consumatori traggono, infatti, legittimazione dalla credibilità delle attività e delle iniziative, in altri termini dalla qualità dei servizi offerti e dal grado in cui questi incidono a favore dei cittadini sugli assetti economici, giuridici ed istituzionali rappresentando i consumatori tanto in sede giudiziale, quanto in quella istituzionale.

Proprio in considerazione di questo ruolo, nei Paesi scandinavi, i primi a riconoscere le istanze ‘consumeristiche’ sin dal secondo dopoguerra, sono stati istituiti organismi pubblici preposti alla salvaguardia dei diritti dei consumatori, con la partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali e femministe

4 Art.1, secondo comma, alinea *d*, l. 30 luglio 1998, n. 281, oggi art. 2, secondo comma, alinea *d* del *Codice del consumo*.

5 Art.3, primo comma, l. 30 luglio 1998, n. 281, oggi art. 2, primo comma del *Codice del consumo*.

6 Art.1, primo comma, alinea *b*, l. 30 luglio 1998, n. 281, oggi artt. 139-140 del *Codice del consumo*.

7 Sul ruolo attribuito dagli Organi comunitari alle forme organizzative dei consumatori, si veda la Comunicazione della Commissione *Priorità della politica a favore dei consumatori 1996-1998* (COM 95 - 519 def., Bruxelles, 31 ottobre 1995).

8 C.RANCI, *Il movimento dei consumatori. La mobilitazione delle organizzazioni dei consumatori e il loro ruolo nelle politiche pubbliche di tutela*, in *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di F. SILVA, Milano, 1996, p.57 ss., in particolare pp.72-73, ove riferimenti agli Autori statunitensi che, negli anni ottanta, hanno rilevato questa tendenza.

9 R. NADER, *Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile*, Grossman Publishers, New York, 1965.

10 *Class actions* sono state promosse da Codacons e da Altroconsumo: in relazione a quest’ultima l’associazione dichiara 76 mila adesioni alla richiesta di un risarcimento del 15% del prezzo di acquisto dell’auto.

11 Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Provvedimento n. 27365 Apple*, aggiornamento software, 25 settembre 2018; Samsung, *Provvedimento n. 27363* aggiornamento software, 25 settembre 2018.

per le quali la difesa del consumatore rappresentava un'estensione dei tradizionali ambiti di attività.

Il sistema scandinavo, diverso da quello statunitense che vede le organizzazioni dei consumatori attivarsi presso gli organi legislativi alla stregua di qualsiasi altro gruppo di pressione, esalta il ruolo pubblico nella promozione delle politiche di intervento a favore dei consumatori ed, al contempo, mostra la stretta integrazione fra l'amministrazione centrale ed i gruppi esponenti interessi collettivi, resa possibile da un equilibrio concertato di funzioni e poteri, pur presentando il rischio di una debolezza intrinseca dei gruppi stessi nei confronti della sfera politica¹².

Il nostro legislatore ha avuto, quindi, di fronte due modelli, che ben possono ritenersi gli estremi della scala concernente le politiche pubbliche di intervento in ambito 'consumeristico': quello statunitense caratterizzato da un diversificato insieme di organizzazioni indipendenti -talvolta dalle competenze specialistiche- prive di una collocazione istituzionale e la cui legittimazione è riposta sia sull'influenza esercitata presso l'opinione pubblica, sia sulla capacità di operare nel mercato intermediando beni e servizi; quello, invece, scandinavo, rispetto al quale le organizzazioni esponenti (anche) gli interessi dei consumatori e degli utenti partecipano istituzionalmente alla formazione del processo decisionale, tanto legislativo, quanto amministrativo.

La scelta prevalsa in Italia affronta, invece, il profilo della legittimazione delle organizzazioni dei consumatori ignorando idonei criteri di valutazione dell'efficacia delle iniziative promosse a favore dei consumatori e degli utenti.

Rappresentanza e finanziamento delle associazioni dei consumatori

Coprire i costi delle organizzazioni rappresentative dei consumatori rappresenta un problema di non poco conto: a fronte della già evidenziata assenza di un rapporto proporzionale fra il consenso presso l'opinione pubblica e la base associativa, le risorse delle associazioni dei consumatori devono provenire da altre fonti, che -se si vuole preservarne l'indipendenza dalle imprese- non possono che identificarsi con i sussidi istituzionali, le quote associative, e con i corrispettivi eventualmente richiesti ai soci per i servizi di consulenza e di assistenza giudiziale.

Nelle esperienze scandinave e dei Paesi che da queste traggono spunto, il sostegno istituzionale non si limita, peraltro, all'erogazione di fondi pubblici, ma comporta la legittimazione che deriva non già dal numero degli iscritti, bensì dall'inserimento nei processi decisionali, così riconoscendo -in qualche misura- alle associazioni lo *status* pubblicistico di organismi rappresentativi dei consumatori i cui interessi si considerano meritevoli di tutela¹³.

È proprio in funzione del consenso riscosso per l'attività esercitata in sede istituzionale che le organizzazioni dei consumatori possono contare sull'amplia-

12 *IDEM*, pp.80-81.

13 C.RANCI, *Il movimento dei consumatori. La mobilitazione delle organizzazioni dei consumatori e il loro ruolo nelle politiche pubbliche di tutela*, cit., p.73 ss.



mento della base associativa: non a caso con riferimento agli Stati Uniti è stata riscontrata la diretta correlazione fra l'indebolimento della legittimità istituzionale delle organizzazioni stesse iniziata nel periodo della presidenza di Ronald Reagan -che ha comportato la perdita di potere presso il governo federale- e l'affievolimento della capacità di attrarre nuove adesioni¹⁴.

Ciò mostra che i tradizionali servizi indirizzati ai consumatori, come i *test* comparativi, la consulenza nelle situazioni conflittuali con le imprese ed, eventualmente l'assistenza in giudizio, anche nella forma di *class actions* promosse dalle associazioni stesse¹⁵, non esauriscono le aspettative dei consumatori, delle quali fanno parte anche istanze di rappresentatività, forse ancor più sentite oggi, nel nostro Paese a fronte del dissolvimento dei partiti politici che per decenni hanno soddisfatto i bisogni di partecipazione ideologica dei cittadini.

Differente aspetto è rappresentato dalle iniziative delle associazioni dei consumatori, che iniziano a manifestarsi in questi anni, promuovendo gruppi d'acquisto che negoziano collettivamente con le imprese condizioni contrattuali rese possibili dalla rappresentanza di centinaia di migliaia di utenti dei servizi di distribuzione di energia elettrica e di gas, oltre che di telefonia: da sottolineare che, anche in questi casi, al vantaggio economico si associno forme di identificazione culturale.

Nel 2012 l'associazione britannica *Which?* ha promosso *The Big Switch*, operazione che, mediante il potere di negoziazione in nome di circa 300.000 utenti intenzionati a cambiare il fornitore di energia elettrica, ha consentito di ottenere tariffe più economiche mediante una gara fra le imprese concorrenti.

In Italia nel 2013 Altroconsumo si è fatto promotore di *Abbassa la Bolletta*, che ha consentito a 39.000 famiglie di cambiare operatori nei mercati dell'energia elettrica e del gas a tariffe più basse, ed ora, sempre Altroconsumo, propone *Abbassa la Tariffa* gruppo di acquisto che mira a risparmiare sui costi della telefonia mobile.

Vi sono studi sul processo di sviluppo delle associazioni dei consumatori che indicano la crescente rilevanza delle risorse acquisite dalle organizzazioni operando sul mercato dei beni e dei servizi pur se, come già si è rilevato, il *Codice del consumo* dispone che "alle associazioni dei consumatori e degli utenti è preclusa ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione"¹⁶.

La formulazione della norma potrebbe, pertanto, risultare d'intralcio allo sviluppo delle iniziative delle organizzazioni dei consumatori volte a promuovere in prima persona migliori condizioni contrattuali e tariffarie nel mercato dei beni e servizi, attività che rappresenta ad un tempo una forma di tutela dei consumatori ed una modalità di estrinsecazione della libertà di questi ultimi di scegliere cosa (e come) consumare, così stimolando anche il livello della concorrenza fra operatori.

14 C. RANCI, op. cit., p.79.

15 *Infra*, cap.

16 Art. 137, terzo comma.

Considerata la pubblica rilevanza dei compiti assolti dalle associazioni, non appare fuori luogo pensare a forme di finanziamento pubblico correlate alle attività esercitate, quantomeno nella forma del rimborso delle spese direttamente sostenute.

La sostenibilità dei consumi ed il ‘boicottaggio etico’

Un aspetto della ‘maturazione’ del consumatore che, lentamente –e, forse, contraddittoriamente- inizia ad essere più sensibile, è la pratica di scelte d’acquisto maggiormente consapevoli.

Alla base di questa evoluzione vi è la consapevolezza che nella complessità della società globalizzata, sebbene le interconnessioni non sempre siano palesi, i consumi producono conseguenze in Paesi dai differenti livelli di sviluppo.

È andata così radicandosi la riprovazione non soltanto nei confronti dei comportamenti in contrasto con la legge ma, ciò che più conta, anche verso condotte non necessariamente in conflitto con disposizioni normative, ma suscettibili nondimeno di provocare reazioni emotive nell’opinione pubblica per la sostanziale iniquità.

Sempre più consistenti gruppi di cittadini tendono ad operare ‘scelte di appartenenza’ che premiano imprese ed istituzioni nelle cui politiche culturali, sociali, ambientali, si riconoscono, penalizzando per contro quelle i cui comportamenti sono considerati in contrasto, prima ancora che con la norma giuridica –e, come si è detto, eventualmente anche prescindendo da essa- con i valori socialmente condivisi.

Il conflitto con la coscienza sociale dei cittadini può anche sfociare in scelte di consumo cui non sono estranee vere e proprie forme di boicottaggio nei confronti dei produttori la cui condotta sia eticamente condannabile, pur se in relazione a comportamenti tenuti in Paesi lontani: le vicende che hanno accompagnato la notizia dell’impiego di manodopera infantile negli stabilimenti asiatici di noti produttori occidentali di articoli sportivi sono, a questo proposito, emblematiche¹⁷.

Naturale implicazione dell’approccio etico ai consumi sono le campagne di boicottaggio mediante la pressione economica esercitata sulle imprese: il Regno Unito vanta una risalente tradizione in questo senso, in quanto uno dei primi casi fu, nel 1791, il boicottaggio dello zucchero proveniente da piantagioni di canna delle colonie britanniche che ricorrevano al lavoro degli schiavi: quando il Parlamento si rifiutò di abolire la schiavitù le vendite crollarono da un terzo alla metà, ed al contempo decuplicarono in due anni quelle dello zucchero proveniente dall’India, ove la schiavitù non era praticata.

Sin d’allora la mobilitazione dei consumatori si mostrò uno strumento essenziale per modificare i comportamenti economici, ed il boicottaggio dello zucche-

¹⁷ Scontato è il rinvio a N. KLEIN, *No logo*, ed. it. Milano, 2001, in particolare p. 349 ss., ove sono ripercorse le vicende che portarono alla fine degli anni novanta al boicottaggio di Nike, Shell e McDonald’s.

ro è ricordato come uno dei primi esempi di ricorso al potere d'acquisto per contrastare il commercio di beni che non sono prodotti eticamente.

Il boicottaggio è oggi definito 'strumentale' quando, come nella gran parte dei casi, è volto ad indurre un'impresa a mutare i comportamenti produttivi o commerciali mediante la pressione economica esercitata dai consumatori; un secondo tipo è, invece, finalizzato ad indirizzare l'attenzione degli organi legislativi su di un problema da affrontare, come nel remoto caso che si è richiamato¹⁸.

Le campagne di boicottaggio consentono di esercitare una pressione economica sulle imprese, specie nei casi in cui i governi non sono disposti, o non sono in grado di adottare adeguate misure: sono, quindi, i consumatori a rifiutare beni e servizi offerti da imprese il cui comportamento urti, in qualche modo, la coscienza comune, ed oggi si stima che il 20% degli abitanti del Regno Unito abbia aderito a campagne di boicottaggio, e circa 2,97 milioni di persone praticino il boicottaggio di imprese note per la loro evasione fiscale.

Le imprese sono sensibili al boicottaggio, non soltanto per le implicazioni economiche immediate –comprese le negative ripercussioni sull'andamento dei titoli delle società quotate- ma anche perché l'esperienza mostra che i consumatori che hanno manifestato questa forma di dissenso raramente tornano ad avvicinarsi ai prodotti oggetto del boicottaggio stesso¹⁹.

Ethical Consumer, associazione britannica, ha organizzato, fra i tanti, il boicottaggio di *Amazon* per la politica di evasione fiscale; di *Adidas* e di *Nike* per l'utilizzo di pelle di cuccioli di canguro nella produzione di scarpe da calcio; di *Air France*, unica fra le maggiori compagnie aeree, a trasportare scimmie catturate nel loro ambiente naturale che, dopo viaggi anche di più di trenta ore, sono destinate a laboratori di sperimentazione; di *BP*, per uno dei maggiori disastri ambientali di tutti i tempi, quello della piattaforma petrolifera *Deepwater Horizon* nel Golfo del Messico; di *Caterpillar*, che vende bulldozers a Israele consapevole che saranno armati ed utilizzati per distruggere case, infrastrutture ed insediamenti agricoli nei territori palestinesi occupati; di EDF, *Électricité de France*, per il suo coinvolgimento nel progetto di costruzione di una nuova generazione di centrali nucleari nel Regno Unito; di *Hermès* che produce articoli di lusso con la pelle di rettili, alligatori e coccodrilli; di *Kellogg's*, che utilizza nei suoi prodotti zucchero ricavato da barbabietole geneticamente modificate; de *L'Oreal*, per la sperimentazione animale dei prodotti cosmetici, nonché per l'attività di *lobbying* in sede europea in merito alla sperimentazione sugli animali; della *Nestlé* per la violazione dell'*International Code of Marketing of Breast milk Substitutes*, oltre che per l'uso di olio di palma e per l'etichettatura che non menziona gli ingredienti geneticamente modificati; di *Nikon*, che mentre promuove le attrezzature per i fo-

18 M. FRIEDMAN, *Consumer boycotts: effecting change through the marketplace and the media*, Routledge, New York, 1999.

19 *Ethical Consumer Markets Report 2016* evidenzia che nel Regno Unito sempre più numerose imprese, non soltanto grandi multinazionali, operano le scelte etiche che i consumatori si attendono, dalla produzione di prodotti alimentari biologici alle auto elettriche.

tografi naturalisti, produce mirini per fucili da caccia; di *Nokia*, che ha realizzato in Iran il centro che consente ai servizi di sicurezza di reprimere il dissenso mediante il controllo dell'intero sistema di comunicazioni telefoniche; di *Shell*, per le sue attività nel Delta del Niger; di *Starbucks* per il trattamento dei coltivatori di caffè etiopi, oltre che per l'elusione fiscale.

Può, così, definirsi *'political consumerism'* un fenomeno dalle duplici implicazioni: innanzitutto i consumatori esercitano un potere per indurre un mutamento sociale attraverso il mercato; in secondo luogo, così facendo politica ed economia si coniugano in un processo di mobilitazione ad opera di gruppi sociali che hanno individuato in queste forme di rappresentanza efficaci modalità per conseguire obiettivi politici inviando forti segnali alle imprese, le quali devono fare i conti anche con queste inedite modalità di espressione del comportamento dei consumatori²⁰.

Con efficace neologismo è oggi definito *'boycott'* il comportamento dei consumatori antitetico al boicottaggio, vale a dire il consapevole acquisto di prodotti volto ad esprimere la condivisione di scelte etiche, metaforicamente così esprimendo un voto a sostegno di politiche commerciali ed industriali sostenibili²¹.

Mediante le scelte di *'political consumerism'* i consumatori eticamente consapevoli rendono possibili, di fatto, modalità di partecipazione politica e di *governance*, secondo un modello, tuttavia, non totalmente generalizzabile a causa delle oggettive differenze, non solo culturali, fra i diversi Paesi, pur in presenza di una astratta propensione verso forme di consumo attivo che devono, tuttavia, trovare il loro catalizzatore nell'attività di associazioni ed organizzazioni in grado di canalizzarlo²².

Conclusioni

A fronte della odierna crisi di rappresentatività dei partiti, ed almeno in parte dei sindacati, i cittadini devono trovare altri interlocutori presso i soggetti decisori e le istituzioni: il consumerismo rappresenta quindi un diritto di appartenenza alla società conquistato tramite l'azione delle associazioni per la loro capacità di mobilitare i consumatori, agire nei confronti delle imprese, intervenire nel processo legislativo in modo complementare alla partecipazione ad organismi rappresentativi con modalità di intermediazione degli interessi che traducano in domanda politica le istanze dei consumatori.

In questa prospettiva è essenziale considerare che il consumatore cambia, e necessita di forme di rappresentanza che tengano conto della propensione ad

20 B. HOLZER, *Political consumerism between individual choice and collective action: social movements, role mobilization and signalling*, in 30 *International Journal of Consumer Studies*, 2006, p. 405 ss.

21 D. SHAW, T. NEWHOLM, R. DICKINSON, *Consumption as voting: an exploration of consumer empowerment*, in 40 *European Journal of Marketing*, 2006, p. 1049 ss.

22 E. JACOBSEN, A. DULSRUD, *Will consumers save the world? The framing of political consumerism*, in 20 *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2007, p. 469 ss.

operare scelte di appartenenza.

Le associazioni, conseguentemente, devono riallineare l'asse della rappresentanza con i bisogni reali dei cittadini alzando -ed eventualmente diversificando- il livello dei servizi resi, intensificando la collaborazione con tutte le autorità indipendenti di controllo e fornendo risposte immediate ed adeguate ad eventi sciocanti per l'opinione pubblica.

Osserva il costituzionalista tedesco Joseph Kaiser che “*gli interessi dei contribuenti e dei consumatori hanno la caratteristica di non essere organizzabili come gli altri [...] essi sono generali. Questo non significa che sono deboli ed insignificanti, anche se il singolo consumatore dà spesso l'impressione di un 'roi fainéant', di un re pigro. Il prevalere della figura del consumatore è, al contrario, una caratteristica della nostra società e la nostra opinione pubblica è largamente un'opinione del consumatore*”²³.

Inoltre, come da tempo è stato rilevato, se è vero che esiste una omologazione nel nome della categoria dei consumatori, non è men vero che si configuri anche una accentuata disomologazione per gruppi sociali diversi, cui corrispondono differenti stili di vita e di consumo: pertanto “*riguardo all'informazione possiamo trovare forti elementi di omologazione (sappiamo tutti, più o meno, le stesse cose) ma, nello stesso momento, troviamo differenziazioni fortissime nella scelta dei mezzi, delle testate d'informazione, nella scelta dei contenuti-argomenti su cui concentrare l'attenzione*”²⁴.

È necessario, pertanto, indirizzare il bisogno di rappresentanza anche per radicare una cultura dei consumi che tenga conto di tutti gli attuali canali di comunicazione: piaccia o meno, non può sfuggire che, agli occhi del pubblico, la presenza nei *social media* conferisce oggi -forse- maggiore visibilità della presenza in sedi istituzionali.



23 J.H.KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, (trad. it. di S. Mangiameli di *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956), Milano, 1993, pp.200.201.

24 M. LIVOLSI, *Comunicare: con quale consumatore?*, in *Consumi e consumatori: nuovi scenari per il marketing*, a cura di G. Iasevoli, Milano, 1996, p. 55 ss.





COMUNICAZIONE, NUOVE TECNOLOGIE E TUTELA DEI CONSUMATORI. L'EVOLUZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

DI **CRISTINA SCHEPISI**
 PROF.SSA DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA
 UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI PARTHENOPE

La celebrazione del ventennale del Consiglio Nazionale dei Consumatori e Utenti è certamente un'ottima occasione per ripercorrere, seppur molto brevemente, i principali traguardi raggiunti in materia di politica dei consumatori negli ultimi decenni. Un ruolo sicuramente di rilievo, nello sviluppo della politica dei consumatori e nell'innalzamento della loro tutela, è rivestito dal diritto dell'Unione europea, il quale ha condotto all'introduzione di importanti regole e principi negli ordinamenti interni. La centralità della politica dei consumatori è da ultimo dimostrata dall'introduzione nella Carta dei diritti dell'art. 38, secondo il quale *“Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori”*.

L'innovazione tecnologica, e in particolare i nuovi modelli della *digital economy*, pongono tuttavia nuove sfide e ulteriori questioni da affrontare. Oggetto del presente contributo è in particolare quello di delineare succintamente le modalità di azione dell'Unione europea, nonché di svolgere qualche breve riflessione in relazione ad alcune delle problematiche che i nuovi servizi della società dell'informazione e della comunicazione pongono dal punto di vista della protezione dei consumatori.

In via preliminare ci sembra utile ricordare quali sono stati i principali strumenti mediante i quali l'Unione europea è, direttamente o indirettamente, intervenuta per tutelare i consumatori. Nel contesto della politica in materia di consumatori (inserita solo in epoca successiva rispetto ai trattati originari) sono note le numerosissime direttive adottate nel corso dei vari decenni e che, nell'ambito dell'ordinamento italiano hanno poi condotto all'adozione del Codice del consumo, alla modifica ed introduzione di nuove norme nel codice civile nonché all'adozione di altre normative settoriali. Tali direttive, è bene sottolinearlo, hanno avuto impatto sia nelle situazioni cd. “interne” (intendendo per tali quelle situazioni in cui tutti gli elementi di una fattispecie sono collocati all'interno di un medesimo ordinamento, ad es. cittadinanza, residenza, attività professionale), quanto nelle situazioni transfrontaliere (e cioè nelle situazioni in cui, per restare in tema di consumatori, un professionista e un consumatore appartengono a diversi ordinamenti dell'Unione europea e la transazione avviene nell'uno o nell'altro Paese oppure a distanza).

Al di là di tali interventi – che, come detto, rientrano espressamente nell’ambito della politica in materia di consumatori – l’Unione europea è, tuttavia, intervenuta anche in molti altri modi (e, se vogliamo, anche prima dell’introduzione di un’espressa competenza in tale materia). Può essere, tra le altre cose, utile ricordare che la protezione dei consumatori, è spesso stata considerata come una componente di altre politiche o, in altri casi, sono state considerate legittime quelle restrizioni apposte dagli Stati a talune libertà di circolazione nella misura in cui rispondessero all’esigenza di garantire un livello più alto di protezione dei consumatori. La Corte di giustizia, ha ad esempio, sin da tempi molto antichi, riconosciuto che la protezione dei consumatori corrisponde ad un’“esigenza imperativa” e come tale può giustificare il mantenimento di restrizioni alla libera circolazione delle merci (purché le misure adottate siano idonee e necessarie per il raggiungimento dell’obiettivo di protezione).

Se nell’ambito della libera circolazione delle merci la tutela del consumatore assume rilievo in via mediata ed indiretta – in quanto derivante dall’esercizio di una competenza statale “in deroga” alla libera circolazione prevista dal Trattato – nel contesto della libera prestazione dei servizi, la figura del “consumatore/utente” ha peraltro assunto un ruolo centrale. A partire, infatti, da alcune celebri sentenze, la Corte ha rilevato che oggetto di protezione (in termini di non discriminazione, diretta o dissimulata) non fosse solo il prestatore di servizi, ma anche il suo destinatario (che, per l’appunto può coincidere con un consumatore/utente finale). L’elemento da cui in tal caso parte la Corte è che oggetto di libera circolazione è il “servizio” nella misura in cui esso sia offerto/prestato in situazioni transfrontaliere, e dunque a prescindere dal fatto che sia il prestatore a muoversi in altro Stato (ipotesi classica) oppure il “destinatario” (un paziente un turista, ecc.) o nessuno dei due (perché il servizio è reso a distanza). Con la conseguenza che qualunque sia il soggetto coinvolto (prestatore o destinatario) costui beneficia comunque della protezione direttamente offerta dal Trattato.

Sempre in riferimento alle situazioni transnazionali possono poi ricordarsi le norme in materia di giurisdizione, inizialmente poste dalla Convenzione di Bruxelles e poi dal regolamento 44/2001, da ultimo modificato dal reg. 1215/2012¹. Il rafforzamento della fiducia del consumatore, sia che questi usufruisca di beni e servizi recandosi in altro Stato membro (consumatore attivo o mobile) sia che, al contrario, sia coinvolto in operazioni transfrontaliere pur rimanendo nel proprio Stato d’origine (consumatore passivo o sedentario), è un obiettivo che può essere raggiunto, in assenza o in attesa di una disciplina comunitaria di armonizzazione dei sistemi processuali, anche rendendo più agevole, in presenza di controversie transnazionali, l’accesso per il consumatore ai rimedi previsti nel proprio ordinamento d’origine. Gli artt. 17 e 18 (ex artt. 15 e 16 del reg. 44/2001) prevedo-

1 Regolamento (UE) n. 1215/2012, del 12 dicembre 2012, *concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale*, in *GU L* 351 del 20 dicembre 2012, pp. 1 ss.

no che il consumatore possa ricorrere al foro del suo domicilio in deroga al foro generale del domicilio del convenuto (art. 4, ex art. 2 del reg. n. 44/2001). Il presupposto di tale *favor* è tuttavia quello secondo cui «*il contratto sia stato concluso con una persona le cui attività commerciali o professionali si svolgono nello Stato membro in cui è domiciliato il consumatore o sono dirette, con qualsiasi mezzo, verso tale Stato membro o verso una pluralità di Stati che comprende tale Stato membro, purché il contratto rientri nell'ambito di dette attività*».

Un ultimo cenno, infine, al diritto *antitrust*. Anche l'evoluzione di tale diritto, attraverso l'opera interpretativa della Corte di giustizia, ha condotto ad un ampliamento della tutela del consumatore. Valga ad esempio per tutti, il fatto che a seguito della sentenza *Courage*² (e poi *Manfredi*³), la legittimazione ad agire in giudizio per i danni subiti a causa di un comportamento anticoncorrenziale di una o più imprese è stata estesa a “chiunque abbia subito un danno” e dunque non solo alle imprese ma anche espressamente ai consumatori.

Premessi questi brevi cenni sulla varietà di interventi, diretti o indiretti, dell'Unione europea, in materia di tutela del consumatore, qual è stato l'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sui principi e regole esistenti e come ha reagito il diritto dell'Unione europea?

Un elemento particolarmente da evidenziare è che la rete *internet* – che costituisce il mezzo e allo stesso tempo il luogo di trasmissione di dati digitali - si presenta di per sé come *a-territoriale*, rendendo conseguentemente del tutto insufficienti discipline e interventi circoscritte a livello nazionale, e scardinando la differenza tra l'utente/ consumatore sedentario e colui che invece si muove portando perciò ad un aumento esponenziale delle situazioni cd transnazionali.

L'avvento del commercio elettronico ha, ad esempio, indotto in particolare il legislatore dell'Unione europea a modificare l'iniziale versione delle norme sul foro del consumatore per giungere a quella attuale contenuta negli artt. 17 e 18 del reg. 1215/2012. Secondo il previgente art. 13 della Convenzione di Bruxelles (e in seguito dell'art. 15 del reg. n. 44/2001) il *favor* accordato al consumatore era infatti subordinato al fatto che i) la conclusione del contratto fosse stata preceduta da una proposta specifica o da una pubblicità nello Stato del domicilio del consumatore, e ii) che il venditore avesse compiuto in tale Stato gli atti necessari per la conclusione del contratto. Nella concezione tradizionale, la disciplina di *favor* offerta dall'art. 13 della Convenzione di Bruxelles era stata dunque pensata per tutelare il consumatore sedentario, o nazionale, il quale nel proprio Stato di origine veniva invitato a concludere un contratto con un professionista stabilito in altro Stato membro. Il consumatore attivo, viceversa, recandosi personalmente in altro Stato membro dimostrava per ciò stesso di essere in grado di effettuare transazioni commerciali in posizione di sostanziale

2 Corte giust., 20 settembre 2001, causa C-453/99, *Courage*.

3 Corte giust., 13 luglio 2006, cause riunite da C-295/04 a C-298/04, *Manfredi e.a.*



parità con il professionista e per tale motivo il contratto da egli concluso veniva escluso dall'ambito dei «contratti conclusi da un consumatore» ai fini di tale norma. L'espansione del commercio elettronico non consente più invece di operare tale rigida ripartizione. È sufficiente, infatti, che il venditore abbia semplicemente diretto le sue attività verso lo Stato membro del consumatore. La Corte di Giustizia – chiamata a precisare meglio l'ambito di applicazione di tale norma in riferimento alla conclusione da parte del consumatore di contratti via internet – ha poi chiarito (sentenza *Pammer e Hotel Alpenhof*⁴) che, al fine di valutare se un'attività è, da un certo professionista, diretta verso un dato Stato membro, occorre tenere in considerazione ad esempio le caratteristiche del sito (non essendo sufficiente che il sito sia comunque accessibile da qualunque Stato membro), la/le lingue in cui il sito è presentato (se ad esempio include quella dello Stato membro del consumatore), le indicazioni per arrivare dallo Stato membro di residenza del consumatore allo Stato del professionista, la moneta accettata (se diversa dall'euro), ed altri eventuali elementi.

Ciò che dunque è interessante notare è che è soprattutto il consumatore mobile o attivo a vedere rafforzata la sua protezione. Se, da un lato, il consumatore sedentario - sempre più in grado di usufruire di beni e servizi provenienti da altri Stati membri - sarà coperto dalla tutela degli artt. 17 e 18 del reg. 1215/2012, dall'altro, anche il consumatore mobile, invitato attraverso un sito internet a concludere un contratto e che dunque si rechi presso il professionista per perfezionare tale contratto, potrà beneficiare della deroga al foro del domicilio del convenuto.

L'art. 15 del reg. n. 44/2001 (ora art. 17 del reg. 1215/2012) è stato inoltre ulteriormente interpretato in senso estensivo in un caso più recente (*Schrems c. Facebook*)⁵. In tale occasione, al fine di determinare se il sig. Schrems, utente di *Facebook*, avesse diritto ad inoltrare la sua causa dinanzi al giudice del foro del suo domicilio (austriaco) e non invece presso il domicilio della controparte (Irlanda), la Corte di giustizia ha precisato che «l'art. 15 deve essere interpretato nel senso che un utilizzatore di un account Facebook privato non perde la qualità di «consumatore» ai sensi di tale articolo allorché pubblica libri, tiene conferenze, gestisce siti Internet, raccoglie donazioni e si fa cedere i diritti da numerosi consumatori al fine di far valere in giudizio tali diritti».

Un evidente impatto delle nuove tecnologie – sempre per quanto concerne la figura del consumatore in situazioni transnazionali – lo si è inoltre avuto nella libera prestazione dei servizi a cui prima si è accennato. La rete ha infatti consentito un aumento esponenziale dell'offerta di servizi on line da uno Stato all'altro, consentendo pertanto anche al consumatore “sedentario” di essere destinatario di regole e principi normalmente applicabili nelle situazioni in cui tale soggetto si muove invece dal suo Paese d'origine verso altro Paese. Un ambito particolare è

4 Corte giust., 7 dicembre 2010, cause riunite C-585/08 e C-144/09, *Pammer e Hotel Alpenhof*.

5 Corte giust., 25 gennaio 2018, causa C-498/16, *Schrems c. Facebook*.

rappresentato dal settore dei giochi e scommesse on line, settore questo, soggetto in larga parte al controllo dello Stato e in relazione al quale la Corte di Giustizia riconosce un più ampio margine di discrezionalità nell'introduzione o mantenimento di restrizioni, che possono essere fatte valere anche riguardo ai servizi provenienti da altri Paesi.

Sempre rimanendo in tema di servizi transfrontalieri, un altro esempio può essere costituito dagli interventi dell'Unione europea nel settore dei *geoblocking*. Il nuovo regolamento recentemente adottato⁶, mira infatti ad impedire che con la tecnica dei blocchi geografici una o più imprese indirizzino le loro attività verso i Paesi membri in maniera distinta, calibrando le loro offerte in ragione di quanto un consumatore sia – in riferimento ad un dato Stato membro e a differenza di un altro - disposto ad accettare in termini di prezzo, tempi di consegna, qualità della merce/servizio. Tale intervento costituisce un'applicazione dell'art. 20 della direttiva servizi⁷ che mira proprio ad evitare nell'ambito di situazioni transfrontaliere, il prodursi di discriminazioni a danno di utenti/consumatori in ragione della nazionalità, residenza o luogo di stabilimento.

Al di là di tali profili, e dell'implementazione e perfezionamento di regole e principi già esistenti nell'ambito del diritto dell'Unione europea, la Commissione europea ha da tempo sottolineato l'esigenza di adottare una "strategia" di più ampio respiro e che tenga conto, tra le altre cose, anche dell'emersione, grazie alla *digital economy* di nuovi modelli economici tra i quali quelli rientranti nell'ambito della *Sharing Economy*. Il caso *Uber*⁸ è ad esempio sintomatico della inadeguatezza delle regole attuali a disciplinare un fenomeno certamente vantaggioso per il prestatore di servizi che per gli utenti/consumatori.

Nella sua *Strategia per il mercato unico digitale*⁹, la Commissione europea ha comunque posto l'accento su molteplici aspetti, che riguardano in primo luogo i profili dell'"accesso" alla rete: la regolamentazione della banda larga, il coordinamento in materia di spettro radio che, con particolare riferimento alle 700 *Mhz*, è ritenuto componente essenziale della strategia. Solo mediante tale coordinamento la rete 5 G potrà funzionare efficacemente (con ricadute positive sulle *smart cities*, le auto connesse, l'assistenza sanitaria a distanza, la promozione di infrastrutture).

6 Regolamento (UE) 2018/302, del 28 febbraio 2018, *recante misure volte a impedire i blocchi geografici ingiustificati e altre forme di discriminazione basate sulla nazionalità, sul luogo di residenza o sul luogo di stabilimento dei clienti nell'ambito del mercato interno e che modifica i regolamenti (CE) n. 2006/2004 e (UE) 2017/2394 e la direttiva 2009/22/CE*, in *GU L* 601 del 2 marzo 2018, pp. 1 ss.

7 Direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*, *GU L* 376, del 27 dicembre 2006, pp. 36 ss.

8 Corte giust, 20 dicembre 2017, causa C-434/15, *Asociación Profesional Elite Taxi c. Uber Systems Spain*.

9 Comunicazione della Commissione, *Strategia per il mercato unico digitale*, COM (2015)192 final.

In materia di comunicazioni elettroniche obiettivi prioritari sono costituiti dal Codice europeo delle comunicazioni elettroniche, dall'abolizione delle tariffe di *roaming*, dalla portabilità dei contenuti on line.

Un altro profilo considerato strategico è lo scambio di prodotti e servizi in rete, e tutto ciò che dunque riguarda il commercio elettronico e la semplificazione di taluni aspetti (es. semplificazione della dichiarazione IVA, o una più agevole soluzione *online* delle controversie).

Da ultimo, la Commissione intende concentrarsi sugli aspetti relativi all'*uso della rete* ed in particolare sulla questione della circolazione dei dati (personali e non), sottolineando quanto una più ampia, effettiva e libera circolazione dei dati sia essenziale per la realizzazione del mercato interno e ad un più ottimale funzionamento delle altre libertà di circolazione. Al fine di mantenere un elevato livello di fiducia e di trasparenza nelle transazioni on line e nell'uso delle piattaforme digitali deve essere garantita la sicurezza informatica e assicurata la tutela dei dati (digitali) personali.

Le poche pagine entro cui circoscrivere il presente contributo non consentono una approfondita analisi delle iniziative che l'Unione europea si accinge ad adottare nell'ambito del mercato unico digitale, e né di tutte le problematiche che l'aumento esponenziale dei servizi della società dell'informazione e della comunicazione indubitabilmente pone. Ci si limiterà a indicare quelle che presumibilmente costituiscono le più cruciali dal punto di vista della tutela dell'utente/consumatore.

La prima questione investe il tipo e la misura della regolamentazione dei nuovi modelli della *digital economy* e, più in particolare, la necessità di introdurre regole *ad hoc* per mantenere o aumentare il livello di protezione dei consumatori in tale ambito, tenendo tuttavia necessariamente conto del fatto che un'eccessiva regolamentazione frenerebbe l'innovazione introducendo restrizioni o vere e proprie barriere all'accesso delle imprese nei nuovi mercati. Qual è il livello ottimale di regolamentazione?

Se pensiamo ad esempio a fenomeni come la *sharing economy* la questione che prioritariamente si pone è se i nuovi modelli economici possano essere oggetto di regolamentazione sulla base delle norme esistenti. Il caso *Uber* prima richiamato mette chiaramente in luce che la scelta di quali regole applicare non sia affatto un'operazione agevole. Il quesito sottoposto dal Tribunale di Barcellona alla Corte di giustizia era volto proprio a sapere se un'attività di intermediazione, svolta da una piattaforma digitale, tra il proprietario di un veicolo adibito a trasporto di persone e l'utente, fosse da considerarsi come mera attività di trasporto (come tale esclusa dal campo di applicazione della direttiva "servizi" e dalla disciplina del Trattato sulla libera prestazione dei servizi), oppure un servizio elettronico di intermediazione (ai sensi della direttiva n. 2000/31 sul commercio elettronico), o un servizio della società dell'informazione ai sensi dell'art. 1 della direttiva 98/34, o infine un servizio misto. La risposta della Corte di giustizia – nel senso di considerare l'attività svolta da Uber



come un servizio di trasporto (con evidenti conseguenze in termine di azioni da parte dei taxisti sulla base delle norme sulla concorrenza sleale) dimostrerebbe chiaramente la necessità di introdurre una regolamentazione *ad hoc*. La stessa esigenza si porrebbe per altri servizi della *sharing economy* (nel settore dell'alloggio si veda il caso *Airbnb*). Il primo problema è ovviamente quello di mantenere tale regolamentazione ad una soglia "minima" (a disciplina solo di aspetti considerati essenziali).

In termini poi di tutela del consumatore, un altro elemento da considerare è che, in relazione ai nuovi modelli economici, come quelli rientranti nell'area della *sharing economy*, non è sempre chiaro chi sia il consumatore e chi il professionista. La questione che dunque si pone è se la disciplina, già esistente, in materia di tutela di consumatori sia comunque applicabile a situazioni in cui gli scambi di beni e servizi avvengano solo in maniera occasionale o siano posti in essere tra soggetti alla pari (*peer to peer*). Per alcuni, la lacuna normativa sarebbe in tal caso colmata o colmabile attraverso il sistema di recensioni e commenti *on line*. In altre parole, gli obblighi informativi cui è tenuto il professionista nei confronti dei consumatori e che verrebbero meno nei casi in cui il soggetto che offre beni o servizi non è un professionista, sarebbero teoricamente sostituiti dalle informazioni che il consumatore riceverebbe da altri consumatori. Le recensioni avrebbero inoltre la funzione di *feed back* nei confronti dell'impresa la quale sarebbe in grado di rendere servizi sempre migliori. Mancando, tuttavia, una regolamentazione anche in riferimento a tale ambito, il rischio è che il consumatore non sia, in molti casi, in grado di poter ad esempio valutare la veridicità, l'originalità e la correttezza di tali informazioni. Quanto appena riferito porta ad un ulteriore quesito di ordine più generale. Se il semplice fatto che la quantità di informazioni rinvenibili in rete da parte dei consumatori sia elevatissima corrisponda effettivamente al diritto di questi ultimi ad essere informato, e, in termini ancora più generali, se tale particolare "pluralismo informativo in rete" garantisca realmente il rispetto del diritto all'informazione e alla comunicazione di cui all'art. 21 della costituzione.

Un'ulteriore questione investe la valutazione dei vantaggi derivanti ai consumatori dall'innovazione tecnologica e l'individuazione del livello più adeguato di protezione in relazione a quella che dovrebbe essere la normale capacità di reattività – se parametrata ad un consumatore di livello medio - di fronte a servizi ed applicazioni di nuova generazione. Un Rapporto del PE sulla *European App Economy* del 2018 ha messo in luce come l'innovazione tecnologica abbia generato enormi benefici per i consumatori. Lo stesso Rapporto sembrerebbe indirettamente evidenziare come la presenza di operatori mondiali (si pensi a *Google*, *Amazon*, *E-Bay*, ecc.) lungi dal restringere la concorrenza a danno del mercato e dei consumatori, garantiscono invece una più ampia offerta di prodotti e servizi, ad un alto livello di tecnologia, e a prezzi sempre più competitivi. Un caso in relazione al quale sono stati fortemente dibattuti tali aspetti, è ad esempio la vicenda *Google/Android*¹⁰, recentemente finita sotto la lente della Commissione euro-

10 Decisione della Commissione del 18 luglio 2018.

pea e culminata con l'imposizione di una sanzione particolarmente elevata (4,3 miliardi di euro). L'addebito contestato è stato in primo luogo quello di aver Google subordinato la concessione in licenza di *Play Store*, alla preinstallazione sui dispositivi mobili di *Google Play* e di *Google Chrome* (pratica di "bundling"). Google, inoltre, avrebbe concesso notevoli incentivi finanziari ai produttori alla condizione che pre-installassero *Google Search*. A detta della Commissione tali pratiche avrebbero limitato fortemente la libertà di scelta dei consumatori (e dunque andavano configurate come abuso di posizione dominante). Per contro, e questa era invece una delle obiezioni più forti di Google, al consumatore sarebbe bastato disinstallare, con grande facilità, le App già presenti sui dispositivi e sostituirle con altre. Il fatto che il consumatore non procedesse alla disinstallazione significava dunque che egli apprezzasse tali applicazioni ritenendole migliori di altre.

Quanto appena riferito investe più in generale la questione della "consapevolezza" o "inconsapevolezza" del consumatore. Maggiore è la sua "inconsapevolezza" e dunque "debolezza" più sarà alto il livello di tutela che l'ordinamento è tenuto a garantire. Tale evenienza si verifica, ad esempio, quando egli acquista "a distanza", fuori dai locali commerciali, porta a porta. La consapevolezza del consumatore ovviamente include, a monte, la percezione più o meno chiara che egli ha, o dovrebbe avere, del valore economico di un bene e di quanto cioè è disposto a spendere per il suo acquisto. Prendendo ad esempio spunto dal caso *Google/Android*, il consumatore potrebbe essere perfettamente in grado di valutare il valore economico di uno *smartphone* a seconda del sistema operativo e del fatto che siano o meno pre-installate talune App (e tale elemento potrebbe essere considerato sia un vantaggio che uno svantaggio).

Un punto cruciale è tuttavia quella di valutare se la sua consapevolezza si esaurisca nella percezione del valore economico del prodotto, delle sue funzionalità o delle condizioni contrattuali e se non vi siano invece altri aspetti di cui egli non sia affatto consapevole quando "viaggia in rete". Paradossalmente è proprio il consumatore "attivo", tecnologicamente avanzato, in grado di avvalersi di piattaforme digitali, di sfruttare servizi online, di ricercare informazioni, di utilizzare i social, e di interagire sulla rete, ad essere maggiormente esposto ad altre forme di "inconsapevolezza".

È infatti del tutto noto che in tutte queste operazioni il consumatore/utente attivo diffonda o ceda una grande quantità di dati personali. L'eventuale gratuità – in termini strettamente pecuniari – di un'operazione sul web, dalla ricerca di informazioni e documenti all'adesione ad un *social*, non corrisponde dunque ad una reale gratuità né da un punto di vista personale né da quello economico in senso lato. Per l'azienda infatti, i dati personali ceduti acquistano un notevole valore economico, e minore è la protezione di tali dati, maggiore è la possibilità, per l'azienda in questione di una cessione a terzi. Il caso *Facebook/Whatsapp*, recentemente deciso dall'autorità antitrust tedesca, dimostra come la violazione della normativa in materia di tutela dei dati personali possa essere censurata non solo dal punto di vista delle norme sulla concorrenza sleale ma anche sotto

il profilo antitrust, poiché l'uso (illecito) di *big data* da parte di un'azienda in posizione dominante falsa la concorrenza tra imprese e danneggia i consumatori.

L'adozione del nuovo regolamento sulla tutela dei dati personali, il GDPR¹¹, e la campagna di informazione che ne è seguita, hanno certamente sensibilizzato il consumatore su tale tema e si potrebbe pertanto ritenere che un consumatore di media diligenza sia sufficientemente avveduto del fatto che i suoi dati possano essere utilizzati dalle imprese per fini commerciali. Tuttavia non è così pacifico che il consumatore sia comunque a conoscenza né del reale valore di tale cessione, né, a monte, di quali siano i dati personali che egli (volontariamente ma inconsapevolmente) fornisce durante la sua navigazione in rete, dati che ad esempio cede attraverso un acquisto su *Amazon* o una ricerca su *Google*, o addirittura attraverso un banale *like* apposto ad una pagina web. È ad esempio pendente dinanzi alla Corte di giustizia, una causa¹², che trae origine dal fatto che una società che commercializza articoli di moda online (la Fashion ID GmbH & Co. KG) ha inserito un *plugin* nel suo sito *Internet*: il pulsante «Like» (Mi piace) di *Facebook*. Di conseguenza «quando un utente entra nel sito *Internet* della Fashion ID, le informazioni relative all'indirizzo IP e alla stringa del browser di tale utente sono trasferite a *Facebook*. Detto trasferimento avviene automaticamente quando si apre il sito *Internet* della Fashion ID, indipendentemente dal fatto che l'utente abbia cliccato o meno il pulsante «Like» e abbia o meno un account *Facebook*». E dunque nella piena “non consapevolezza” dell'utente.

Ma soprattutto l'utente/consumatore non è consapevole del fatto che la cessione dei suoi dati, quando profilati, forniscono un'indicazione della sua personalità e indirizzano non solo le sue scelte economiche ma anche quelle politiche/sociali, non solo economiche. Recenti studi dimostrano, infatti, che una percentuale altissima di consumatori, pur esperti navigatori in rete, disconosce quasi completamente il fatto che stia cedendo dati personali e le relative conseguenze¹³.

Il caso *Google Spain*¹⁴, riguardante il diritto alla cancellazione dal motore di ricerca di dati personali di un cittadino spagnolo, dà ad esempio la misura di come la questione sia ovviamente globale (a partire dalla questione dell'applicazione “extraterritoriale” di norme dell'Unione europea, tra le quali gli artt. 7 e 8 della Carta dei diritti). Un secondo caso *Google*¹⁵ enfatizza ancor più tale aspetto. I quesiti posti alla Corte di giustizia riguardano infatti la portata territoriale del diritto di cancellazione e cioè se esso debba estendersi a tutti i nomi di dominio del motore di ricerca *Google* anche al di fuori del territorio dell'Unione europea indipen-

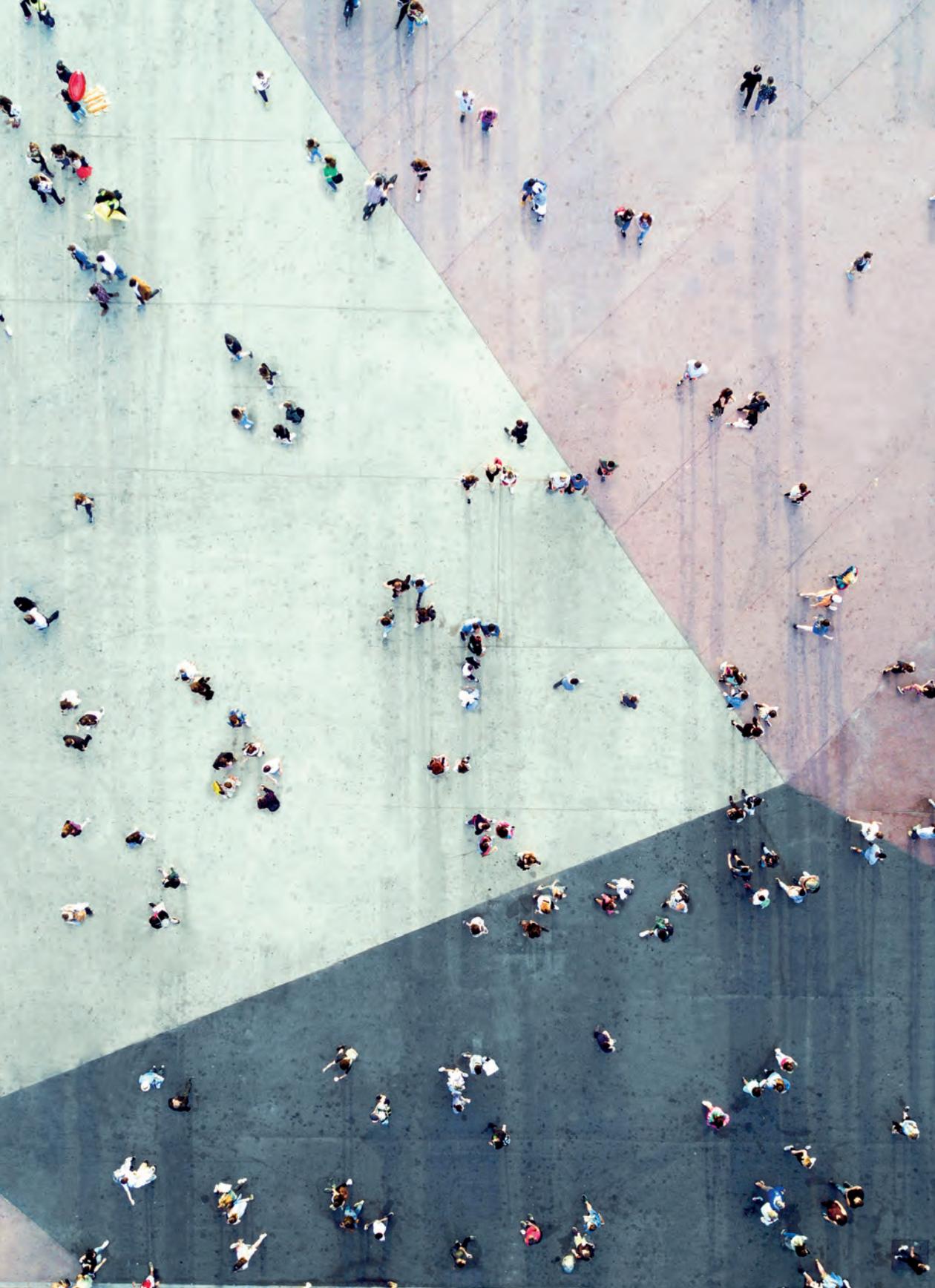
11 Regolamento (UE) 2016/679, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati), in *GU L* 119 del 4 maggio 2016, pp. 1 ss.

12 Causa pendente, C-40/17.

13 Si veda ed es. lo studio pubblicato dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, *Big data. Interim report nell'ambito dell'indagine conoscitiva di cui alla delibera n. 217/17/CONS*.

14 Corte giust., 13 maggio 2014, causa C-131/12, *Google Spain*.

15 Causa pendente, C-507/17



dentemente dallo Stato in cui è localizzato l'IP dal quale parte la ricerca, o se debba comunque estendersi a tutti i nomi di dominio del gestore del motore di ricerca attivi, per ciascuno Stato membro (es. ".it", ".uk", ".es", ".com") in tutto il territorio dell'Unione europea indipendentemente dallo Stato in cui è localizzato l'IP dal quale parte la ricerca.

Nel primo caso che il sig. Schrems aveva intentato contro Facebook¹⁶, egli, muovendo proprio dalla consapevolezza della portata extraterritoriale della diffusione di immagini e post su Facebook, aveva, invece, messo in discussione la decisione con la quale la Commissione europea aveva ritenuto che il livello di protezione dei dati personali, riconosciuto dalle norme statunitensi fosse “adeguato” agli standard richiesti dall’Unione europea (*Safe Harbour*).

Nel frattempo il sig. Schrems ha intentato un'altra causa contro Facebook, ancora pendente sempre dinanzi al giudice austriaco il quale ha rinviato alla Corte di giustizia una numerosissima serie di quesiti tutti vertenti sull’interpretazione delle norme in materia di dati personali¹⁷.

Tornando dunque alla consapevolezza o meno del consumatore nel “cedere” dati (e dunque parte della propria identità personalità) appare, in conclusione, evidente che la tutela di tali valori non può essere assicurata a livello solo locale/nazionale, perché costituiscono valori e patrimonio comune, e pertanto sia i loro contenuti che i loro limiti dovrebbero trovare espressione in una disciplina sopra nazionale.

Sia consentita una battuta finale: attenzione a che il consumatore non diventi troppo consapevole o troppo bravo. Il Sig. Schrems è sì un “consumatore” ma è specializzato in tecnologia e protezione di dati personali e fare causa a Facebook si è tramutato per lui in una crociata. Ed effettivamente l’Avvocato Generale, nelle sue conclusioni nella causa C-498/16, si era chiesto se: «Un «consumatore» coinvolto in misura crescente in controversie giuridiche può trasformarsi gradualmente in un «professionista delle controversie in materia di consumatori» non più bisognoso, quindi, di una protezione speciale?»

È noto che l’eccezione confermi la regola. A fronte di qualche consumatore particolarmente preparato, rimane il fatto – come già rilevato innanzi – che la maggior parte dei consumatori non sono affatto consapevoli della controprestazione che viene loro richiesta nel caso di utilizzo di piattaforme digitali. Ed è quanto mai evidente che un ruolo determinante possa essere svolto ancora più efficacemente dalle associazioni dei consumatori e dal Consiglio Nazionale dei Consumatori e Utenti che le riunisce. Questo dunque l’auspicio e l’augurio nel giorno della celebrazione del suo ventennale.



16 Corte giust., 6 ottobre 2015, causa C-362/14, *Maximilian Schrems c. Data Protection Commissioner*.

17 Causa pendente, causa C-311/18.





BILANCIO DEI PRIMI VENT'ANNI DEL CONSUMERISMO IN ITALIA

DI **LUISA CRISIGIOVANNI**
CONSIGLIERE **CNCU**
E SEGRETARIO GENERALE **ALTROCONSUMO**

Il compito affidatomi nella sessione celebrativa del Ventennale CNCU è stato quello di moderare la sessione in cui si è tentato di fare un bilancio di quanto sia avvenuto in circa vent'anni di consumerismo in Italia con alcuni esponenti delle associazioni stesse. Sono intervenuti alcuni decani della storia consumerista italiana, cui non ho potuto non chiedere cosa sia stato più significativo del loro lavoro e quello delle associazioni in questi anni e come ci si immagina possa essere il futuro, considerato il fatto che le nuove generazioni di consumatori fruiranno di servizi in modo verosimilmente diverso da quello che abbiamo conosciuto oggi.

L'accesso alla giustizia attraverso la conciliazione paritetica delle controversie è stato un tassello imprescindibile della tutela dei consumatori dell'ultimo ventennio secondo Pietro Praderi di Lega Consumatori. Secondo Roberto Tascini di Adoc le associazioni in questi anni sono state anche e soprattutto un presidio di legalità. Per Paolo Caldesi, rappresentante delle regioni, andrebbero incrementati gli sportelli di prossimità ed il ruolo delle associazioni dovrebbe in prospettiva concentrarsi molto di più sul monitoraggio e la misurazione degli standard di qualità dei servizi pubblici locali, che è rimasto lettera morta. La vera questione però rimasta sul tappeto è individuare chi sia disposto a pagare per queste attività.

Personalmente ritengo che in futuro potrebbe essere più sostenibile avere una app sui reclami a disposizione sul telefonino piuttosto che uno sportello dedicato a risolvere i problemi delle persone.

Poche associazioni possono infatti ad oggi dire di poter sostenere le attività di assistenza senza il sostegno dei fondi pubblici, siano questi erogati dalle regioni o a livello nazionale, pur sempre derivanti dal fondo alimentato dalle sanzioni comminate dall'autorità Antitrust, che suggella lo stretto legame esistente tra politica dei consumatori e politica della concorrenza. Questo è un fatto, non ci si deve quindi sorprendere se poi alcuni giornalisti, prima ancora della Corte dei Conti, possano chiedere conto di come e quanto efficacemente queste risorse siano state impiegate, perché sono soldi pubblici ed è giusto vengano ben spesi.

In Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli utenti in altre parole si siano vissute diverse fasi, alcune più esaltanti in cui il consumatore è stato protagonista del cambiamento come nel periodo delle liberalizzazioni, le cosiddette lenzuolate introdotte dal Ministro Bersani, in cui il diritto di scelta è stato messo al centro dell'agenda politica; altre fasi molto più incerte in cui è prevalso un atteggiamento più a favore dello status quo, non sempre favorevole ai consumatori perché ha cristallizzato delle posizioni di rendita, forse anche delle associazioni stesse.

Eppure i compiti annoverati dall'art.136 del CNCU almeno sulla carta non sono così banali: esprimere pareri sugli schemi di atti normativi che riguardano i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti; formulare proposte in materia di tutela dei consumatori e degli utenti; promuovere studi, ricerche e conferenze sui problemi del consumo e sui diritti dei consumatori e degli utenti, ed il controllo della qualità e della sicurezza dei prodotti e dei servizi; elaborare programmi per la diffusione delle informazioni presso i consumatori e gli utenti; promuovere il potenziamento dell'accesso dei consumatori e degli utenti ai mezzi di giustizia previsti per la soluzione delle controversie; promuovere la rappresentanza degli interessi dei consumatori nell'ambito delle autonomie locali. Il problema è che manca la volontà politica che discende dal ministro che dovrebbe presiedere questo Organismo.

Oggi viviamo un momento di luci ed ombre. A fronte di procedure di asseverazione dei requisiti di rappresentatività previste dall'art. 137 sempre più esigenti non corrisponde un coinvolgimento tempestivo e costante del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti o delle singole associazioni che lo rappresentano quando il Governo si appresta a prendere decisioni che hanno un impatto sulla vita delle persone. La riforma dell'azione di classe, l'etichettatura dei prodotti alimentari, l'agenda digitale, la legge di stabilità sono solo alcuni esempi di dialogo interistituzionale a singhiozzo.

In questo periodo storico il vero faro è stato sempre più spesso il confronto con le Autorità di vigilanza, AGCM, ARERA, AGCOM, Consob, BDI, IVASS, Autorità dei trasporti, AIFA, Garante per la protezione dei dati personali, che periodicamente riportano in CNCU e che sono state in grado di strutturare un dialogo anche autonomamente con le associazioni, che è stato un arricchimento e rafforzamento reciproco. Spesso alla base dell'attività d'indagine delle Autorità regolatrici ci sono le segnalazioni giunte alle associazioni, che a loro volta hanno imparato ad intervenire giudizialmente "in scia" rispetto agli interventi dell'Autorità del settore.

Si chiede Enrico Letta, nel suo recente libro "Ho imparato" de Il Mulino (2019), se esisterà ancora la democrazia rappresentativa nel 2050 per come la conosciamo oggi quando andiamo ad esprimere una preferenza di voto con una matita

nell'urna spesso allestita in una scuola elementare. Io mi chiedo fin d'ora se la rappresentatività già oggi possa prescindere dall'intermediazione delle piattaforme digitali, visto che passiamo sempre più tempo online. Non solo per lavorare, studiare ma sempre più per dialogare scegliere cosa comprare, chattare e, appunto, anche cercare di far valere i nostri diritti online, aderendo ad un'azione di classe oppure ad un gruppo di acquisto. Cambieranno e forse sono già cambiate le modalità di interazione dei giovani consumatori (millennial) e le associazioni che dovrebbero saperne rappresentare gli interessi, ma ciò che non deve cambiare è l'assetto valoriale: trasparenza, indipendenza, capacità di influenza.

L'Europa è stata per anni il motore della produzione legislativa consumérista ed oggi è il motore di una revisione di questo acquis. Sono state recentemente riviste le norme sulla garanzia di conformità e un consumatore acquista l'accesso a un servizio di streaming o scarica un film ma il prodotto è difettoso potrà chiedere una correzione o una sostituzione. Si conferiscono diritti agli utenti se forniscono dati personali invece di denaro per accedere al servizio o al software. La riforma EU modernizza anche le regole sui beni fisici, compresi i beni che funzionano con il software o che si connettono a Internet come smartphone o smart TV. Gli acquirenti avranno il diritto di ricevere aggiornamenti software per mantenere i loro dispositivi funzionanti e sicuri. Il diritto alla riparazione o alla sostituzione, se qualcosa va storto, sarà obbligatorio per un periodo di due anni. Ora spetterà al venditore dimostrare che il prodotto non era difettoso quando è stato venduto per almeno il primo anno dopo l'acquisto. Ci sono nuovi input in arrivo che riguardano un rafforzamento della cooperazione amministrativa (Regolamento 2017/2394) che spingono le associazioni di consumatori che ricevono segnalazioni o che fanno test come Altroconsumo sulla qualità e sicurezza dei prodotti, a collaborare di più con le Autorità di vigilanza una volta riconosciuti come autorità segnalanti. Tuttavia, è ancora necessaria, per completare il quadro delle tutele, una spinta verso l'introduzione di azioni collettive risarcitorie a livello europeo, perché ci sia un giusto ristoro dei torti subiti per tutti i cittadini comunitari.

Quanto il Cncu sarà capace di dialogare con gli altri enti, quanto le associazioni che lo compongono saranno capaci di essere complementari o di specializzarsi o raggrupparsi in coalizioni omogenee nei prossimi vent'anni? Nuove sfide sono anche i rapporti che le associazioni oggi intrattengono con le imprese oltre che con le Istituzioni e, non si può non notare come il comma 3 dell'art. 137 strida con la cornice di progetti europei che promuovono le collaborazioni tra imprese ed associazioni per produrre innovazione e vantaggi e benefici ai consumatori sotto forma di nuovi prodotti, informazioni o servizi. A tendere la situazione ideale dovrebbe essere la diversificazione delle fonti di finanziamento, per assicurare l'indipendenza da contributi pubblici o privati. L'acquisizione del consenso ed il sostegno dei soci, la fiducia dei cittadini, questo è vero il



patrimonio di cui dispongono le associazioni di consumatori che non va dissipato. La tutela dei consumatori deve altresì restare indipendente dalle forze politiche - pur dialogando con loro - perché si rivolge all'insieme dei cittadini consumatori ed utenti a prescindere dalle loro opinioni. Nessuno ha il diritto di appropriarsi e sfruttare a scopi elettorali il patrimonio di credibilità ed i successi che sono stati conseguiti in anni di lavoro e che appartengono a tutte le associazioni di consumatori. L'esercizio dei propri diritti ed il rispetto delle norme insomma sono spesso vissuti come fattori funzionali alla convivenza civile, ma non ancora percepiti come fattore di sviluppo di un sistema economico, anzi. Semmai sono percepiti come un vincolo allo sviluppo. Azioni di classe come quelle che Altroconsumo sta portando avanti per affermare il diritto al risarcimento rispetto alle pratiche commerciali scorrette su dieselgate, sul disservizio di Trenord, per ottenere il valore economico dello sfruttamento dei propri dati online attraverso la promozione di un'azione di classe contro Facebook, per citarne solo alcune, vogliono al contrario assicurare centralità all'utente ed accrescere la consapevolezza del ruolo che continueremo ad avere nel mercato, che speriamo serva sia come deterrente nei confronti degli operatori scorretti, sia per avere maggior peso e rilevanza istituzionale.





Online Banking

Personal Account
Account Details

\$ 5,578.99
Current Balance

Mobile Payment

\$ 5,578.99
Current Balance

Personal Loan

\$ 5,578.99
Current Balance

Deposites

\$ 5,578.99
Current Balance

Bank Visa

12345678

Last Payment 2022-02-20

\$ 2,578.99

Log Out

- Transfers
- Saving
- Setting
- Messages



VENTI ANNI DEL CNCU: LA DIFESA DEI DIRITTI DEI CONSUMATORI, IL RICONOSCIMENTO E IL SOSTEGNO DELLE ISTITUZIONI

DI **PIETRO PRADERI**
CONSIGLIERE **CNCU**
E PRESIDENTE **LEGA CONSUMATORI**

La celebrazione del ventesimo anno della fondazione del CNCU può e deve servire per aprire una riflessione, sviluppare il confronto e il dialogo fra i diversi soggetti in campo.

Di seguito i 5 punti riferiti alla esperienza diretta condotta da presidente nazionale di associazione e componente dello stesso CNCU dalla sua nascita.

L'impegno unitario delle Associazioni nel percorso di accesso alla giustizia

Il Percorso preparatorio della legge n. 281 del 1998 si è sviluppato per tutto il decennio precedente. Il numero delle associazioni italiane era cresciuto, fino a 12: Adiconsum, Adoc, Arco, Assoutenti, Altroconsumo, Confconsumatori, Cittadinanzattiva, Federconsumatori, Lega consumatori, Movimento Difesa del Cittadino, Unione Nazionale Consumatori. Una forte spinta venne data dalla scelta della Sip, azienda delle telecomunicazione, servizio pubblico. Un forte contributo culturale venne dall'Amministratore Delegato Ernesto Pascale che, con motivazioni fortemente innovative, proponeva di trasformare il rapporto tra azienda e utenti da sudditi a clienti, soggetti che costituivano il bene primario della azienda stessa, nel quadro della cultura della responsabilità di impresa presentata come cultura della qualità totale. Venne elaborato il primo accordo-quadro associazioni e impresa e firmato nel 1989. La novità rispetto al passato fu che l'intesa fra Sip e associazioni dei consumatori mirava a porsi in sintonia con l'evoluzione della cultura politica italiana. A 42 anni dal varo della Costituzione, veniva votata la prima legge ordinaria che riconosceva i diritti del cittadino rispetto all'Amministrazione dello Stato, la legge n.241 del 1990.

Le 12 associazioni fra loro coordinate riuscirono a organizzare un rapporto stringente con la CE, che velocemente portò alla definizione e alla approvazione del Progetto Pilota per l'accesso dei consumatori alla giustizia". Il Progetto era annuale, cofinanziato dalla CE al 50%.

Le risorse provenienti dalla CE venivano impiegate per i compensi ai conciliatori delle associazioni dei consumatori, mentre le risorse della compartecipazione SIP-Telecom venivano impiegate nella comunicazione e nella formazione dei conciliatori. Si trattava di una divisione voluta per rispetto del principio di indipendenza,

l'azienda non sosteneva i costi dei conciliatori delle associazioni.

I progetti pilota furono 4, ebbero successo rapido e generale e i risultati in termini di conciliazione furono: 1994 n. 5.410; 1995 n. 6.573, 1996 n. 4.177; 1998 n. 3.995;

Con il 1998 la fase dei progetti pilota: conciliazione e arbitrato si esauriva con la sua funzione, appunto di "azione pilota".

Siamo alla partenza del CNCU, la 281 è del 31 luglio 1998, il nuovo Organismo tenta di dare seguito all'azione pilota rappresentata dal progetto conciliazione e arbitrato con la Direzione CE ma questa presenta una difficoltà impegnativa: i nuovi progetti devono essere sottoscritti, non più da soggetti o associazioni del singolo Paese ma da una pluralità di Paesi.

Rispetto al ventennio del CNCU la mancata realizzazione di cordate di associazioni di consumatori di portata europea, e non solo nazionali, ha rappresentato una lacuna, che il consumerismo italiano è costretto a pagare.

Nel primo quinquennio di vita, con ampio dibattito, è stato affrontato il tema dell'accesso alla giustizia alternativa e integrativa. Il primo ostacolo di natura giuridica poneva come inderogabile la necessità di fare riferimento al soggetto terzo, senza il quale la trattazione della controversia non poteva definirsi di conciliazione. Ci venne in aiuto la raccomandazione 1998/257 CE che, all'ultimo capoverso del principio di indipendenza, liberava il campo affermando che il rapporto diretto tra controparti salvava il principio di indipendenza, pertanto il riferimento al soggetto terzo non era necessario.

In questo quadro, il CNCU puntava sul modello da esso sperimentato e con la Conferenza CNCU-REGIONI di Milano (1990) fu proposta con una relazione la definizione di conciliazione paritetica.

Nel percorso di sperimentazione e di sviluppo della conciliazione paritetica, come modello creato e voluto dal CNCU, tre sono i dati da menzionare:

- 1) Verso il sesto anno di vita del CNCU, con il rinnovo dell'accordo quadro associazioni dei consumatori e Sip (diventata Telecom) del marzo 2004, si assisteva alla crescita delle procedure di conciliazione negoziate dalle associazioni dei consumatori e grandi imprese. Tale modalità è ormai generalizzata.
- 2) In occasione di vicende gravi e straordinarie: casi Parmalat, Cirio ecc. con l'adozione della conciliazione paritetica sono stati conseguiti risultati di massa (circa 50 mila conciliazioni) condivisi dai risparmiatori oltre che dalle banche, si è trattato di una realizzazione di eccellenza definibile come esperienza di conciliazione collettiva.
- 3) Il percorso di riconoscimento istituzionale del modello ADR della conciliazione paritetica si è realizzato nell'ultimo decennio del CNCU in tre tappe: la Direttiva 2013.11 U.E, l'art. 8 della Legge Delega del semestre europeo, il DLGS n. 130 del 2015.

Il CNCU deve considerare pertanto il percorso dell'accesso alternativo alla giustizia con la creazione tutta italiana di un nuovo modello ADR in grado di arricchire il pluralismo dei modelli adr, come importante e meritevole.

Potremmo fermarci qui ma la valutazione dei venti anni del CNCU porta a considerare il permanere di fronti aperti.

Fra questi permane il tema dell'accesso alla giustizia alternativa e integrativa: Il riconoscimento istituzionale doveva giustamente comportare l'adesione a delle regole. Queste hanno comportato:

- 1) l'approvazione dei comitati paritetici di ambito aziendale da parte del Mise;
- 2) l'adozione di corsi di formazione e di aggiornamento dei conciliatori paritetici;
- 3) l'adozione di Report Annuali.

Questi adempimenti non sono richiesti per i corrispettivi organismi extragiudiziali pubblici: i Corecom, lo Sportello Unico consumatori Energia e Ambiente. Soprattutto non c'è obbligo di formazione e di aggiornamento dei conciliatori.

In questo modo, nel quadro pluralistico di organismi ADR, che avrebbe dovuto essere favorito da un rapporto concorrenziale a favore dei consumatori, si sta creando una condizione di asimmetria sfavorevole verso la conciliazione paritetica.

Tale condizione sta progressivamente penalizzando la conciliazione paritetica e la sua pratica, con il rischio di incanalarla su un binario morto.

A questo stato di cose, alla luce della esperienza dei venti anni del CNCU, bisogna mettere mano con le seguenti azioni e rimedi:

- 1) rendere evidente e documentare il rapporto dei reclami e delle conciliazioni, la loro gestione e come propone la Direttiva 2013, 11. Ue, finalizzata a interventi rapidi, efficaci, gratuiti o poco onerosi e alla azione di prevenzione rispetto al ripetersi del contenzioso;
- 2) abbinare alla conciliazione paritetica Tavoli di lavoro tematici per elaborare proposte per lo sviluppo della qualità dei prodotti e dei servizi;
- 3) puntare sull'azione di sensibilizzazione, informazione, educazione dei cittadini consumatori, i loro diritti e doveri ed in particolare sulla formazione e l'aggiornamento condotta insieme dalle due parti: operatori e conciliatori;
- 4) accompagnare l'attività di gestione dei reclami, delle controversie con la conciliazione alla presa in considerazione delle situazioni gravi di vulnerabilità delle persone e dei nuclei familiari a partire dalla povertà energetica: fuel energy.

Il rapporto strategicamente consolidato fra associazioni dei consumatori non riguarda solo il modello ADR paritario e pubblico, ma è complessivo. Nella fase di costruzione della economia di sviluppo equo e sostenibile c'è bisogno di un riferimento culturale antropologico che parte dal recupero e dalla reinterpretazione di quella che nel '700 Antonio Genovesi battezzava col nome di "economia civile", attualizzando l'idea che l'homo oeconomicus si debba nutrire anche di relazioni, motivazioni, fiducia, e che l'attività economica abbia bisogno di virtù civili, di tendere al bene comune più che alla ricerca di soddisfazioni individuali.

Si tratta di prendere in considerazione concretamente la responsabilità sociale di impresa e valorizzare il rapporto con le associazioni dei consumatori e dei lavoratori come stake holder, portatori di interesse verso l'impresa. Meglio ancora se si parla di Bilancio Integrato. Questo impegna le imprese a calcolare e incorpora-

re i temi sociali e di impatto sul territorio, questo tenendo presente che non siamo in presenza di due crisi, una sociale ed una ambientale, ma di una sola crisi, complessa, che è ambientale e sociale. Nella sperimentazione della responsabilità di impresa e del bilancio integrato la pratica del bilancio sociale delle imprese tende a ridursi al solo aspetto ambientale, la proposta culturale sociale e politica che il consumerismo italiano, perché no? Può essere rivolta alle imprese perché ripartiscano quote di utili per integrare i bilanci sociali e con essi contribuire al superamento di situazioni soprattutto temporanee di vulnerabilità di persone e di famiglie. Non si parte da zero ci sono già esempi che:

- 1) puntano sul superamento delle pratiche commerciali scorrette;
- 2) sul miglioramento della qualità dei prodotti e dei servizi, sulla formazione e l'aggiornamento degli operatori e dei conciliatori;
- 3) su progetti per iniziative di informazione, educazione, consiglio, aiuto, accompagnamento, aiuto anche economico (vedi es. Banco Energia Onlus dell'azienda A2A) rivolti in particolare ai soggetti coinvolti da perdita di lavoro, malattie gravi, casa integrazione, conflitti familiari, sovraindebitamento, ludopatie, ecc.

L'impegno largamente unitario nel comparto delle assicurazioni e delle banche e i rapporti con ANIA ed ABI

Le associazioni hanno affrontato il tema delle riforme delle assicurazioni misurandosi anche al loro interno, avanzando un vero programma di riforma a partire dal 2004; da lì l'inizio del dialogo con l'Ania incentrato soprattutto della RcAuto che si è sviluppato sul tema della sicurezza stradale e sul tema delle polizze con l'elaborazione delle procedura di conciliazione che perdura ma con oggettiva difficoltà di riuscita. Il rapporto con l'Ania si è spostato successivamente sui temi del welfare e della cultura assicurativa con un'attenzione particolare all'aspetto informativo ed educativo a partire dalle scuole, Questo percorso è stato implementato con la realizzazione della Fondazione Ania Consumatori

Con le stesse motivazioni le associazioni dei consumatori hanno dai primi anni operato per realizzare un percorso di riforma delle banche, con la stessa metodologia di accettare e promuovere il confronto, il dialogo, la ricerca della collaborazione le associazioni del CNCU si sono rapportate con l'Abi, Il punto più alto di negoziazione fra associazioni dei consumatori, Abi e intesa istituzionale è stato raggiunto con la legge del 2 aprile 2007 n. 40 sui mutui. Qui la negoziazione tra due controparti, associazioni del Cncu e associazione delle banche italiane, ha acquisito il riconoscimento di legge erga omnes.

Le possibilità di sviluppare il rapporto AA.CC e Abi sono strategicamente importanti però si sono aperti fronti preoccupanti: l'impatto dei risparmiatori coinvolti dalle banche fallite o in crisi, il rincrudirsi delle situazioni di sovraindebitamento e di rischio di perdita della abitazione per la messa all'asta per mancati pagamenti di rate di mutuo, e tutta la tematica culturale, sociale ed economica che le associazioni

del CNCU hanno evidenziato nella conferenza di Macerata. È vero che l'Abi cerca di recuperare in chiave culturale i temi della sostenibilità, soprattutto ambientale ma non solo, per invitarci a conferenze di esperti, entrando nel merito della educazione al risparmio, degli investimenti e perché no di disinvestimento delle fonti fossili, per non dire delle industrie degli armamenti.

Il CNCU: i servizi pubblici locali e la partecipazione civica

Ho chiarito come la nascita del CNCU è in rapporto con il percorso riformatore della legge n. 241 del 1990, con il quale il cittadino, in attuazione concreta dei dettati costituzionali usciva dalla condizione di suddito per avere pieno titolo di cittadinanza, diritti e doveri.

Sul medesimo percorso il Parlamento con la Finanziaria 2008 ha inserito l'art. 2 comma 461 che affida alla partecipazione diretta dei cittadini il compito di adeguare l'efficienza e l'efficacia dei servizi pubblici locali agli interessi generali del Paese e al bene comune delle compagini municipali e comunitarie.

Quello dei servizi pubblici locali costituisce un tema di forte attualità per almeno tre fattori: la loro crescente rilevanza nella società complessa e moderna (si pensi all'acqua, all'aria, al ciclo dei rifiuti); i tentativi di riforma per rispondere al costante richiamo di adeguare il settore al principio della concorrenza ritenuto come cardine del mercato unico europeo; la complessità e diversità delle situazioni e degli operatori.

Su questo percorso si è realizzata una forte intesa fra AA.CC e Ministero dello Sviluppo Economico dalla quale è sorta la Conferenza CNCU – Regioni (l'iniziativa annuale più importante inserita nel Codice del Consumo) di Milano che ha preso come tema: Servizi Pubblici Locali e Partecipazione Civica; il lavoro del Comitato CNCU – Regioni che per un anno e mezzo ha elaborato i contenuti dell'Accordo della Conferenza Stato-Regioni del 26 settembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.254 del 29-10-2013 - Suppl. Ordinario n. 72).

Il Provvedimento è molto importante perché porta le "Linee guida relative ai criteri da applicare per individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte di qualità dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento al ruolo delle Associazioni dei consumatori, ai sensi dell'articolo 2, comma 461 della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Si tratta di una miniera in gran parte ancora da valorizzare e il consumerismo italiano dovrebbe farne uso anche allo scopo di recuperare e reinterpretare il proprio ruolo di corpo intermedio.

La difesa dei diritti dei consumatori: il riconoscimento e il sostegno delle istituzioni

Il Parlamento italiano con la cit. legge n. 281/98 decise da subito di corredare il riconoscimento di legge dell'associazionismo consumerista, con un sostegno economico specifico.



Due anni dopo detta legge, con la Legge n. 388/2000, all'art 148, si stabilì: "Le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori".

Ne è seguito un decennio di "pacifica" applicazione della legge nel quale le associazioni concordavano con il Ministero dello sviluppo economico l'investimento delle risorse antitrust in percentuale modesta ma ritenuta adeguata.

Successivamente e al verificarsi di ritardi nella assegnazione di tali risorse con una delegazione, ci siamo incontrati con il vice ministro Morando e abbiamo chiesto di convenire sulla misura delle entrate annuali del Fondo Antitrust da destinare ai bandi per progetti. Ci è stato suggerito di non fissare tale percentuale perché quella voce poteva essere per intero destinata alle associazioni dei consumatori data la sua destinazione.

Ripartiva in questo modo una fase di attesa fiduciosa a motivo della quale, per la durata di circa un quinquennio, si è assistito alla diluizione dei tempi e degli importi per la ripartizione delle entrate derivate dalle multe dell'Antitrust destinate al riconoscimento e al sostegno del consumerismo italiano. Nel percorso ventennale del CNCU la riflessione sull'esito di questa fase di attesa fiduciosa responsabilmente porta a ritenere che tale fase debba ritenersi esaurita per lasciare spazio, altrettanto responsabilmente ad altre linee e ad altre fasi.

Certo continuiamo, come stiamo facendo, a mantenere impegni e scadenze, però le associazioni dei consumatori, con proposta politica unitaria, sono in grado di entrare nel merito e chiedere il confronto, il dialogo, il dissenso o la collaborazione sulle scelte dell'intero Fondo previsto dall'art. 148 della legge citata, per le entrate destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori.

Le associazioni, per il grado di maturazione e di credibilità acquisito, non intendono puntare su obiettivi corporativi ma misurarsi su contenuti e scelte di bene comune.

Dobbiamo chiedere con atteggiamento propositivo di confrontarci con riferimento a 3 criteri:

- 1) le entrate che non entrano fra le iniziative a vantaggio dei consumatori e perché;
- 2) le entrate che sono riferibili a misure di welfare di interesse dei consumatori evidenziabili come misure di welfare distributivo. Quali e perché;
- 3) le entrate che sono riferibili a misure di welfare generativo, come e quando.

Nel welfare pubblico tradizionale la possibile destinazione delle multe antitrust avviene con un sistema di riscossione individuale di prestazioni, ciò in termini quantitativi e assistenziali. Con questa impostazione a fronte della perdurante crisi sociale la spesa pubblica impostata esclusivamente sul criterio distributivo entra in crisi a rischio di insostenibilità.

Ora le risorse di cui al fondo previsto dall'art. 148 in primo luogo per le associazioni dei consumatori possono essere destinate a prestazioni di welfare e non dirottate su direzioni estranee.

Semmai c'è la possibilità di ripartire tali risorse per interventi di welfare pubblico

e a favore delle associazioni, una possibilità di ripartizione ampiamente possibile.

La celebrazione del ventennale del CNCU sulla scorta della esperienza maturata porta ad una necessaria innovazione sulla scorta delle esperienze condotte dal consumerismo italiano con un salto di qualità culturale nel modo di pensare e di operare e che introducono ad uno scenario diverso. Esso prevede un incontro tra diritti e doveri.

Accennavo poc' anzi al salto di qualità culturale maturato nell'ultimo quinquennio: esso purtroppo è stato sollecitato dalla stessa crisi sociale. Sono cresciute con la crisi del ceto medio soprattutto, le situazioni di vulnerabilità personali e familiari che situazioni complesse di bisogni multidimensionali.

Rispetto ad essi la rete degli sportelli delle associazioni dei consumatori si attiva con progetti personalizzati nei quali si interviene con competenza, con azioni consumeriste proprie e non replicabili da altri soggetti. Con questi soggetti le associazioni territoriali dei consumatori si rapportano per gestire insieme obiettivi di inclusione sociale.

Motiviamo costruttivamente la necessaria direzione di marcia per il giusto riconoscimento di ciò che siamo e facciamo spiegandolo bene e senza timori all'opinione pubblica e direttamente ai cittadini consumatori.

Passare alla proposta politica

Nei venti anni di declinazione della proposta della legge 281 cit. il consumerismo italiano sovente si è chiuso nella sua specificità apparsa, anche con intenzioni strumentali, come settoriale e corporativa.

Spesso è citato per presunti privilegi, per accesso a risorse pubbliche che non solo tali. Infatti derivano dalle multe antitrust che rappresentano misure di risarcimento dei danni subiti dai cittadini consumatori i quali si aggregano per questo alle associazioni. D'altra parte le associazioni hanno senso se costruiscono e sviluppano il consumo critico e questo storicamente crea problemi all'establishment. Non a caso, nel dibattito sulla costituente, l'on Foa, propose di inserire fra i diritti del cittadino quello di consumatore ma incontrò l'opposizione della classe dirigente preoccupata del conflitto sociale che ne poteva derivare. Sono cambiati i tempi. Non è più prevalente la filosofia di Friedman, fine dell'impresa è esclusivamente la distribuzione dei profitti agli azionisti ma la sostenibilità dello sviluppo sociale e ambientale. Questa maturazione coinvolge il consumerismo italiano e lo interpella, certo per la difesa dei diritti dei consumatori ma al tempo stesso per contribuire al bene comune e allo sviluppo sostenibile, equo e solidale.

Al compimento dei venti anni della nascita del CNCU il consumerismo italiano, così come tutte le forze che credono al valore e alle proposte sociali e politiche della sussidiarietà, deve riprendere e ricostruire la linea culturale, sociale e politica fondata sul ruolo dei corpi intermedi. Il consumerismo libero da complessi di inferiorità, con coraggio deve fare proprio il compito della costituzione di cui all'art. 118.

“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autono-

ma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

La costituzione punta sulla “autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati”. Ora fare il punto sui 20 anni del CNCU, evitando polemiche e denunce, ma per pacifica maturazione della nostra coscienza sociale e politica, procediamo ad una verifica dell’assetto, dei diritti, delle possibilità, a partire dai luoghi istituzionali riconosciuti per l’azione sociale e istituzionale dei cittadini consumatori. Partiamo da una verifica nel merito del CNCU, del suo rapporto con il Ministero dello sviluppo economico, certo rispetto al Governo e al Parlamento e in chiave di sussidiarietà, dei CRCU. Una verifica che certamente deve tenere conto di debolezze nelle proposte elaborate dalle associazioni ma al tempo stesso dei lacci e laccioli e delle resistenze di forze politiche e della burocrazia.

Fare politica per il consumerismo italiano vuole necessariamente puntare sui contenuti e la metodologia unitaria, certo con la cultura della mediazione che è veicolo di pace.

Fare politica con questo respiro ripetiamo fuori da ingabbiamento di ogni tipo con apertura autentica verso l’intero arco dei soggetti riconducibili al terzo settore, ai movimenti sociali e dei lavoratori.

Fare politica in questo modo deve portare a costruire reti a partire da quelle territoriali. Tali reti servono, soprattutto ai soggetti sociali del Terzo settore, a realizzare con rapidità ed efficacia i propri obiettivi specifici, inserendoli in progetti personalizzati di inclusione sociale.

Siamo convinti che non partiamo da zero, i contenuti e la direzione di marcia noi li abbiamo e siamo in grado di costruire processi coerenti ed efficaci.







ASSOCIAZIONI DI CATEGORIA DEI CONSUMATORI: FACCIAMO IL PUNTO

DI **ROBERTO TASCINI**
CONSIGLIERE **CNCU**
E PRESIDENTE DI **ADOC - ASSOCIAZIONE PER LA DIFESA
E L'ORIENTAMENTO DEI CONSUMATORI**

Il movimento consumerista italiano si è affermato in ritardo rispetto ad altri Paesi ed ha vissuto, agli albori, una lunga stagione di marginalità culturale, pratica e organizzativa. Basti pensare alla scelta della Costituente di non fare alcun riferimento esplicito alla tutela dei consumatori nonostante l'On. Guido Cortese, durante i lavori preparatori per la definizione del testo costituzionale, avesse proposto di inserire all'art.41 la seguente locuzione: *“La legge regola l'esercizio dell'attività economica al fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore”*. Cortese nel suo intervento illustrativo affermò che lo Stato ha diritto di intervenire *“per assicurare il benessere della collettività... e difendere i consumatori significa soprattutto difendere gli interessi delle categorie meno abbienti”*. L'emendamento venne ritirato, confermando che questi temi erano assolutamente minoritari all'interno della Costituente ed evidenziando una certa trascuratezza e disattenzione del legislatore, confermata anche negli anni successivi. Anche l'On. Vittorio Foa propose di inserire una norma che tutelasse i consumatori nell'ambito dei servizi pubblici, ma la proposta fu rifiutata in nome della tutela e della libertà di azione della produzione, a dimostrazione che per un lungo periodo prevalse una cultura produttivista ed industrialista, fondata sulla centralità di lavoratore ed impresa, a scapito di una impostazione consumerista.

Il consumerismo italiano si è distinto per due singolari aspetti rispetto ad altri Paesi: da un lato, come abbiamo visto, il ritardo con il quale si è affermato e dall'altro l'influenza determinante dell'Europa. Le Istituzioni europee, senza alcun dubbio, hanno consentito l'affermazione di un quadro normativo e regolatorio in linea con quello degli altri Paesi.

Negli anni '50 e '60 in Italia il panorama consumerista era piuttosto rarefatto con un'unica sigla presente, l'Unione Nazionale Consumatori. A livello europeo, all'interno del Trattato di Roma del 1957 abbiamo una prima dichiarazione di intenti di tutela attiva del consumatore alla quale, comunque, non fecero seguito iniziative concrete e sostanziali. Ma è il 14 aprile del 1975 che, con una Risoluzione del Consiglio CEE, si realizzò una autentica svolta programmatica, in quanto venne predisposto un primo piano organico di tutela del consumatore in grado di delineare ed indicare le tematiche che verranno successivamente sviluppate: salute e sicurezza, protezione degli interessi economici, informazione ed educazione, consultazione e rappresentanza dei consumatori nella preparazione delle decisioni che li riguardano, predisposizione con mezzi adeguati di consulenza, assistenza e risarcimento danni con procedure rapide efficaci e poco dispendiose. Tutti principi che ritroviamo in gran parte nella Legge n.281/1998. Un'altra rilevante svolta avvie-

ne nel 1997 con l'articolo 153 del trattato di Amsterdam, che ribadisce e rafforza la tutela di alcuni diritti. Secondo la visione dell'Unione Europea la crescita delle tutele dei consumatori è strategica e preconditione per lo sviluppo del mercato interno concorrenziale.

Sul fronte nazionale, dal 1998 in poi, in concomitanza con la redazione della cit. Legge 281 abbiamo assistito ad un periodo di grande espansione del movimento e delle tematiche consumeriste, con una conseguente vigorosa crescita delle singole Associazioni, sia dal punto di vista mediatico che da quello operativo. Il consumerismo italiano si è avvalso a partire dagli anni '90 di due potenti motori di crescita: una corposa produzione normativa, che nella sua quasi totalità è stata di derivazione comunitaria, e il ruolo delle Autorità indipendenti di regolazione. In particolare è risultato proficuo il rapporto con l'AGCM, un alleato quasi naturale delle Associazioni per contrastare monopoli, oligopoli, cartelli, pratiche commerciali scorrette, pubblicità ingannevole e clausole vessatorie. I mercati non sono perfetti come accade nei modelli dell'economia neoclassica e pertanto c'è bisogno dell'*empowerment* dei consumatori per garantire il loro corretto funzionamento.

Inoltre, il movimento consumerista ha ricevuto una spinta decisiva dall'art. 148 della L. 338/2000, che ha stabilito la possibilità di finanziare iniziative a vantaggio dei consumatori utilizzando le sanzioni comminate dall'Antitrust. Il tema del finanziamento è fondamentale per garantire autonomia, competenze e professionalità adeguate per predisporre servizi alla cittadinanza sempre più qualificati.

Le risorse per l'efficace funzionamento delle Associazioni non possono provenire dalle Aziende perché risulterebbero condizionanti, né possono essere di origine pubblica perché in questo caso determinerebbero una sorta di statalizzazione del movimento, impraticabile e non auspicabile in presenza di un debito pubblico così elevato, e anche perché depotenzierebbero la capacità di critica e di controllo nei confronti della Pubblica Amministrazione, centrale e locale.

La formula individuata con l'art. 148 della legge finanziaria 2001 è nei fatti il meccanismo più virtuoso e coerente, in quanto risarcisce indirettamente i cittadini/consumatori dei danni che hanno subito a causa del comportamento scorretto e sleale delle imprese. I progetti di informazione e di educazione e la realizzazione di una rete capillare di sportelli, che garantiscano la tutela e la difesa dei consumatori sul territorio, si possono realizzare grazie a queste risorse. Ovviamente è compito del Ministero dello Sviluppo Economico vigilare sul corretto utilizzo dei finanziamenti e valutare il livello qualitativo dei progetti misurandone l'impatto che hanno sui cittadini/consumatori.

Questo meccanismo ha consentito, per almeno un decennio, lo sviluppo organizzativo e la crescita del movimento consumerista nel suo complesso; successivamente il venir meno della regolarità e della stabilità delle risorse ha reso complicato programmare l'attività delle Associazioni. La stabilizzazione e la regolarità nell'erogazione dei fondi consentirebbe invece di pianificare la crescita e di investire in professionalità. Una presenza più qualificata delle Associazioni contribuirebbe all'affermazione di un mercato che garantisca una concorrenza reale e leale.

Nonostante queste criticità le Associazioni hanno rappresentato, e rappresentano tuttora, un presidio di legalità e giustizia irrinunciabile. Hanno contribuito attivamente alla crescita civile del nostro Paese. Senza la presenza dell'associazionismo consumerista

avremmo avuto uno scenario giuridico e socio-economico più asfittico e avremmo negato giustizia alle fasce di popolazione economicamente più deboli. Quella parte di popolazione che, a causa dei costi elevati e dei lunghi tempi della giustizia italiana, avrebbe rinunciato a far valere i propri diritti soprattutto nell'ambito delle *small claims*. Inoltre, grazie all'associazionismo, si è evoluta la figura stessa del consumatore che è passato da un consumo passivo e compulsivo ad un ruolo più critico e consapevole che sempre di più, al momento dell'acquisto, tiene conto di una molteplicità di parametri ed indicatori. In questi 20 anni l'attenzione crescente dei mass media per le tematiche consumeriste ha consentito ai cittadini di migliorare la conoscenza dei propri diritti. Tuttavia, c'è ancora molto da fare per assicurare un efficace servizio informativo ed educativo al consumatore, che gli permetta di effettuare scelte libere e consapevoli.

Come è emerso da una puntuale analisi del Censis, gli anni successivi all'entrata in vigore della L. 281 menzionata, si sono distinti per una preponderanza del meccanismo della *Rappresentazione*, impostato su azioni *ex post* con un approccio in prevalenza conflittuale, spesso giudiziario e finalizzato unicamente al risarcimento e caratterizzato spesso da una ricerca esasperata di visibilità mediatica. Un modo di operare che punta a risolvere il problema del singolo consumatore, ma che non è in grado di modificare in modo sensibile e strutturale il *modus operandi* e il comportamento delle Aziende e delle Istituzioni. Se il movimento vuole avere una prospettiva ed una crescita ulteriore dovrebbe favorire l'affermarsi di un modello fondato sulla *Rappresentanza*, che punti alla tutela del consumatore non solo come singolo ma come soggetto collettivo attivo. La *Rappresentanza* è basata su una strategia *ex ante*, che prevede il confronto e il dialogo serrato con tutti i soggetti del mercato, ed è orientata al cambiamento in positivo dei comportamenti e delle azioni intraprese dalle Aziende e dalle Istituzioni. Infine, le Associazioni, per rendere più incisiva la loro azione, hanno necessità di sviluppare e potenziare due strumenti fondamentali: da un lato la negoziazione paritetica, che rappresenta una significativa specificità italiana, uno strumento di risoluzione extragiudiziale delle controversie, una *best practice* che sarebbe opportuno pubblicizzare e diffondere in modo più capillare; dall'altro rendere più incisiva la *class action*, che fino ad oggi, nella versione all'italiana, si è dimostrata un flop. Ci auguriamo, in tal senso, che l'ordinamento italiano recepisca quanto indicato dal *New deal for Consumers*, trattandosi di uno strumento vitale e imprescindibile per una effettiva democrazia economica in grado di contribuire a ridurre le evidenti asimmetrie ancora esistenti tra mondo delle imprese e consumatori. In prospettiva dovrà essere valorizzato il ruolo di intermediazione degli interessi delle Associazioni con la possibilità concreta di intervenire nei processi legislativi che hanno ricadute sui consumatori. Questo ruolo è stato negli ultimi anni disconosciuto a causa del prevalere di una cultura politica basata sulla disintermediazione e comunque i 20 anni di vita della legge 281 ci confermano che è necessario un aggiornamento della normativa, una revisione dei criteri per il riconoscimento delle Associazioni e soprattutto un rilancio ed una revisione profonda del ruolo del CNCU e delle sue competenze.







DA CONSUMATORE A CITTADINO ATTIVO. L'IMPORTANZA DEI SERVIZI DI PROSSIMITÀ E DI UN INTERVENTO ORGANICO SUI TERRITORI

DI **PAOLO CALDESI**
 COMPONENTE **CNCU**
 E RESPONSABILE POLITICHE DEI CONSUMATORI
 REGIONE **TOSCANA**

Era il 27 gennaio 1994.

Succedeva un fatto che avrebbe condizionato il consumerismo per gli anni a seguire.

Con una semplice direttiva l'allora capo del governo Carlo Azeglio Ciampi definiva i "principi di erogazione dei servizi pubblici".

Una piccola rivoluzione che cercava di introdurre in Italia, come si stava facendo in altri Paesi d'Europa, la carta dei servizi e un modo nuovo di erogare i servizi pubblici che prevedeva la partecipazione dei cittadini.

Quindi per la prima volta non si parlava più soltanto di tutela e difesa dei consumatori, peraltro frutto del recepimento delle direttive comunitarie, ma di **PARTECIPAZIONE**.

Proprio nel momento in cui il servizio pubblico veniva privatizzato e iniziavano le grandi liberalizzazioni, si invitavano le aziende ad aprire le proprie porte non solo per far valutare il proprio operato ma anche per migliorarne la qualità, rendere conto all'utente, valorizzare proposte e suggerimenti.

Parlo di servizi e non di prodotti, perchè sono proprio i servizi che in questi anni hanno dato più lavoro ai punti di assistenza al cittadino delle associazioni dei consumatori. La maggior parte dei contenziosi gestiti sono infatti frutto di reclami a fronte di disservizi subiti.

Gli sportelli.

Si proprio gli sportelli: il punto più prossimo da cui il cittadino può partire per far sentire la propria voce. Per avere ragione di torti subiti, ma anche per far pesare il proprio ruolo di cittadino attivo.

In questi venti anni sono stati fatti tanti passi avanti nella tutela dei consumatori. Tutti siamo qui a testimoniare. Ma forse gli sportelli non sono stati valorizzati come avremmo dovuto. Spesso sono stati trattati come dei "balla coi lupi", l'ultima frontiera del sistema. Utili per i dati, il tesseramento ma forniti di pochi indirizzi, formazione, intermittenti risorse.

Non è così che si garantisce la difesa del consumatore, né la sua partecipazione.

Se veramente vogliamo un sistema di tutela dei consumatori funzionante è l'intero sistema che deve funzionare, non solo una parte. Non è un gioco di parole.

Noi Regioni abbiamo riflettuto in questi anni in cui ci siamo trovate a supportare le associazioni nella loro attività sul territorio, abbiamo scoperto la vera importanza

dell'assistenza al consumatore, la complessità del lavoro da svolgere, l'utilità di una capillare presenza nei comuni e la professionalità necessaria per gestire i rapporti con le imprese e i problemi dei consumatori.

Abbiamo conosciuto insieme al grande valore anche i limiti del volontariato e la difficoltà a coinvolgere i cittadini.

Abbiamo dovuto constatare che i livelli di qualità dell'assistenza non sono uguali ovunque.

Dobbiamo quindi confrontarci, qui nel CNCU, nelle Sessioni Programmatiche, nel Comitato Permanente fortemente voluto dalle Regioni, ma poi dobbiamo rimboccarci le maniche e agire, ossia potenziare i punti di assistenza al cittadino partendo:

- da una disciplina adeguata che permetta di distinguere bene gli sportelli dei cittadini dagli studi professionali "mascherati";
- da un costante flusso di risorse che permetta di aggiornare gli operatori, assumere e formare giovani, ma soprattutto che consenta al cittadino di partecipare alla regolazione del mercato ed esercitare i propri diritti ad un costo accessibile.

Noi Regioni abbiamo il ruolo di dare forza al sistema degli sportelli insieme allo Stato e, attraverso le multe dell'Antitrust, dobbiamo investirci di più e meglio. Finora non è stato così. Ma si può fare.

Tornando alle Carte dei servizi, vogliamo immaginare che in futuro saranno veramente dei veri e propri strumenti di partecipazione, come previsto dalla Finanziaria 2008 (il famoso comma 461 dell'art. 2).

Noi siamo abituati alle carte della qualità dei servizi di autostrade, a quelle delle compagnie telefoniche, dei trasporti, dell'energia, al limite a quelle della sanità o dei servizi pubblici locali. Ma vi ricordo che negli anni la direttiva Ciampi, che quasi nessuno voleva recepire, è stata trasformata in legge ed è obbligatoria anche per i servizi a domanda individuale erogati dai comuni. E i cittadini, attraverso gli sportelli, dovranno farsi sentire nelle città e nei tanti paesi d'Italia per avere questo importante strumento di tutela e comunicazione per servizi come mensa scolastica, asilo nido, trasporto scolastico fino ai servizi funebri e cimiteriali, che proprio di recente sono stati oggetto di scandalo (Bologna 17 gennaio 2019).

Voglio concludere dicendo che spetta anche a noi, Regioni, il compito di educare i consumatori di domani e di garantire loro la massima informazione. Lo sancisce l'art.145 del Codice del Consumo e anche su questo si dovrà aprire un dibattito qui al CNCU, per due motivi:

- innanzitutto educare al consumo consapevole e informare lo possiamo fare solo se siamo uniti e ottimizziamo le poche risorse che abbiamo a disposizione, cercando di fare ognuno la propria parte, perchè - non ci nascondiamo dietro un dito - i bambini imparano ad essere consumatori nel seggiolino apposita-

mente predisposto nel carrello del supermercato e grazie alla pubblicità che, dall'avvento del digitale terrestre, ha letteralmente bombardato i minori da una miriade di canali dedicati (in alcuni Paesi civili è vietata la pubblicità rivolta ai minori...). Altre risorse rispetto agli spiccioli destinati all'informazione ed educazione dei consumatori.

- Il secondo motivo è che questo modello di mercato è da rivedere profondamente. Riscaldamento globale, sfruttamento del lavoro e delle risorse, inquinamento, rifiuti. Conosciamo tutti Agenda 2030 ed i suoi obiettivi. Bene. Oggi far diventare i consumatori consapevoli non è più un obiettivo. È una necessità. Lo sappiamo vero?

Siamo qui dove nascono le politiche per lo sviluppo economico del nostro Paese. Io, noi, voi, tutti abbiamo la responsabilità di fare qualcosa che vada oltre la legislatura e che non sia solo un provvedimento. Abbiamo il dovere di condividere qualcosa che vada oltre ogni orientamento politico, oltre ogni confine istituzionale, oltre ogni barricata ideologica.

Quel qualcosa si chiama "FARE SISTEMA" e lo dobbiamo fare per un obiettivo comune: un futuro sostenibile.

E aggiungo: sostenibile per tutti.







Ministero dello Sviluppo Economico
Direzione generale per il mercato, la concorrenza,
il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica

DIRETTORE GENERALE

Avv. **Mario Fiorentino**
dgmccvnt.dg@pec.mise.gov.it

SEGRETERIA

06.4705.5500 - 5309 / 06.4740156
dgmccvnt.segreteria@mise.gov.it

DIVISIONE I

**Affari generali
 e iniziative editoriali**

paola.ferri@mise.gov.it
dgmccvnt.div01@pec.mise.gov.it

DIVISIONE II

Affari giuridici e normativi

laura.palladino@mise.gov.it
 (fino al 29.05.2019)
dgmccvnt.div02@pec.mise.gov.it

DIVISIONE III

Sistema camerale

antonella.valery@mise.gov.it
 (fino al 22.04.2019)
dgmccvnt.div03@pec.mise.gov.it

DIVISIONE IV

**Promozione della concorrenza
 semplificazioni per le imprese
 e servizi assicurativi**

massimo.greco@mise.gov.it
dgmccvnt.div04@pec.mise.gov.it

DIVISIONE V

**Progetti per i consumatori.
 Monitoraggio dei prezzi e statistiche
 sul commercio e sul terziario**

orietta.maizza@mise.gov.it
dgmccvnt.div05@pec.mise.gov.it

DIVISIONE VI

**Registro imprese, regolazione
 e servizi digitali alle imprese**

marco.maceroni@mise.gov.it
dgmccvnt.div06@pec.mise.gov.it

DIVISIONE VII

**Qualità dei prodotti e dei servizi
 e professioni non organizzate
 in ordini o collegi - Sicurezza e
 conformità dei prodotti**

giovanni.savini@mise.gov.it
dgmccvnt.div07@pec.mise.gov.it

DIVISIONE VIII

**Strumenti di misura
 e metalli preziosi**

giuseppe.capuano@mise.gov.it
dgmccvnt.div8@pec.mise.gov.it

DIVISIONE IX

**Politiche europee ed internazionali,
 cooperazione amministrativa europea
 e riconoscimento titoli professionali**

roberto.tato@mise.gov.it
dgmccvnt.div09@pec.mise.gov.it

DIVISIONE X

Manifestazioni a premio

silvia.petrucci@mise.gov.it
dgmccvnt.div10@pec.mise.gov.it

DIVISIONE XI

**Politiche e normativa
 per i consumatori**

vincenzo.dimaro@mise.gov.it
dgmccvnt.div11@pec.mise.gov.it

DIVISIONE XII

**Consiglio Nazionale dei
 Consumatori e degli Utenti (CNCU)**

roberta.serroni@mise.gov.it
dgmccvnt.div12@pec.mise.gov.it

DIVISIONE XIII

Normativa tecnica

giovanni.savini@mise.gov.it
dgmccvnt.div13@pec.mise.gov.it

DIVISIONE XIV

**Organismi notificati e
 sistemi di accreditamento**

antonella.dalessandro@mise.gov.it
dgmccvnt.div14@pec.mise.gov.it



Questo numero del *Quaderno Informativo Mercato e consumatori* è stato chiuso in redazione internet il 18 luglio 2019.

Collana on Line Mercato&Consumatori