

La tutela dei consumatori: enti e autorità preposti.

Premessa.

Si propone una ricognizione dei principali enti e autorità aventi un ruolo significativo nella tutela dei consumatori.

Occorre avvertire, in generale, che la protezione dei consumatori si attua con il concorso di un elevato numero di soggetti e organismi, la cui varietà di ruoli e funzioni non permette di costruire un quadro unitario in sé coerente.

La tutela dei diritti dei consumatori avviene, infatti, su piani diversi (normativo, amministrativo, giurisdizionale, volontaristico, generale/settoriale ecc.) e con diversa incidenza, non senza sovrapposizioni, moltiplicazioni di ruoli e mancanze di coordinamento.

La complessità del "*sistema*" emerge già da una prima mappatura - esposta nelle tabelle che seguono - degli enti e delle autorità che, tra le proprie funzioni o come funzione esclusiva, hanno quella di operare per la protezione dei diritti dei consumatori e di interagire con gli stessi, intervenendo eventualmente nella gestione delle criticità e dei contenziosi. All'interno di ciascuno schema descrittivo sono evidenziate le attribuzioni più immediatamente rilevanti ai fini della presente ricognizione.

È peraltro da rilevare che la tutela dei consumatori si *attua* anche a un livello più generale e sovraordinato.

Il riferimento è alle istituzioni che, pur non avendo specifici compiti di salvaguardia né essendo chiamate a interagire con i consumatori, svolgono funzioni che variamente incidono sul sistema economico-finanziario ovvero su determinate categorie di relazioni sociali, economiche o finanziarie. Di tali istituzioni, che possono perciò concorrere in via *indiretta* alla protezione dei consumatori, si è scelto di segnalare, come esempio significativo, la Banca d'Italia.

Il quadro si completa con una breve ricognizione, anch'essa in forma tabellare, dei principali strumenti di tutela in sede giudiziaria.

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|--|---|--|--|
| <p>L'Autorità garante della concorrenza e del mercato</p> | <p>L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nota anche come Autorità Antitrust, è una "Autorità indipendente" istituita dalla legge n. 287 del 10 ottobre 1990 ("Norme per la tutela della concorrenza e del mercato").</p> <p>I principali obiettivi dell'Autorità Antitrust sono:</p> <p>a) assicurare le condizioni generali per la libertà di impresa, che consentano agli operatori economici di poter accedere al mercato e di competere con pari opportunità;</p> <p>b) tutelare i consumatori, favorendo il contenimento dei prezzi e i miglioramenti della qualità dei prodotti che derivano dal libero gioco della concorrenza.</p> | <p>L'Autorità ha il compito di applicare la legge n. 287 del 1990 vigilando:</p> <p>a) sulle intese restrittive della concorrenza,</p> <p>b) sugli abusi di posizione dominante,</p> <p>c) sulle operazioni di concentrazione che comportano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante in modo tale da eliminare o ridurre in misura sostanziale e duratura la concorrenza.</p> <p>L'Autorità ha anche il compito di applicare le norme contenute nel Titolo III del decreto legislativo n. 206 del 2005 (Codice del Consumo) in materia di pratiche commerciali sleali e nel decreto legislativo n. 145 del 2007, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa a tutela delle imprese nei loro rapporti commerciali.</p> <p>L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato può, sia per le pratiche commerciali scorrette che per la pubblicità ingannevole e comparativa, avviare i procedimenti anche d'ufficio; ha poteri investigativi e può richiedere informazioni e documenti pertinenti.</p> <p>Accertata la violazione, l'Autorità può inibirne la continuazione, disporre la pubblicazione di dichiarazioni rettificative a spese dell'impresa responsabile e irrogare sanzioni pecuniarie che vanno da 5.000 a 500.000 euro. In caso di inottemperanza ai provvedimenti dell'Autorità la sanzione va dai 10.000 ai 150.000 euro. E' previsto l'istituto degli impegni: ad eccezione dei casi di manifesta scorrettezza e gravità, l'Autorità potrà rinunciare all'accertamento dell'infrazione se l'impresa si impegna a eliminare i profili di illegittimità rilevati nella pratica commerciale.</p> <p>La nuova normativa sulla pubblicità ingannevole e comparativa illecita è destinata all'esclusiva tutela delle imprese, mentre la normativa sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori è destinata a proteggere il consumatore, definito come "qualsiasi persona fisica che, nelle pratiche commerciali oggetto del presente titolo, agisce per fini che non rientrano nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale" (art. 18, lettera a, del Codice del Consumo).</p> | <p>legge n. 287 del 10 ottobre 1990</p> <p>decreto legislativo n. 206 del 2005 (Codice del Consumo)</p> <p>decreto legislativo n. 145 del 2007, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa</p> |

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|---|--|---|---|
| <p>Autorità per l'energia elettrica e il gas</p> | <p>L'Autorità per l'energia elettrica e il gas è un'autorità indipendente istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481 con funzioni di regolazione e di controllo dei settori dell'energia elettrica e del gas.</p> | <p>I poteri di regolazione settoriale riguardano tra l'altro:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la determinazione delle "tariffe base" per i servizi regolati, intese come prezzi massimi al netto degli oneri fiscali, e il loro aggiornamento; - l'emanazione di direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti, dei livelli generali e specifici di qualità dei servizi e dei meccanismi di rimborso automatico agli utenti e consumatori in caso del loro mancato rispetto; - la vigilanza sul rispetto dei livelli di qualità definiti dall'Autorità e sull'adozione delle Carte dei servizi; - la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti e dai consumatori, singoli o associati, imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di erogazione dei servizi; - la gestione di procedure di conciliazione e arbitrato in merito a controversie fra utenti e soggetti esercenti; - la diffusione e pubblicizzazione di conoscenze relative alle condizioni di erogazione dei servizi al fine di garantire la massima trasparenza, la concorrenzialità dell'offerta e la possibilità di migliori scelte da parte degli utenti intermedi e finali. <p>In particolare, nel caso di reclami, istanze, segnalazioni o altri elementi raccolti dagli uffici dai quali emergano gli estremi di un possibile intervento di competenza dell'Autorità finalizzato all'adozione di provvedimenti a carattere individuale l'Autorità opera attenendosi ai criteri del procedimento definiti dal d.p.r. 244/01. Questi definiscono le modalità e i termini di avvio del procedimento, lo svolgimento delle attività istruttorie, le eventuali perizie, consulenze e audizioni, le condizioni della chiusura del procedimento e la deliberazione del provvedimento. I ricorsi contro i provvedimenti dell'Autorità devono essere proposti presso il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. L'appello avverso le decisioni del Tribunale Amministrativo Regionale può essere proposto al Consiglio di Stato.</p> | <p>legge 14 novembre 1995, n. 481</p> <p>d.p.r. 9 maggio 2001, n. 244 (Regolamento recante disciplina delle procedure istruttorie dell'Autorità' per l'energia elettrica e il gas, a norma dell'articolo 2, comma 24, lettera a), della legge 14 novembre 1995, n. 481)</p> |

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|--|---|---|---|
| <p>Autorità per le garanzie nelle comunicazioni</p> <p>Sono organi funzionali</p> | <p>L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è un'autorità indipendente, istituita dalla legge n. 249 del 31 luglio 1997.</p> <p>L'Agcom è un'autorità di garanzia, essendo stata istituita allo scopo di assicurare la corretta competizione degli operatori sul mercato delle comunicazioni e di tutelare i consumi di libertà fondamentali dei cittadini.</p> <p>L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è un'autorità "convergente". La definizione fa riferimento alla scelta del legislatore italiano di attribuire a un unico organismo funzioni di regolamentazione e vigilanza nei settori delle telecomunicazioni, dell'audiovisivo e dell'editoria.</p> | <p>L'Autorità:</p> <ul style="list-style-type: none"> - quanto agli operatori, ha il compito di attuare la liberalizzazione nel settore delle telecomunicazioni, con le attività di regolamentazione e vigilanza e di risoluzione delle controversie, nonché di applicare la normativa antitrust nelle comunicazioni e di verificare eventuali posizioni dominanti; - quanto agli utenti, ha il compito di: <ul style="list-style-type: none"> • vigilare sulla qualità e sulle modalità di distribuzione dei servizi e dei prodotti, compresa la pubblicità; • risolvere le controversie tra operatori e utenti; • disciplinare il servizio universale e predisporre norme a salvaguardia delle categorie disagiate; • tutelare il pluralismo sociale, politico ed economico nel settore della radiotelevisione. <p>In particolare, la risoluzione delle controversie tra utenti e operatori non può essere deferita all'autorità giudiziaria senza un tentativo di conciliazione dinanzi al Co.Re.Com. (Comitato Regionale per le Comunicazioni) della propria regione o, in alternativa, alla Camera di Commercio territorialmente competente ovvero dinanzi agli organismi di conciliazione in materia di consumo individuati ai sensi dell'articolo 141 del Codice del Consumo o agli organismi istituiti con accordi tra le associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale</p> | <p>legge n. 249 del 31 luglio 1997</p> <p>Regolamento AGCOM n. 173/07/CONS, come modificato dalla Delibera n. 95/08/CONS e dalla Delibera n. 502/08/CONS</p> <p>decreto legislativo n. 259 del 1° agosto 2003 (Codice delle Comunicazioni Elettroniche)</p> |

| | | | |
|--|---|---|--|
| <p>dell'Autorità i Comitati regionali per le comunicazioni Corecom)</p> | <p>I Corecom, nel rispetto del principio costituzionale del decentramento territoriale, assicurano lo svolgimento dei compiti di governo, di garanzia e di controllo del sistema delle comunicazioni di rilevanza locale. Ai Corecom, compete anche la conciliazione delle controversie in materia di telecomunicazioni tra utenti e operatori delle telecomunicazioni.</p> | <p>e gli operatori di comunicazioni elettroniche (ai sensi dell'art. 13, comma 2, della delibera 173/07/CONS). Dal momento della proposizione del tentativo obbligatorio di conciliazione, i termini per agire in giudizio sono sospesi, e riprendono a decorrere dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento, che è pari a 30 giorni dalla data di proposizione dell'istanza. Decorso il predetto termine le parti sono libere di adire l'Autorità giudiziaria, anche se la procedura conciliativa non si è ancora conclusa. Qualora, nel procedimento di conciliazione, non si raggiunga l'accordo su tutti o su parte dei punti controversi, le parti congiuntamente, o anche il solo utente, possono chiedere all'Autorità di definire la controversia (art. 84 del Codice delle Comunicazioni Elettroniche). L'Autorità provvede previa istruttoria e convocazione delle parti. L'atto vincolante con il quale è definita la controversia è notificato alle parti e pubblicato nel Bollettino ufficiale dell'Autorità.</p> | |
|--|---|---|--|

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|---|--|--|---|
| Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) | <p>La Consob, istituita con la legge 7 giugno 1974, n. 216, è un'autorità amministrativa indipendente, dotata di personalità giuridica e piena autonomia con la legge 281 del 1985, la cui attività è rivolta alla tutela degli investitori, all'efficienza, alla trasparenza e allo sviluppo del mercato mobiliare italiano.</p> | <p>Le funzioni della Consob, estese a tutti gli aspetti rilevanti per l'efficiente tutela del risparmio, riguardano i prodotti oggetto degli investimenti e i relativi emittenti, gli intermediari dei quali i risparmiatori si avvalgono per effettuare tali investimenti e i mercati nei quali essi vengono realizzati.</p> <p>Il controllo sui prodotti finanziari (azioni, obbligazioni, titoli di stato, quote di fondi comuni di investimento ecc.) si realizza assicurando ai risparmiatori tutte le informazioni necessarie per effettuare e gestire i propri investimenti in modo consapevole (controllo di trasparenza).</p> <p>Il controllo sugli intermediari si realizza con l'emanazione di norme dirette a proteggere l'investitore da comportamenti scorretti che possano danneggiarlo (controllo di correttezza).</p> <p>Il controllo sui mercati si realizza assicurando: la massima efficienza delle contrattazioni, per consentire all'investitore di negoziare agevolmente i prodotti finanziari; la qualità dei prezzi, che devono riflettere le effettive componenti del mercato; l'efficienza e la certezza delle modalità di esecuzione dei contratti conclusi.</p> <p>In relazione alle attribuzioni stabilite dalla legge la Consob:</p> <ul style="list-style-type: none"> - regola la prestazione dei servizi e delle attività di investimento da parte degli intermediari, gli obblighi informativi delle società quotate nei mercati regolamentati e le operazioni di appello al pubblico risparmio; - vigila sulle società di gestione dei mercati e sulla trasparenza e l'ordinato svolgimento delle negoziazioni nonché sulla trasparenza e la correttezza dei comportamenti degli intermediari e dei promotori finanziari; - sanziona i soggetti vigilati; - controlla le informazioni fornite al mercato dai soggetti che fanno appello al pubblico risparmio nonché le informazioni contenute nei documenti contabili delle società quotate; - accerta eventuali andamenti anomali delle contrattazioni su titoli quotati e compie ogni altro atto di verifica di violazioni delle norme in materia di abuso di informazioni privilegiate (insider trading) e di manipolazione del mercato; - comunica con gli operatori e il pubblico degli investitori per un più efficace svolgimento dei suoi compiti e per lo sviluppo della cultura finanziaria dei risparmiatori; - collabora con altre autorità nazionali e internazionali preposte all'organizzazione e al funzionamento dei mercati finanziari. | <p>legge 7 giugno 1974, n. 216</p> <p>legge n. 281 del 1985</p> <p>decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (Testo Unico dell'intermediazione finanziaria – cd. TUF)</p> |

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|---|--|--|---|
| Garante per la protezione dei dati personali | Il Garante per la protezione dei dati personali è un' autorità amministrativa indipendente istituita dalla c.d. legge sulla privacy (legge n. 675 del 31 dicembre 1996), per assicurare la tutela dei diritti e delle libertà fondamentali ed il rispetto della dignità nel trattamento dei dati personali. | I compiti del Garante sono attualmente tra l'altro: <ul style="list-style-type: none"> - il controllo della conformità dei trattamenti di dati personali a leggi e regolamenti e la segnalazione ai titolari o ai responsabili dei trattamenti delle modifiche da adottare per conseguire tale conformità; - l'esame delle segnalazioni e dei reclami degli interessati, nonché dei ricorsi presentati; - l'adozione dei provvedimenti previsti dalla normativa in materia tra cui, in particolare, le autorizzazioni generali per il trattamento dei dati sensibili; - la promozione, nell'ambito delle categorie interessate, della sottoscrizione dei codici di deontologia e di buona condotta; - il divieto, in tutto od in parte, ovvero il blocco del trattamento di dati personali quando per la loro natura, oppure per le modalità o gli effetti di tale trattamento, vi sia il rischio concreto di un rilevante pregiudizio per l'interessato; - la segnalazione al Governo dei provvedimenti normativi di settore, la cui adozione si manifesti opportuna, e la formulazione dei pareri richiesti dal Presidente del Consiglio o da ciascun ministro in ordine ai regolamenti ed agli atti amministrativi inerenti alla materia della protezione dei dati personali; - la predisposizione di una relazione annuale sull'attività svolta e sullo stato di attuazione della legge e la sua trasmissione al Parlamento e al Governo; - la partecipazione alle attività comunitarie ed internazionali di settore, quale componente delle autorità comuni di controllo previste da convenzioni internazionali (Europol, Schengen, Sistema informativo doganale); - il controllo, anche a richiesta degli interessati, sui trattamenti dei dati personali effettuati da forze di polizia e dai servizi di informazione e di sicurezza; - l'indicazione degli accorgimenti da adottare nell'uso dei dati "semi-sensibili" (cd. <i>prior checking</i>, introdotto dal d.lgs. n. 467/2001). | Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (codice in materia di protezione dei dati personali) |

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|--|---|---|--|
| <p>ISVAP -Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo</p> | <p>L'ISVAP - Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo - è un ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico ed è stato istituito con legge 12 agosto 1982, n. 576.</p> <p>L'ISVAP si configura come un'autorità indipendente, dotata di autonomia giuridica, patrimoniale, contabile, organizzativa e gestionale.</p> <p>L'esercizio della vigilanza da parte dell'ISVAP ha per scopo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la sana e prudente gestione delle imprese di assicurazione e di riassicurazione; - la trasparenza e la correttezza dei comportamenti delle imprese, degli intermediari e degli altri operatori del settore assicurativo, avendo riguardo alla stabilità, all'efficienza, alla competitività ed al buon funzionamento del sistema assicurativo, alla tutela degli assicurati e degli altri aventi diritto a prestazioni assicurative, all'informazione ed alla protezione dei consumatori. | <p>L'ISVAP svolge le funzioni di vigilanza sul settore assicurativo mediante l'esercizio di poteri di natura autorizzatoria, prescrittiva, accertativa, cautelare e repressiva nonché attraverso l'adozione di regolamenti necessari per la sana e prudente gestione delle imprese o per la trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati. In particolare, l'ISVAP provvede ad autorizzare le imprese all'esercizio dell'attività assicurativa e/o riassicurativa nonché a svolgere tutte le attività connesse con il rilascio di tali autorizzazioni, verificando nel tempo la sussistenza delle previste condizioni di esercizio, nonché ad autorizzare le operazioni di fusione, scissione e trasferimento di portafoglio e le operazioni infragruppo.</p> <p>Nei casi in cui l'impresa violi le norme che è tenuta a rispettare o adotti comportamenti che potrebbero pregiudicare la sua stabilità, l'ISVAP può adottare misure correttive, repressive e sanzionatorie o proporre l'adozione da parte del Ministro delle Attività Produttive.</p> <p>L'ISVAP effettua, tra l'altro, le attività necessarie per promuovere un appropriato grado di protezione di assicurati e danneggiati. La legge assegna, infatti, all'ISVAP una rilevante missione di tutela del consumatore, con particolare riguardo alla trasparenza nei rapporti tra imprese e assicurati e l'informazione al consumatore; in particolare, l'ISVAP disciplina l'informazione preliminare ed in corso di contratto che deve essere messa a disposizione del contraente e stabilisce le regole di comportamento che le imprese e gli intermediari sono tenuti ad osservare nell'offerta e nell'esecuzione dei contratti di assicurazione, e ne verifica il puntuale adempimento. Dette competenze vengono esercitate dall'ISVAP nei confronti di tutte le imprese operanti sul mercato italiano, comprese quelle aventi sede legale in un altro Paese dell'Unione Europea e operanti in Italia in regime di stabilimento o di libera prestazione dei servizi.</p> <p>Sempre al fine di tutelare gli assicurati, l'ISVAP ha introdotto e regolamentato una specifica procedura per la gestione dei reclami presentati dall'utenza, che prevede il preventivo invio degli stessi alle apposite strutture istituite presso ogni impresa, riservandosi l'ISVAP di intervenire nei casi di mancato (nei 45 giorni) o insoddisfacente esito del reclamo stesso. L'ISVAP, qualora ravvisi da parte dei soggetti vigilati una violazione delle normative vigenti, avvia un procedimento sanzionatorio (amministrativo pecuniario o disciplinare), del cui esito dà notizia nel proprio bollettino e nel sito internet.</p> | <p>legge 12 agosto 1982, n. 576.</p> <p>Codice delle Assicurazioni di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209</p> <p>Regolamento ISVAP n. 24 del 19 maggio 2008.</p> |

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|--|--|--|---|
| Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) | <p>Il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale, è stato istituito con la legge 30 luglio 1998, n° 281, confluita nel Codice del consumo (decreto legislativo n.206/2005).</p> <p>I compiti assegnati dal legislatore al Consiglio sono finalizzati a contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore/utente nel mercato.</p> <p>Ad oggi, è composto dalle associazioni dei consumatori riconosciute secondo i criteri stabiliti dall'art. 137 del Codice del Consumo (D.lgs. 206/2005) e da un rappresentante designato dalla Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.</p> | <p>I compiti del CNCU, definiti dall'art. 136 del Codice del consumo (decreto legislativo 206/2005), sono principalmente di tipo consultivo, propositivo e promozionale dei diritti dei consumatori e degli utenti.</p> <p>Il Consiglio non ha rapporti diretti con i consumatori, compito che è invece proprio delle associazioni in esso rappresentate.</p> <p>Il CNCU può, tra l'altro:</p> <ul style="list-style-type: none"> - esprimere pareri sui disegni di legge del Governo e di iniziativa parlamentare, o sugli schemi di regolamento che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti; - essere convocato in audizione presso organismi istituzionali; - interpellare soggetti istituzionali, associazioni e rappresentanti delle imprese per approfondire tematiche specifiche; - sottoscrivere protocolli d'intesa, con organismi, aziende e associazioni per definire e sviluppare strumenti di tutela e informazione dei consumatori su diritti o servizi di pubblica utilità; - favorire il coordinamento tra le politiche nazionali, regionali ed europee in materia di tutela del consumatore; - promuovere studi, ricerche e attività di informazione sui problemi del consumo e sui diritti dei consumatori. | <p>legge 30 luglio 1998, n. 281</p> <p>decreto legislativo n. 206 del 2005 (Codice del Consumo)</p> |

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|---|--|--|---|
| Garante per la sorveglianza dei prezzi | <p>E' una figura istituita in attuazione della Legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244 e successive modificazioni) presso il Ministero dello Sviluppo Economico.</p> <p>Il Garante è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico.</p> <p>Lo scopo dell'istituzione è quello di vigilare sul corretto andamento dei listini e dei prezzi sul mercato.</p> | <p>Il Garante ha la funzione di sovrintendere alla tenuta ed elaborazione dei dati e delle informazioni segnalate agli "uffici prezzi" delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.</p> <p>Esso verifica le segnalazioni delle associazioni dei consumatori riconosciute, analizza le ulteriori segnalazioni ritenute meritevoli di approfondimento e decide, se necessario, di avviare indagini conoscitive finalizzate a verificare l'andamento dei prezzi di determinati prodotti e servizi. I risultati dell'attività svolta sono messi a disposizione, su richiesta, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.</p> <p>Per l'esercizio delle proprie attività il Garante si avvale dei dati rilevati dall'ISTAT, della collaborazione dei Ministeri competenti per materia, dell'Ismea, dell'Unioncamere, delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura nonché del supporto operativo della Guardia di finanza per lo svolgimento di indagini conoscitive.</p> <p>Il Garante può convocare le imprese e le associazioni di categoria interessate al fine di verificare i livelli di prezzo dei beni e dei servizi di largo consumo corrispondenti al corretto e normale andamento del mercato. L'attività del Garante viene resa nota al pubblico attraverso il sito dell'Osservatorio dei prezzi del Ministero dello sviluppo economico. Nel sito sono altresì pubblicati e aggiornati quadri di confronto, elaborati a livello provinciale, dei prezzi dei principali beni di consumo e durevoli con particolare riguardo ai prodotti alimentari ed energetici, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.</p> <p>Il Garante riferisce le dinamiche e le eventuali anomalie riscontrate nell'andamento dei prezzi al Ministro dello sviluppo economico, che provvede, ove necessario, alla formulazione di segnalazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e di proposte normative.</p> | <p>legge 24 dicembre 2007 n. 244 coordinata con le modifiche intervenute con il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133</p> |

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|----------------|---|---|--------------------------------------|
| Regioni | Le Regioni riconoscono e promuovono in vario modo la tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini in quanto consumatori ed utenti di beni e servizi di godimento sia individuale che collettivo | <p>La tutela dei consumatori tende a realizzarsi attraverso leggi regionali (e delibere attuative) che, conformandosi ai principi comunitari e costituzionali in materia, nonché alla legislazione statale, tutelano i diritti e gli interessi, individuali e collettivi, dei cittadini quali consumatori e utenti di beni e servizi, con particolare riguardo alla tutela della salute e dell'ambiente, alla sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi, alla corretta informazione e all'educazione al consumo, nonché alla trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali.</p> <p>Per la realizzazione di tali finalità, le leggi regionali istituiscono:</p> <p>a) un organismo di tutela (normalmente in forma di comitato regionale) per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti), con funzioni consultive e propositive rispetto alla elaborazione di leggi e regolamenti regionali in materia, nonché con il compito di avviare iniziative a favore di utenti e consumatori, e di potenziare per costoro l'accesso ai mezzi di giustizia per la risoluzione delle controversie;</p> <p>b) il registro regionale delle associazioni di consumatori e degli utenti al quale possono essere iscritte le associazioni in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge regionale. L'iscrizione nel registro è condizione per l'ottenimento di contributi regionali;</p> <p>c) uno (o più) osservatori al fine, ad esempio, di monitorare l'andamento dei prezzi di beni e servizi di consumo ovvero l'efficacia degli interventi regionali in materia di protezione dei consumatori.</p> <p>Non mancano altri enti e organismi (es. Centri tecnici, Consulte ecc.) che concorrono in vario modo alla salvaguardia dei diritti dei consumatori e degli utenti.</p> | Leggi Regionali, Delibere Attuative. |

| Ente/Autorità | L'istituzione e i suoi scopi | Compiti e poteri (con particolare riguardo alla tutela dei consumatori) | Normativa di riferimento |
|------------------------------|--|--|--|
| <p>Banca d'Italia</p> | <p>La Banca d'Italia è la banca centrale della Repubblica italiana ed è parte del Sistema europeo di banche centrali (SEBC) e dell'Eurosistema. E' un istituto di diritto pubblico. Persegue finalità d'interesse generale nel settore monetario e finanziario: il mantenimento della stabilità dei prezzi, obiettivo principale dell'Eurosistema in conformità del Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE); la stabilità e l'efficienza del sistema finanziario, in attuazione del principio della tutela del risparmio sancito dalla Costituzione (Art. 47 – La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito), e gli altri compiti ad essa affidati dall'ordinamento nazionale.</p> <p>Le principali funzioni della Banca d'Italia sono dirette ad assicurare la stabilità monetaria e la stabilità finanziaria, requisiti indispensabili per un duraturo sviluppo dell'economia.</p> | <p>La Banca d'Italia svolge, oltre a funzioni attinenti alla politica monetaria e finanziaria, una serie di compiti che hanno evidenti ricadute sulla tutela dei consumatori, e in particolare dei risparmiatori e degli investitori.</p> <p>In tal senso, essa ha il compito di promuovere il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti attraverso la gestione diretta dei principali circuiti ed esercitando poteri di indirizzo, regolamentazione e controllo propri della funzione di sorveglianza.</p> <p>Tale attività, unitamente all'azione di supervisione sui mercati, mira più in generale a contribuire alla stabilità del sistema finanziario e a favorire l'efficacia della politica monetaria.</p> <p>Come Autorità di Vigilanza, inoltre, l'Istituto persegue la sana e prudente gestione degli intermediari, la stabilità complessiva e l'efficienza del sistema finanziario, nonché l'osservanza delle disposizioni che disciplinano la materia da parte dei soggetti vigilati.</p> | <p>R.D. del 12 marzo 1936 n. 375</p> <p>decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia – cd. TUB)</p> |

| Ente/Autorità | Strumenti di tutela | Normativa di riferimento |
|--------------------------------------|--|---|
| <p>L'Autorità Giudiziaria</p> | <p>La tutela dei consumatori per via giudiziaria può realizzarsi per vie diverse, e precisamente mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • le ordinarie azioni per inadempimento di obbligazioni contrattuali, e le azioni cautelari, restitutorie o risarcitorie; • se è applicabile il Codice del Consumo: <ul style="list-style-type: none"> - l'azione di accertamento della vessatorietà di clausole contrattuali ex artt. 33 ss. del Codice del Consumo, esperibile dal consumatore; - l'azione inibitoria dell'uso di condizioni contrattuali di cui sia accertata l'abusività ex art. 37 del Codice del Consumo, esperibile da associazioni di professionisti e camere di commercio; - l'azione inibitoria ex art. 140 del Codice di Consumo, esperibile dalle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale, che prevede tra l'altro la possibilità per il giudice di comminare sanzioni pecuniarie al convenuto che, posteriormente alla sentenza di condanna, violi l'ordine inibitorio; - [l'azione collettiva risarcitoria (art. 140-<i>bis</i> del Codice del Consumo) alla quale sono legittimate le associazioni suddette e altre associazioni e comitati adeguatamente rappresentativi degli interessi collettivi fatti valere. Con l'azione in oggetto può essere richiesto al tribunale del luogo in cui ha sede l'impresa l'accertamento del diritto al risarcimento del danno e alla restituzione delle somme spettanti ai singoli consumatori o utenti nell'ambito di rapporti giuridici relativi a contratti stipulati ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, ovvero in conseguenza di atti illeciti extracontrattuali, di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti anticoncorrenziali, quando sono lesi i diritti di una pluralità di consumatori o di utenti;][NB: da aggiornare alla luce delle modifiche legislative in itinere] • in caso di violazione delle disposizioni antitrust <ul style="list-style-type: none"> - le azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché i ricorsi intesi ad ottenere provvedimenti d'urgenza, dinanzi alla Corte d'Appello ex art. 33 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. | <p>Artt. 1218 ss., codice civile</p> <p>Codice del Consumo</p> <p>d. lgs. 2 agosto 2007, n. 146</p> <p>l. 10 ottobre 1990, n. 287</p> |

10.10.2010. 20 anni di Antitrust

Il diritto dei consumatori nella crisi e le prospettive evolutive del sistema di tutela

Roma, 29 gennaio 2010

Tutela dei consumatori e regole di funzionamento dei mercati I problemi aperti

Prof. Andrea Zoppini

La crisi economica quale occasione di ripensamento della disciplina del consumatore

Due esempi

- a) l'obiettivo della armonizzazione massima prevista dalla proposta di direttiva europea in materia di diritti dei consumatori.
- b) il *White Paper on Financial Regulatory Reform* dell'amministrazione Obama e la creazione del *Consumer Financial Protection Agency (CFPA)*

Problemi aperti

- a) un primo problema che attiene al diritto dei contratti, in quanto ci si deve chiedere se e in quale misura il diritto dei consumatori abbia contribuito a ridefinire la struttura concettuale del contratto in generale.
- b) Un secondo problema attiene al se, e allora in quale misura, la tutela e il benessere dei consumatori costituisca un obiettivo immediato ovvero mediato del diritto della concorrenza.
- c) infine, un terzo problema attiene al disegno istituzionale sotteso alla tutela del consumatore, sia in punto di individuazione dei soggetti pubblici investiti dei poteri regolatori, sia per quanto concerne i problemi di *enforcement* e di coordinamento tra i rimedi affidati al diritto pubblico e quelli affidati al diritto privato.

a) La struttura concettuale del contratto in generale

- Interpretazione estensiva delle norme che disciplinano i consumatori
- Ordine sistematico delle molteplici norme intese a porre rimedio alla disparità strutturale nel rapporto contrattuale – a iniziare dalla disciplina dei contratti del consumatore –: c'è un principio regolatore comune tra le tecniche di 'compensazione' della parità violata e quelle volte a reprimere gli «abusi» dell'autonomia contrattuale.
- l'asimmetria sussistente tra le parti – informativa, economica, relazionale – può giustificare l'intervento del giudice nell'equilibrio normativo ed economico del contratto: esemplare, mi pare in questa prospettiva, il suggerimento di porre quale argomento di riflessione la possibilità di estendere la disciplina delle pratiche commerciali scorrette al di fuori del rapporto tra impresa e consumatore.

b) Benessere dei consumatori e diritto della concorrenza

La tutela del consumatore è un obiettivo conciliabile con la tutela della concorrenza?

- Quanti considerano che la tutela dei consumatori non sia un obiettivo dei divieti antitrust, trae argomento dal fatto che si tratta di norme inidonee a fare sorgere situazioni soggettive protette in capo ai consumatori.
- Collegato a questo interrogativo, vi è quello inerente al fatto che il regime delle pratiche commerciali scorrette appartiene sistematicamente al regime del diritto della concorrenza, in quanto l'interesse protetto dai divieti di pratiche commerciali scorrette va identificato nell'interesse a porre in essere scelte non falsate da pratiche commerciali ingannevoli o aggressive.

c) Il disegno istituzionale sotteso alla tutela dei consumatori

- l'assetto istituzionale della tutela del consumatore:
 - si è sviluppato per stratificazioni successive e inorganiche;
 - non è ispirato ad una chiara ripartizione di competenze tra il ruolo della politica e quello della autorità di regolazione del mercato;
 - presenta evidenti sovrapposizioni e propone modelli di tutela incoerenti;
 - non opera un adeguato coordinamento tra i poteri regolatori di tipo amministrativo e quelli di carattere giurisdizionale (questo aspetto è chiaramente emerso nel parere del Consiglio di Stato n. 3999/2008)



- Ciò che può essere inopportuno è il concorso della regolazione a monte e dell'iniziativa giurisdizionale a valle, in quanto produce un eccesso di deterrenza di cui il consumatore non beneficia. In tale prospettiva, ad esempio, una recente sentenza della suprema corte statunitense (*Stoneridge Investment Partners, LLC v. Scientific Atlanta Inc.*), ha negato il diritto degli investitori a ricorrere a una *class action*, ritenendo gli strumenti pubblicitici, e in particolare i poteri sanzionatori attribuiti alla SEC, quale autorità di regolazione del mercato azionario, siano più che sufficienti ad assolvere una funzione di deterrenza nel mercato. Si tratta di un monito anche per il nostro ordinamento, anche in punto di applicazione della nuova azione di classe prevista dall'art. 140-bis del codice del consumo.

Quali sono i modelli teorici sottesi alla tutela del consumatore?

- I modello: nella teoria neoclassica, il consumatore è visto come un sovrano in quanto è un agente autonomo razionale che individua i suoi bisogni e ha la capacità di identificare i beni che a lui danno soddisfazione (Mill).
- II modello: in una prospettiva di economia dell'informazione, l'assenza di informazione determina un problema di selezione avversa e di azzardo morale. L'intervento pubblico è giustificato solo se i meccanismi di diritto privato falliscono.
- III modello: in una prospettiva di *Behavioral Economics* si assume che il comportamento dell'attore privato, quando pure inteso a massimizzare il proprio benessere individuale, è intrinsecamente limitato nelle proprie scelte, conformato nei propri processi cognitivi e decisionali, sorretto da elementi impulsivi ed emotivi, condizionato da giochi strategici competitivi o cooperativi.



Se si accettano gli esiti cui pervengono gli studi di economia comportamentale, le devianze conoscitive e decisionali dell'agente privato possono essere trattate sul piano normativo alla stregua d'una forma di fallimento del mercato. Ciò è particolarmente evidente nei rapporti di consumo: così, ad esempio, l'informazione precontrattuale, quando interviene dopo la determinazione psicologica d'acquisto, non è necessariamente sufficiente a ri-orientare i comportamenti in modo razionale (il che giustifica l'esistenza di norme che consentono l'esercizio d'uno *jus poenitendi*).

Quali sono i modelli normativi di tutela del consumatore?

Muovendo dalla considerazione consolidata che il consumatore sia da definire «la *persona fisica* che agisce per scopi estranei all'attività professionale», è agevole invocare una uniformità di tutela in relazione al presupposto dell'agire non professionale, ove tale agire non professionale sottenda un problema di fallimento nel mercato nell'accesso alle informazioni: si pensi, al caso dell'azione di classe prevista dall'art. 140-bis del codice del consumo per i risparmiatori ovvero per gli investitori.

Per chi non si accontenti di una interpretazione esegetica che argomenti a contrario dall'art. 32-bis del TUF, si può sostenere che:

1. Pur trattandosi di funzioni socio-economicamente differenti, consumo e risparmio, il punto di rilevanza della tutela consiste nell'assenza di informazione.
2. L'agire non professionale è espressamente considerato in relazione ad esempio all'art. 100-bis.
3. Ne deriva che se il presupposto è l'assenza di una corretta informazione ciò giustifica che siano possibili anche azioni collettive nell'area dell'investimento.

QUESTA CONCLUSIONE NON PUÒ ACCOGLIERSI

atteso che lo statuto normativo del consumatore e dell'investitore sono divergenti in quanto l'assetto del mercato nel quale opera l'investitore quale soggetto che sceglie un prodotto che incorpora un rischio finanziario è diverso e il regime giuridico del mercato è diversamente regolato (in questa prospettiva, ad esempio, vedi la recente sentenza della suprema corte statunitense *Stoneridge Investment Partners, LLC v. Scientific Atlanta Inc.*).