

- [Salute](#)
 - [Servizi](#)
 - [Soldi](#)
 - [Viaggi](#)
-

Consumerism 2014: la tutela del consumatore è fra Authority ed Europa

Il consumatore non è solo il destinatario di un sistema di tutele: assume sempre più spesso un ruolo attivo, perché è attore del mercato nel quale agisce, che a sua volta vede l'interazione fra Authority nazionali e leggi europee – è l'Europa il campo sul quale si gioca la tutela del consumatore, oggi. [La parola ai presidenti delle Autorità indipendenti](#). “Nei rapporti con le Autorità di controllo e con il mercato, il consumatore, ormai sempre meno contraente debole, concorre alla creazione delle regole e dialoga intensamente con le autorità amministrative indipendenti. La “voce” del consumatore, anche attraverso l'attività della Corte di Giustizia, è ben avvertita inoltre anche dall'Unione Europea”: è quanto si legge nel **Rapporto Consumerism 2014** presentato oggi a Roma.

Il Rapporto annuale realizzato dal Dipartimento di Studi Aziendali di Roma per **Consumers' Forum**, e giunto alla sua settima edizione, è al centro dell'incontro che vede oggi riuniti a Roma i presidenti delle Autorità nazionali – l'Autorità di garanzia sugli scioperi, l'Autorità di regolazione dei trasporti, l'Autorità nazionale anticorruzione, l'Autorità per l'energia, l'Agcom, l'Antitrust, l'Agenzia per l'Italia digitale, l'Isvap, la Consob, il Garante Privacy.

I ricercatori non si sono limitati a fotografare lo stato dell'arte. In un contesto in cui le reti europee sono sempre più complesse e le autorità di settore si coordinano fra loro, lo studio esamina il ruolo delle diverse Authority facendo riferimento a una “fase discendente”, che riguarda l'applicazione del diritto dell'Unione e delle norme comunitarie e sovranazionali, e a una “fase ascendente” che invece riguarda la partecipazione delle Autorità stese alla formazione delle norme comunitarie, dunque **la capacità di portare le istanze nazionali a livello europeo e di partecipare alla creazione del diritto dell'Unione europeo**. L'obiettivo dello studio è dunque quello di **“aumentare la consapevolezza del consumatore, ma anche delle autorità, della necessità di un'azione costruttiva e continuativa in una fase (quella ascendente) su cui c'è tradizionalmente meno impegno (nonché, evidentemente, meno controllo)”**. Tutto questo in un contesto in cui il consumatore assume un ruolo sempre maggiore. Afferma nella premessa **Liliana Rossi Carleo, professore emerito di Diritto Privato Università Roma Tre**: “Il consumatore resta il punto nodale intorno al quale i diversi Rapporti si vanno articolando, ma sempre più il suo ruolo si valorizza: **non viene più considerato esclusivamente come destinatario di una tutela, ma piuttosto come «colui che agisce» e deve, pertanto, assumere coscienza del suo ruolo attivo. Il consumatore è attore del mercato alla cui correttezza deve concorrere**, posto che proprio la correttezza del mercato rappresenta il punto di convergenza intorno al quale si compongono i diversi interessi”.

La tutela del consumatore si gioca dunque nell'attività delle Authority, nel coordinamento fra di loro, nell'attuazione (e nella partecipazione) delle norme europee. In ogni settore, poi, si aprono nuove sfide e nuove possibilità. Basti pensare all'ultima arrivata, l'**Autorità di regolazione dei trasporti** (istituita nel settembre 2013, entrata in operatività a gennaio di quest'anno), chiamata a intervenire anche in aree vicine alle competenze dell'Antitrust e con un ruolo determinante per la corretta applicazione delle nuove tutela in favore del consumatore “passeggero”. **Il legislatore, spiegano i ricercatori, ha deciso di**

“**istituire una autorità amministrativa indipendente di carattere *trasversale* cui sono devolute numerose funzioni nei settori del trasporto ferroviario, portuale, aereoportuale e autostradale** sino ad allora diluite su una consistente entità di pubbliche amministrazioni”. Questo rappresenta un modello atipico nel contesto dell’Unione Europea. Allo stesso tempo, “il carattere trasversale e la vastità dell’ambito di intervento dell’Autorità, rispetto ad altri modelli organizzativi, non solo comportano un vantaggio sul piano interno in termini di efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa ma sembra possano rispondere in maniera più adeguata all’esigenza di garantire sinergia tra i diversi segmenti di trasporto che rappresenta uno dei principali obiettivi delle politiche di liberalizzazione europee”. Il rapporto con l’Antitrust si è caratterizzato all’insegna della collaborazione: a giugno le due amministrazioni hanno sottoscritto un protocollo d’intesa per regolare i reciproci interventi in materia di tutela del consumatore.

Se poi si parla di nuove sfide, non si può non citare quelle poste alla **Privacy** dalle nuove tecnologie e dalla diffusione di *smartphone* e *tablet*, che “sembra minare la privacy degli utenti di internet” perché le loro azioni sono costantemente oggetto di analisi di **targeting**. Il campo è complesso anche perché, **se aumenta la consapevolezza degli utenti sul valore dei propri dati personali, è altrettanto vero che nello stesso tempo si sta sviluppando “una maggior tolleranza nell’accettare la raccolta e l’analisi dei propri dati come “controprestazione” per un servizio ricevuto**”. Basti pensare alla profilazione: il rapporto evidenzia che questa è sempre più spesso appannaggio di pochi big players – fra tutti *Google*, *Yahoo* e *Bing* per i motori di ricerca, *Facebook*, *Instagram*, *Twitter* e *Pinterest* per i *social network*, *Amazon* ed *Ebay* per l’e-commerce – che sembrano dominare il mercato e “detengono l’indiscusso controllo delle attività di profilazione dei propri utenti”. Le questioni della privacy assumono carattere multinazionale. E la libertà di scelta dell’utente non sempre è davvero ampia. “Il dominio di pochi sulla raccolta, l’analisi e la gestione dei dati ha, probabilmente, contribuito ad accrescere il valore economico e strategico delle stesse informazioni. Al contempo, sta crescendo, seppur più lentamente, anche la consapevolezza degli utenti sull’importanza della tutela dei propri dati. **Tuttavia, spessissimo l’utente ha – di fatto – una libertà di scelta molto limitata: acconsentire al trattamento dei propri dati oppure rifiutarlo e rinunciare ad accedere a una determinata piattaforma**”. Cosa sta facendo l’Europa? Il primo testo europeo in materia di profiling è rappresentato dalla Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento automatizzato di dati personali nel contesto di attività di profilazione: “Con la Raccomandazione il Consiglio dei Ministri ha enunciato un pacchetto di norme minime che gli Stati membri dovrebbero avere come riferimento nel disciplinare la materia”, spiegano i ricercatori.

C’è poi il tema della tutela della privacy nei social network. Questi sono a tutti gli effetti luoghi dove poter esercitare diritti costituzionalmente garantiti quali il diritto di associazione, il diritto alla libera manifestazione del pensiero, il diritto di libertà d’iniziativa economica, mentre il lato critico è rappresentato dalla raccolta e dalla cessione delle informazioni degli utenti. Sulla privacy va certamente segnalato l’impatto delle recenti sentenze della Corte di Giustizia dell’Unione europea: la sentenza ***Digital Rights Ireland Ltd contro Irlanda*** e la sentenza ***Google Spain contro AEPD***. La prima sentenza ha sancito l’invalidità della dir. 2006/24/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla conservazione dei dati personali di traffico telefonico e telematico: “La Corte di Giustizia ha affermato che **nessuna esigenza di sicurezza nazionale può, in uno Stato democratico, giustificare la sorveglianza di massa dei cittadini senza determinare una ingerenza sproporzionata nel diritto fondamentale al rispetto della vita privata**. La Corte ha infatti chiarito che, in assenza di adeguate garanzie e procedure, la sorveglianza di massa delle comunicazioni costituisce una ingerenza inaccettabile nella vita privata dei cittadini”. **La seconda sentenza, del 13 maggio 2014, è stata pronunciata nella causa Google Spain contro AEPD e afferma per la prima volta l’esistenza nell’ordinamento comunitario del diritto all’oblio**. “La portata di questa sentenza – spiegano i ricercatori – è rappresentata dalla possibilità, rivolgendosi direttamente al motore di ricerca, qualificato come responsabile del trattamento dei dati personali, di chiedere la cancellazione, dalla lista dei risultati di ricerca, dei link che rimandano a

pagine web contenenti informazioni personali «inadeguate, irrilevanti o non più rilevanti» del richiedente. Appare opportuno evidenziare, quindi, che non tutti i dati potranno essere rimossi; difatti sarà necessario effettuare un bilanciamento caso per caso tra gli interessi (confliggenti) del diritto al rispetto della vita privata e del diritto all'informazione". **L'ultimissimo sviluppo, tutto da seguire perché in evoluzione, è rappresentato in Italia dalla proposta dell'Internet Bill of Rights.**

Se si passa all'ambito bancario, **la costituzione di nuove Agenzie europee indipendenti a livello comunitario** (per il settore bancario l'*European Banking Authority*, per quello assicurativo l'*European Insurance and Occupational Pensions Authority* e per i valori mobiliari l'*European Securities and Markets Authority*) va **nella direzione di una Unione Bancaria Europea**. I ricercatori di Consumerism segnalano che “quanto all'organizzazione interna, tutte le nuove *authorities* presentano una specifica divisione dedicata alla protezione dei consumatori che porta avanti attività di monitoraggio delle esigenze e delle problematiche dei suddetti soggetti deboli, al fine di indirizzare l'attività di regolazione dell'Autorità nella cui struttura sono inserite. Nell'espletare il compito loro riservato, tali divisioni possiedono, altresì, la facoltà di dialogare direttamente con le Associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative a livello comunitario, in piena applicazione di un modello “*bottom-up*” diretto alla concretizzazione di una tutela consumeristica orizzontale ed omogenea”. **Per conoscere quale sarà l'impatto sul consumatore e sull'utente di servizi bancari bisognerà di sicuro aspettare l'esito di questo lungo processo, mentre è facile pensare che l'entrata in vigore del nuovo assetto di norme in materia di supervisione bancaria produrrà soprattutto effetti indiretti sui consumatori europei.** Allo stesso tempo, crisi economica ed esigenza di migliorare la protezione dei consumatori nei confronti del “risparmio tradito” mettono in evidenza il ruolo dell'educazione finanziaria: **nel percorso verso l'educazione finanziaria dei cittadini si segnalano proprio le attività delle diverse Autorità, ciascuna impegnata già a partire dai propri siti istituzionali a tutelare il consumatore nel settore economico di sua competenza.** In questo contesto, poi, si segnala l'attività dell'Arbitro bancario e finanziario che “può considerarsi come una *best practice* esportabile nell'ambito delle procedure ADR europee”.

Non può non mancare (ma i temi tratti dal rapporto sono tanti e per questo si rimanda direttamente allo studio) l'approfondimento sull'**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**, che si caratterizza come “**istituzione amministrativa nella quale si concentrano e sintetizzano i principali strumenti di carattere collettivo e pubblicistico a tutela del consumatore**”. Negli ultimi due anni, ad esempio, **nel settore dell'e-commerce l'Antitrust ha fatto ricorso allo strumento dell'oscuramento in sede cautelare di siti web** attraverso i quali si realizzava una pratica commerciale scorretta, rendendoli inaccessibili dal territorio nazionale: è stato il caso dell'oscuramento di siti internet che proponevano la vendita illegale di farmaci senza ricetta e di siti web che vendevano prodotti contraffatti. Gli ultimi sviluppi riguardano **il recepimento della direttiva 2011/83/UE “consumer rights”** insieme al **Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori**, che riguarda la cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori, e che è al centro di un processo di revisione da parte della Commissione europea. “Il legislatore europeo – concludono i ricercatori – si è orientato verso normative di massima armonizzazione, come la disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette e la *consumer rights*, nella consapevolezza che la tutela del consumatore passa attraverso il superamento della frammentazione normativa e delle specificità settoriali”.

di Sabrina Bergamini