



CONSUMERS' FORUM

PRESENTA



Consumerism 2014. Settimo rapporto annuale.

IN COLLABORAZIONE CON



CONSUMERS' FORUM
e
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
presentano

CONSUMERISM 2014
Settimo Rapporto annuale

Abstract Trasporti

Il lavoro riflette esclusivamente le opinioni dei singoli Autori e non rappresenta le posizioni ufficiali di Consumers' Forum.



Settore Trasporti

SETTORE TRASPORTI

(Fabio Bassan, Simona Loiacono, Sara Perugini)

SOMMARIO: **SEZIONE I:** LA FASE DISCENDENTE (FABIO BASSAN, SIMONA LOIACONO): 1. L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI TRA RECEPIMENTO E APPLICAZIONE DIRETTA DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA. **SEZIONE II:** LA FASE ASCENDENTE: L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI NEL CONTESTO DEI REGOLATORI INDIPENDENTI: SUL PIANO NORMATIVO E DELLA PRASSI (SARA PERUGINI): 1. INTRODUZIONE - 2. L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI: UN MODELLO ATIPICO NEL CONTESTO EUROPEO. - 3. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE. - 4. IL RUOLO DELL'AUTORITÀ NELL'ATTUAZIONE DELLA DIR. 2009/12/CE SUI DIRITTI AEROPORTUALI. - 5. IL RIPARTO DI ATTRIBUZIONI TRA L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI E L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO NELLA TUTELA DEL CONSUMATORE/PASSEGGERO FERROVIARIO.

SEZIONE I - LA FASE DISCENDENTE

(Fabio Bassan, Simona Loiacono)

SOMMARIO:	1.	L'AUTORITÀ	DI	REGOLAZIONE	DEI	TRASPORTI	TRA
RECEPIMENTO	E	APPLICAZIONE	DIRETTA	DEL	DIRITTO	DELL'UNIONE	EUROPEA.

1. L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI TRA RECEPIMENTO E APPLICAZIONE DIRETTA DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA (SIMONA LOIACONO)

Nel contesto della politica economica europea riguardante lo sviluppo dei trasporti, particolare rilevanza assume la tematica concernente l'analisi degli elementi di efficienza e delle criticità sottese ai modelli di protezione del consumatore "passeggero" predisposti dal legislatore comunitario e nazionale nei confronti dell'attività svolta dai professionisti di questo settore nel mercato unico europeo¹.

1 A sostegno di tale argomentazione, è da citare il dato riportato dall'interno del *Primo rapporto annuale al Parlamento* reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti il 16 luglio 2014, 58 ss., secondo cui nel 2011 l'Italia rappresenta con i suoi 17.000 km la terza rete ferroviaria europea per estensione, preceduta da quella tedesca

Muovendo da tale premessa, il *focus* della presente analisi mira a tracciare le linee essenziali del percorso legislativo che ha condotto alla recente istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, esaminando il problema di come tale nuova Autorità si collochi nel panorama di quelle già esistenti alla luce dei poteri e delle prerogative che le vengono attribuite dal d. lgs. 17 aprile 2014, n. 70², recante la disciplina esecutiva del Reg. CE 1371/2007³ relativo alla tutela dei diritti del consumatore "passeggero" nel trasporto ferroviario internazionale, nazionale e regionale⁴.

Nel contesto giuridico nazionale, l'intervento regolatorio realizzato attraverso il suddetto d. lgs. 70/2014 è scaturito, come noto, dall'obiettivo di politica legislativa volto a dare esecuzione agli obblighi comunitari imposti all'Italia dal Reg. CE 1371/2007, entrato in vigore lo scorso 3 dicembre 2009, con riferimento a cui risulta aperta una procedura d'infrazione da parte della Commissione europea⁵.

Al fine di meglio comprendere la nuova disciplina dei trasporti adottata dal legislatore nazionale in adeguamento del nostro ordinamento, risulta necessario indagare, preliminarmente, l'evoluzione normativa concernente il fenomeno della c.d. "liberalizzazione" del trasporto ferroviario nel mercato unico europeo.

Il primo e fondamentale intervento di apertura dei mercati ferroviari nazionali è da ricondurre alla dir. 91/440/CEE⁶ relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie,

con circa 33.750 km di rete e da quella francese con circa 31.000 km. Seguono il Regno Unito, con circa 16.000 km e la Spagna con circa 15.900 km. Per varie e seguenti riflessioni e riferimenti bibliografici in materia di diritto dei trasporti, si vedano *ex multis*, M. CASANOVA e M. BRIGNARDELLO, *Diritto dei trasporti*, Milano, 2011; M. MARESCA, *L'evoluzione del diritto dell'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti*, Milano, 2013; S. ZUNARELLI e M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Padova, 2013.

2 In *Gazzetta Uff.* del 6 maggio 2014, n. 103.

3 In *Gazzetta Uff. UE* del 3 dicembre 2007, n. L 315. Il Regolamento, entrato in vigore il 3 dicembre 2009, fa parte del c.d. *Terzo pacchetto ferroviario* - approvato il 23 ottobre 2007, che include anche le direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE, nonché i Regolamenti 2007/1370/CE e 2007/1372/CE - che ha rappresentato un significativo passo verso l'apertura alla piena concorrenza e alla realizzazione di un mercato ferroviario integrato a livello comunitario.

4 Alla luce della "strategia politica dei consumatori 2002 - 2006" definita dalla Commissione europea, l'obiettivo di politica legislativa perseguito da tale intervento regolatorio mira a conseguire un elevato livello di protezione dei consumatori nel settore dei trasporti, conformemente all'art. 169 (ex art. 153) del TFUE. Su questa tematica, si vedano A. FRIGNANI, *L'Autorità dei trasporti: fra tutela della concorrenza e regolazione*, in *Dir. ind.*, 2014, 105 ss.; A. MARINO, *L'autorità di regolazione dei trasporti*, in *Riv. dir. nav.*, 2012, 832 ss.; A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 589 ss.

5 Cfr. Procedimento n. IP/14/325 del 28.03.2014 (in <http://ec.europa.eu/transport>) attraverso cui la Commissione europea deferisce l'Italia alla Corte di giustizia dell'UE per non aver istituito un organismo ufficiale autorizzato a vigilare sulla corretta applicazione del regolamento nel suo territorio, considerata anche l'assenza di norme volte a sanzionare le violazioni delle disposizioni del Reg. CE 1371/2007. Sul punto, la Commissione rileva la necessità di queste due tipologie di misure affinché i passeggeri che si spostano in treno in Italia o dall'Italia verso altri paesi dell'UE siano in grado di far valere i loro diritti in caso di problemi durante il viaggio.

6 In *Gazzetta Uff. CE* del 24 agosto 1991, n. L 237.

la quale ha inciso in maniera determinante sull'assetto organizzativo delle imprese ferroviarie dei vari Stati membri⁷, individuando altresì specifici ambiti per l'avvio di un'effettiva liberalizzazione del trasporto ferroviario⁸.

In seguito alla suddetta dir. 91/440/CEE, il processo di apertura dei mercati ferroviari nazionali ha subito un nuovo impulso da parte della Commissione europea attraverso una serie di iniziative politiche concretizzatesi nell'approvazione del c.d. "primo pacchetto ferroviario", di cui fanno parte le direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE e 2001/14/CE⁹, le quali hanno introdotto un complesso di norme fondate sul principio di "non discriminazione" in tema di accesso, tariffazione e ripartizione delle capacità di infrastruttura ferroviaria limitatamente al settore del trasporto merci.

L'insieme delle prescrizioni contenute nella cornice del primo pacchetto ferroviario ha consentito altresì l'affermarsi del principio economico di separazione tra attività di gestione dell'infrastruttura e quella di espletamento del servizio di trasporto (c.d. «*unbundling*»)¹⁰, il quale è stato recepito dall'ordinamento nazionale attraverso l'emanazione del d. lgs. 8 luglio 2003, n. 188¹¹ recante, da un lato, il riassetto societario di Ferrovie dello Stato S.p.A. con la creazione di due distinte società operative facenti capo all'omonima *holding* di proprietà dello Stato¹² e, dall'altro, l'individuazione di un organismo di regolazione *ad hoc* nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti¹³.

Il processo di apertura dei mercati ferroviari delineato dalla sopra citata dir. 2001/12/

7 In particolare, cfr. gli artt. 4 e 5 volti alla promozione dell'indipendenza gestionale delle imprese ferroviarie dallo Stato; l'art. 6 che impone una separazione, quantomeno sul piano contabile, delle attività inerenti la gestione dell'infrastruttura da quelle inerenti la prestazione dei servizi di trasporto.

8 *Amplius*, su questa tematica, v. L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, Torino, 2009.

9 Tali direttive sono state pubblicate nella *Gazzetta Uff. CE* del 15 marzo 2001.

10 Cfr. L. CARPANETO, *Il diritto comunitario dei trasporti tra sussidiarietà e mercato. Il caso del trasporto ferroviario*, op. cit., 98 ss.

11 In *Gazzetta Uff.* del 24 luglio 2003, n. 170.

12 In quest'ottica, Trenitalia S.p.A. gestisce i servizi di trasporto - osservando la separazione contabile delle sue diverse linee, di passeggeri di media-lunga percorrenza, merci, trasporto regionale e locale - sulla base di una licenza per la fornitura dei servizi ferroviari rilasciata dal Ministero dei trasporti. In altro senso, RFI - Rete Ferroviaria S.p.A. - costituita il 1° luglio 2001 e controllata al 100% dal Gruppo Ferrovie dello Stato - gestisce l'infrastruttura, ne cura la manutenzione e programma gli investimenti per il relativo potenziamento.

13 Per una ricostruzione del processo di liberalizzazione del settore ferroviario in ambito comunitario, si vedano L. LANUCARA, *Il contesto normativo comunitario nel settore ferroviario a seguito dell'approvazione del terzo pacchetto ferroviario*, in *Riv. dir. comunitario e scambi internaz.*, 2008, 825 ss.; C. BATTISTINI, *Liberalizzazioni e concorrenza nella regolamentazione del trasporto ferroviario europeo*, in *Dir. un. eur.*, 2010, 571 ss.; G. MASTRANDREA, *Il trasporto ferroviario*, in *Trasporti e turismo*, a cura di A. Antonini e M. Riguzzi, Torino, 2008, 396 ss.

CE ha subito un processo di accelerazione in termini qualitativi a seguito dell'approvazione del successivo c.d. *"secondo pacchetto ferroviario"*¹⁴, composto dalle direttive 2004/49/CE (c.d. *"direttiva sulla sicurezza delle ferrovie"*), 2004/50/CE (c.d. *"direttiva sull'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo"*), 2004/51/CE (c.d. *"direttiva relativa allo sviluppo delle ferrovie comunitarie"*) e dal Reg. 881/2004/CE (c.d. *"Regolamento sull'Agenzia ferroviaria europea"*).

Sotto il profilo sistematico, tale pacchetto di riforme ha condotto a compimento il quadro di liberalizzazione dei servizi di trasporto merci, introducendo rilevanti misure in materia di sicurezza e interoperabilità dell'intero sistema ferroviario transeuropeo e riconoscendo a favore di ogni impresa ferroviaria avente sede in uno Stato membro il diritto di accesso¹⁵ alla rete ferroviaria europea per la prestazione di tutte le tipologie di servizi di trasporto internazionale delle merci.

In questo contesto, particolare rilevanza assumeva il quadro dei principi e dei criteri direttivi di cui alla dir. 2004/51/CE - recante una modifica sostanziale dell'assetto normativo delineato dalla previgente dir. 91/440/CE - in quanto introduceva la possibilità di offrire un servizio di trasporto ferroviario internazionale di passeggeri nello spazio unico europeo attraverso la costituzione di "associazioni internazionali" *ad hoc* tra imprese ferroviarie, segnando di fatto un primo passo verso la liberalizzazione del mercato del trasporto di passeggeri nello spazio unico europeo.

Nella consapevolezza di un mutato scenario economico, contraddistinto da una piena ed effettiva apertura del mercato dei servizi ferroviari nel comparto merci, il legislatore comunitario non è rimasto insensibile alle istanze di maggiore tutela di tutela del vasto pubblico di consumatori "passeggeri" del trasporto ferroviario, la cui mobilità transfrontaliera rimaneva ancorata al sopra delineato sistema delle associazioni internazionali di imprese ferroviarie che offrissero servizi di trasporto internazionale.

La rimodulazione in chiave organica e sistematica delle nuove esigenze ed aspettative di riforma ha dato luogo all'approvazione del c.d. *"terzo pacchetto ferrovia-*

¹⁴ Tali provvedimenti sono stati pubblicati nella *Gazzetta Uff. CE* del 30 aprile 2004. Le direttive facenti parte del *"secondo pacchetto ferroviario"* hanno trovato attuazione nell'ordinamento giuridico nazionale attraverso i decreti legislativi nn. 162 e 163 del 10 agosto 2007, pubblicati in *Gazzetta Uff.* del 08.10.2007, n. 234, introducendo alcune novità nella definizione delle condizioni necessarie a realizzare l'interoperabilità dei sistemi ferroviari transeuropei nazioni ad alta velocità e convenzionali con i corrispondenti sistemi ferroviari transeuropei.

¹⁵ L'estensione del diritto di accesso alle imprese ferroviarie è stato disposto dalla dir. 2004/51/CE.

rio”, composto dalle direttive 2007/58/CE e 2007/59/CE nonché dai Regolamenti 2007/1370/CE, 2007/1371/CE e 2007/1372/CE¹⁶.

In termini di analisi economica del diritto¹⁷, questo pacchetto di riforme ha segnato una tappa significativa verso l’apertura alla piena concorrenza e la realizzazione di un mercato ferroviario integrato a livello comunitario.

In materia consumeristica, particolare rilevanza assume la prima delle direttive facenti parte del terzo pacchetto ferroviario che, nel modificare le direttive 91/440/CEE e 2001/14/CE, introduce delle novità rilevanti in materia di apertura del mercato dei servizi ferroviari internazionali di trasporto passeggeri all’interno dello spazio unico europeo, stabilendo la possibilità per le imprese ferroviarie di godere del diritto di far salire e scendere passeggeri in stazioni situate lungo il percorso internazionale¹⁸.

Su questa materia è intervenuto in maniera significativa il legislatore comunitario attraverso il Reg. CE 1371/2007¹⁹, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario che si applica a tutti i viaggi e servizi ferroviari nella Comunità europea, forniti da una o più imprese ferroviarie titolari di licenza in virtù della dir. 95/18/CE²⁰ inerente il sistema delle licenze nel settore ferroviario²¹.

In linea generale, è stata seguita la tecnica normativa inaugurata per il trasporto

16 Tali provvedimenti sono stati pubblicati in *Gazzetta Uff. UE* del 03 dicembre 2007, n. L 315.

17 In linea generale, risulta imprescindibile il richiamo a R. POSNER, *Economic analysis of law*, Boston, 1986; nella nostra dottrina, si rinvia a F. DENOZZA, *Norme efficienti. L’analisi economica delle regole giuridiche*, Milano, 2002. Da ultimo, si segnala un recente studio volto ad analizzare il contratto secondo i criteri dell’analisi economica del diritto, v. F. DI CIOMMO, *Efficienza allocativa e teoria giuridica del contratto. Contributo allo studio dell’autonomia privata*, Torino, 2012.

18 Cfr. Considerando n. 7 della dir. 2007/58/CE che recita espressamente: «Per le tratte che comportano fermate intermedie, è indispensabile autorizzare i nuovi operatori di mercato a far salire e scendere passeggeri lungo il percorso per garantire a questi servizi a possibilità di essere economicamente validi e non mettere i potenziali concorrenti in una situazione sfavorevole rispetto agli operatori presenti sul mercato, che possono far salire o scendere passeggeri lungo il percorso (omissis...)».

19 Il regolamento (CE) n. 1371/2007, entrato in vigore il 3 dicembre 2009, ha tuttavia previsto un periodo transitorio di 5 anni prima che l’applicazione integrale diventasse obbligatoria in tutti gli Stati membri: per un approccio critico circa tale soluzione, v. S. AMERIO, *La tutela del viaggiatore nel trasporto ferroviario: un’occasione (forse) perduta*, in *Contratto impr./Eur.*, 2010, 491 ss. Sulle norme di tutela dei passeggeri del regolamento, v. P.G. DEMARCHI, *I disagi nel trasporto ferroviario: ritardi, lesione e morte del passeggero*, in *I diritti del consumatore e la nuova class action*, a cura di P.G. Demarchi, Torino, 2010, 185 ss.; V. PICCININI, *L’entrata in vigore del regolamento CE n. 1371 del 2007 sui diritti e gli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario*, in *Giur. merito*, 2010, 1773 ss.

20 In *Gazzetta Uff. CE* del 27 giugno 1995, n.l. 143.

21 Cfr. N. ROMANA, *Il contratto di trasporto di persone e cose per ferrovia*, in *Codice dei trasporti*, a cura di L. Tullio e M. Deiana, Milano, 2011, 1303 ss. Sull’iter della disciplina comunitaria, v. S. BUSTI, *Il difficile varo del diritto privato comunitario sul trasporto ferroviario di persone*, in *Dir. trasporti*, 2008, 9 ss.

aereo di passeggeri con il Reg. 2027/97/CE²² sulla responsabilità del vettore aereo nei confronti dei passeggeri e dei loro bagagli - oggi in vigore nel testo con le modifiche apportate dal Reg. 889/2002/CE²³ - a cui il regolamento in esame largamente si ispira²⁴.

La tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, di cui si è detto, riguarda solo uno dei settori oggetto di analoghe disposizioni a livello europeo: regolamenti dell'UE sono, infatti, in vigore anche in materia di trasporto dei passeggeri via mare e vie navigabili interne - rispetto a cui assumono rilevanza i Regolamenti 392/2009/CE²⁵ e 1177/2010/UE²⁶ - e trasporto stradale di passeggeri, disciplinato dal Reg. 181/2011/UE²⁷.

Ciò considerato, è da rilevare un elemento di criticità in termini di tutela del consumatore "passeggero" nel contesto giuridico nazionale laddove risultano assenti i provvedimenti *ad hoc* di esecuzione di questi ultimi regolamenti, nella cui cornice normativa rientra l'individuazione dell'organismo di regolazione e la relativa definizione dell'apparato sanzionatorio in caso di violazione delle norme comunitarie di riferimento²⁸.

Più nel dettaglio, in maniera conforme alla linea di politica legislativa realizzata per il trasporto aereo attraverso gli emendamenti apportati dal Reg. 889/2002/CE al Reg. 2027/97/CE e, per il trasporto marittimo, con il Reg. 392/2009/CE, il Reg. 1371/2007/CE estende (sia pure parzialmente) l'applicazione di una disciplina di diritto uniforme dettata per i trasporti internazionali anche ai trasporti che, privi dell'elemento dell'internazionalità, non vi sarebbero assoggettati: si tratta dell'appendice A della Convenzione relativa ai trasporti internazionali ferroviari di Berna del 9 maggio 1980, nel testo emendato dal Protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999²⁹.

22 In *Gazzetta Uff. CE* del 17 ottobre 1997, n. L 285.

23 In *Gazzetta Uff. CE* del 30 maggio 2002, n. L 140.

24 In tal senso, v. S. ZUNARELLI e M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, cit., 335 ss.

25 In *Gazzetta Uff. CE* del 28 maggio 2009, n. L 131.

26 In *Gazzetta Uff. UE* del 17 dicembre 2010, n. L 334.

27 In *Gazzetta Uff. UE* del 28 febbraio 2011, n. L 55.

28 Tale questione rientra nel quadro dell'analisi delineata in materia di diritti dei passeggeri dal Primo rapporto annuale al Parlamento reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti il 16 luglio 2014, 135 ss., in cui viene dato riscontro delle recenti riunioni tra l'Autorità di regolazione dei trasporti e la Commissione europea aventi ad oggetto l'attuazione dei regolamenti in materia di trasporto marittimo e stradale di passeggeri.

29 Sul punto, si veda il Considerando n. 6 del Reg. CE 1371/2007. In argomento, v. S. ZUNARELLI e M.M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, cit., 337 ss.

Tenuto conto delle peculiarità inerenti il settore dei trasporti ferroviari, l'art. 30 del Reg. CE 1371/2007 dispone che ogni Stato membro debba designare uno o più organismi responsabili dell'applicazione del regolamento medesimo, investiti del potere di adottare le misure necessarie per garantire il rispetto dei diritti dei passeggeri.

A tale proposito, la norma comunitaria in esame espressamente sancisce l'indipendenza di tale organismo da «*qualsiasi gestore dell'infrastruttura, dall'organismo preposto all'imposizione di diritti, dall'organismo di assegnazione della capacità di infrastruttura e dall'impresa ferroviaria*».

In ottemperanza a tale previsione normativa, il legislatore nazionale ha individuato l'organismo di controllo nell'Autorità di regolazione dei trasporti³⁰ - il cui atto istitutivo è rinvenibile nell'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201³¹ (c.d. decreto "*Salva Italia*"), convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214³², a sua volta modificata con d. lgs. 24 gennaio 2012, n. 1³³ (c.d. decreto "*Cresci Italia*"), da ultimo modificato dalla l. 24 marzo 2012, n. 27³⁴ - e, nelle more dell'entrata in operatività della stessa, nella direzione generale per il trasporto ferroviario del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Ciò, in quanto la predetta direzione generale ed, *in primis*, lo stesso Ministero non hanno competenze in materia di assegnazione della capacità dell'infrastruttura ferroviaria né di imposizione dei diritti per l'accesso alla stessa.

L'ultima tappa di tale evoluzione normativa è stata segnata dalla recente emanazione del d. lgs. 70/2014, recante la puntuale esecuzione degli articoli 30 e 32 del Reg. CE 1371/2007 - ai sensi dell'art. 1 della l. 15 dicembre 2011, n. 217³⁵ (c.d. *Legge comunitaria 2010*) - i quali impongono una serie di obblighi a carico delle imprese e dei gestori delle infrastrutture ferroviarie a tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario.

Alla luce degli elementi sopra evidenziati, merita di essere sottolineato come la *ra-*

30 Conformemente a quanto rilevato nella relazione illustrativa del d. lgs. 70/2014, infatti, è stato ritenuto che la suddetta Autorità rispecchiasse pienamente i requisiti di indipendenza espressamente stabiliti dall'art. 30 del Reg. CE 1371/2007.

31 In *Gazzetta Uff.* del 06 dicembre 2011, n. 284.

32 In *Gazzetta Uff.* del 27 dicembre 2011, n. 300.

33 In *Gazzetta Uff.* del 24 gennaio 2012, n. 19.

34 In *Gazzetta Uff.* del 24 marzo 2012, n. 71.

35 In *Gazzetta Uff.* del 02 gennaio 2012, n. 1.

tio legis su cui si radica la l. 24 marzo 2012, n. 27 non sia quella di istituire tanti enti regolatori per quanti sono i comparti in cui viene tradizionalmente distinto il settore dei trasporti, bensì quella di concentrare in una sola organizzazione pubblica un complesso numero di funzioni sino ad allora diluite su una consistente entità di pubbliche amministrazioni³⁶.

Sotto il profilo comparatistico, questa scelta di politica legislativa costituisce una modalità esecutiva del Reg. CE 1371/2007 a sé stante nel panorama giuridico europeo, pur collocandosi in linea con le scelte di altri Paesi membri dell'Unione europea in cui è stato utilizzato il modello di regolamentazione affidato a un'autorità amministrativa indipendente istituita *ad hoc* ovvero a un'autorità statale di trasporto³⁷.

Sotto il profilo giuridico-sostanziale, la necessità di designare un organismo *ad hoc* per la corretta applicazione del Reg. CE 1371/2007 nel contesto dei singoli Stati membri potrebbe comportare dei vantaggi in termini di maggiore qualificazione e competenza tecnica del personale amministrativo preposto a tale compito, potendo altresì vantare un canale privilegiato di comunicazione con i professionisti del settore ferroviario³⁸.

Tuttavia, un limite intrinseco all'attività di vigilanza affidata a tali nuovi organismi di regolamentazione dei trasporti potrebbe essere rinvenibile nella scarsa esperienza in materia di tutela dei diritti dei consumatori e di gestione dei reclami degli stessi, già maturata dagli organismi di *public enforcement* preposti alla tutela dei consumatori dalle pratiche commerciali scorrette in ambito nazionale ai sensi della dir. 2005/29/CE³⁹.

Orientando il *focus* dell'analisi sulle modalità esecutive dell'art. 30 del Reg. CE 1371/2007 all'interno dei principali Stati membri dell'UE, vengono in evidenza due macro-modelli di *public enforcement* in relazione alla tutela del consumatore "passaggero" nei servizi di trasporto ferroviario: nel primo gruppo rientrano gli Stati che

36 Su questo argomento, v. D. ANDRACCHIO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti e le Regioni d'Italia*, in *Rass. avv. Stato*, 2013, 133 ss.

37 Per varie e seguenti valutazioni e riferimenti statistici in materia di esecuzione del Reg. CE 1371/2007 nel contesto dei singoli Stati membri dell'UE, si veda *Evaluation of Regulation 1371/2007, Final Report*, July 2012, realizzato dallo studio Steer Davies Gleeve (SDG) di Londra per conto della Commissione europea - Direzione generale DG Move (*Mobility and Transport*), reperibile sul seguente link: <http://ec.europa.eu/transport/themes/passengers/studies/doc/2012-07-evaluation-regulation-1371-2007.pdf>.

38 Cfr. *Evaluation of Regulation 1371/2007, Final Report*, July 2012, *op. cit.*, 45 ss.

39 In *Gazzetta Uff. UE* dell'11 giugno 2005, n. L 149.

hanno adottato un modello di tutela la cui esecuzione è affidata a un'autorità amministrativa indipendente, tra cui assumono rilevanza - oltre all'Autorità di regolazione dei trasporti Italiana - la Germania (*EBA - Eisenbahn-Bundesamt*)⁴⁰ e la Grecia (*Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων*)⁴¹.

Nel secondo gruppo rientrano gli Stati che, al fine di garantire la corretta applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007, hanno istituito apposite autorità statali competenti in materia di trasporto, tra cui particolare rilevanza assumono quelle della Francia (*DGCCRF - Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*) e della Spagna (*DGTT - Dirección General del Transporte Terrestre*) che, nell'ambito della propria legislazione interna di esecuzione del regolamento, non definiscono un apparato sanzionatorio specifico per le violazioni delle norme comunitarie ma si limitano a individuare una disciplina di carattere generale a tutela del consumatore "passeggero" nel settore dei trasporti⁴².

In alcuni Stati membri dell'UE, la struttura degli organismi nazionali responsabili per l'applicazione del Reg. CE 1371/2007 ha una composizione inusuale: tra questi, degni di nota sono la Svezia, in cui l'organismo responsabile per la gestione dei reclami (*Allmänna Reklamationsnämnden*) è competente per la risoluzione alternativa delle controversie e non è ufficialmente designato come Autorità nazionale di regolamentazione; la Danimarca, in cui esistono due organismi nazionali responsabili per l'applicazione del regolamento, di cui solo uno sarebbe responsabile per la gestione dei reclami e la risoluzione alternativa delle controversie (*ABTM - Ankenævnet for Bus, Tog og Metro*)⁴³.

A completamento del quadro descrittivo sopra delineato, particolare interesse assume il sistema di regolamentazione dei trasporti nel Regno Unito, in cui sussisto-

40 La normativa tedesca sui diritti dei passeggeri è rappresentata dal *Gesetz zur Anpassung eisenbahnrechtlicher Vorschriften an die Verordnung (EG) 1371/2007* del 26 maggio 2009 che istituisce la *Eisenbahn-Bundesamt* quale autorità nazionale responsabile dell'applicazione del regolamento (CE) n. 1371/2007. Il relativo apparato sanzionatorio è descritto dal General Railway Act (AEG) Article 5a(9).

41 L'esecuzione del Reg. CE 1371/2007 nell'ordinamento greco è scandita dalla legge n. 3891/2010, che all'art. 28, par. 11 definisce il ruolo e le funzioni dell'autorità nazionale di regolamentazione del trasporto ferroviario (*Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων*) mentre all'art. 33 definisce il relativo apparato sanzionatorio.

42 In Francia, l'art. L 2151-1 del Codice dei trasporti definisce il regime delle esenzioni applicative al Reg. CE 1371/2007. In Spagna, la normativa di riferimento è costituita dalla legge n. 39/2003 che negli articoli 89 e 91 definisce l'apparato sanzionatorio nel settore del trasporto ferroviario. Cfr. *Evaluation of Regulation 1371/2007, Final Report*, July 2012, *op. cit.*, 33.

43 Cfr. *Evaluation of Regulation 1371/2007, Final Report*, July 2012, *op. cit.*, 43.

no due diversi organismi addetti alla regolamentazione del trasporti ferroviario: il primo è competente in materia di concorrenza (*ORR - Office of Rail Regulation*); il secondo è preposto alla gestione dei reclami dei consumatori, a seconda che si tratti di viaggi da/verso Londra (*London Travelwatch*) ovvero di viaggi verso tutte le restanti destinazioni del Paese (*Passenger Focus*)⁴⁴.

In linea di sintesi, il quadro normativo sopra delineato appare dunque destinato ad avere un considerevole impatto sul sistema europeo dei trasporti, favorendo un accentuato processo di liberalizzazione del settore ferroviario e un controllo sulla concreta adozione dei provvedimenti normativi comunitari che tale obiettivo ricercano e garantiscono.

Nel contesto nazionale, risulta confermata l'autonomia del gestore dell'infrastruttura (*rectius*: *RFI - Rete Ferroviaria S.p.A.*), le cui funzioni sono soggette all'attività di vigilanza svolta dall'Autorità di regolazione dei trasporti ovvero, nelle more dell'entrata in operatività della stessa, dalla direzione generale per il trasporto ferroviario del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con particolare riguardo alla definizione dei valori del canone per le singole linee e tratte in cui è divisa la rete ferroviaria nazionale⁴⁵.

Muovendo dall'esame dei profili di *public enforcement* risultanti dalla recente istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, viene in evidenza la problematica concernente il coordinamento tra le competenze attribuite a quest'ultima e quelle proprie di altre autorità amministrative indipendenti già destinatarie di specifici poteri amministrativi nel medesimo settore, rispetto a cui assume rilevanza il riparto di attribuzioni con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)⁴⁶ e l'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici⁴⁷.

44 Cfr. *Evaluation of Regulation 1371/2007, Final Report*, July 2012, *op. cit.*, 43.

45 Ai sensi dell'art. 4, comma 3 del d. lgs. 17 aprile 2014, n. 70, l'organismo di controllo vigila sulla corretta applicazione del Reg. CE 1371/2007, esercita le funzioni di monitoraggio, di vigilanza nonché sanzionatorie e riferisce annualmente al Parlamento in ordine all'attività svolta.

46 Al riguardo, cfr. relazione del Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) - Antonio Catricalà - dell'11 luglio 2011 (provvedimento AS854 - Diritti e obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario), in cui si rileva che le fattispecie previste nel Reg. CE 1371/2007 costituirebbero «*declinazioni settoriali*» di pratiche commerciali scorrette di cui alla direttiva 25/2009/CE - recepite nell'ordinamento interno attraverso il d. lgs. 2 agosto 2007, n. 146 e confluite nel Codice del consumo - che attribuisce all'Autorità medesima i relativi poteri di accertamento e sanzione.

47 Per approfondire alcuni spunti critici concernenti il recente intervento legislativo di razionalizzazione del contesto istituzionale in materia di regolazione dei trasporti, si veda la relazione al seminario ASTRID di discussione del *paper* curato da L. TORCHIA, *L'Autorità di regolazione dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti* - Roma

Con riguardo ai rapporti con l'AGCM, l'esistenza di potenziali aree di contiguità o sovrapposizione di competenze riguarda principalmente due macro aree di intervento: la prima concerne la regolazione economica e l'applicazione del diritto *antitrust* che presuppongono specifiche analisi di mercato; la seconda attiene all'esercizio di funzioni "para-giurisdizionali" a tutela dei diritti degli utenti e dei consumatori⁴⁸.

Ciò, con particolare riguardo all'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti del potere di definire eventuali controversie che dovessero insorgere tra gestore dell'infrastruttura e impresa ferroviaria, le quali potranno essere definite con decisione vincolante per tutte le parti⁴⁹.

Altrettanto significativo è l'impatto dell'Autorità di regolazione dei trasporti su altri organismi autonomi: in particolare, l'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) perde la competenza generale relativa all'istruttoria degli atti concernenti i diritti aereoportuali⁵⁰, mentre l'ANAS risulta condizionata dalle determinazioni dell'Autorità sia nella veste di concessionario autostradale, sia in quella di azionista delle società miste regionali svolgenti funzioni di concedente⁵¹.

A questi elementi si aggiungono, poi, gli effetti sulle autorità portuali in ordine ai criteri di accesso alle infrastrutture portuali e alla determinazione dei corrispettivi⁵².

Il descritto impianto di tutela pubblicistica, evidentemente, necessita di opportune e stabili soluzioni normative di raccordo istituzionale tra le rispettive competenze amministrative in materia di tutela dei consumatori nel settore del trasporto fer-

- 22 ottobre 2013 (in www.astrid.eu), 36 ss.

48 Cfr. A. TONETTI, *I rapporti con le altre autorità amministrative o di regolazione*, in *L'Autorità di regolazione dei trasporti nel sistema delle Autorità indipendenti*, a cura di L. Torchia, Roma, 22 ottobre 2013 (in www.astrid.eu), 39 ss.

49 Cfr. art. 37 del d.lgs. 188/2003. Per un approfondimento, A. TONETTI, *L'Autorità di regolazione dei trasporti*, op. cit., 594 ss.

50 Cfr. art. 2, comma 1, lett. e) del d.lgs. 25 luglio 1997, n. 250. Al riguardo, si evidenzia che l'art. 22, comma 2, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, fa comunque salvo il completamento delle procedure in corso volte alla stipulazione dei contratti di programma con le società di gestione aeroportuali, disponendo altresì che tali procedure debbano concludersi entro e non oltre il 31 dicembre 2012. Per un approfondimento concernente i rapporti tra l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti, v. AA.VV., *Atti del Seminario. L'attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aereoportuali: l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, Roma, 26 novembre 2013 (in www.enac.gov.it).

51 Relativamente alle società miste regionali, cfr. art. 2, comma 289 della l. 24 dicembre 2007, n. 244; relativamente alla riforma di ANAS, cfr. art. 36 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011, n. 111 e art. 11, comma 5, del d.l. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito dalla l. 24 febbraio 2012, n. 14; relativamente alla persistente imputazione ad ANAS delle azioni delle società miste regionali, cfr. art. 34, comma 14, lett. b) del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

52 Cfr. artt. 6, 14 e 16 della l. 28 gennaio 1994, n. 84 in materia di riordino della legislazione portuale.

roviario, anche al fine di prevenire interventi sanzionatori di carattere cumulativo laddove fondati sul contrasto a pratiche commerciali di analogo contenuto⁵³.

Tale considerazione assume maggior rilievo tenuto conto altresì della recente adozione da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti del regolamento che disciplina i procedimenti diretti all'accertamento delle violazioni del Reg. CE 1371/2007 e alla conseguente attivazione delle disposizioni sanzionatorie, ai sensi del d. lgs. 17 aprile 2014, n. 70⁵⁴.

Alla luce degli elementi qui sommariamente delineati, appare determinante il ruolo che sarà chiamato a svolgere l'Autorità di regolazione dei trasporti in funzione della corretta applicazione delle nuove tutele predisposte a favore del consumatore "passeggero", consentendo altresì di valutare in che misura le nuove disposizioni di matrice comunitaria saranno in grado di incidere sul livello complessivo di tutela rispetto agli scenari regolatori preesistenti.

SEZIONE II - LA FASE ASCENDENTE:

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI NEL CONTESTO DEI REGOLATORI INDIPENDENTI: SUL PIANO NORMATIVO E DELLA PRASSI (SARA PERUGINI)

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE - 2. L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI: UN MODELLO ATIPICO NEL CONTESTO EUROPEO. - 3. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE. - 4. IL RUOLO DELL'AUTORITÀ NELL'ATTUAZIONE DELLA DIR. 2009/12/CE SUI DIRITTI AEROPORTUALI. - 5. IL RIPARTO DI ATTRIBUZIONI TRA L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI E L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO NELLA TUTELA DEL CONSUMATORE/PASSEGGERO FERROVIARIO.

53 L'auspicabile riordino delle amministrazioni coinvolte dovrebbe implicare non necessariamente una soppressione ma certamente una ridefinizione chiara delle competenze così da eliminare ogni rischio di potenziale sovrapposizione e duplicazione di funzioni e compiti con ricadute negative sulla funzionalità dell'intero sistema di tutela del consumatore. *Amplius*, su questa tematica, v. A. FRIGNANI, *L'Autorità dei trasporti: fra tutela della concorrenza e regolazione*, cit., 114 ss.

54 Cfr. Allegato alla Delibera del Consiglio del 4 luglio 2014, n. 52, recante «Regolamento sul procedimento sanzionatorio per le violazioni delle disposizioni del regolamento (CE) n. 1371/2007, relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario».

1. INTRODUZIONE

La recente istituzione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti, avvenuta il 17 settembre 2013, e la ancor successiva data della sua entrata in operatività, intervenuta il 15 gennaio 2014, circoscrivono inevitabilmente la ricerca alle attività svolte in questi pochi mesi e la indirizzano verso un approccio del tutto sperimentale.

Il lavoro, da un lato, analizza l'impatto che l'istituzione di una autorità indipendente competente alla quale sono devolute vaste funzioni rispetto al settore dei trasporti considerato nel suo complesso può avere in ambito europeo; dall'altro, fornisce una prima ricognizione delle attività sin ora svolte con specifico riferimento alla attuazione della dir. 2009/12/CE sui diritti aereoportuali. Infine, viene fatto cenno alle questioni che si pongono in materia di tutela del consumatore circa il riparto di competenze con l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato anche alla luce dei recenti interventi legislativi.

2. L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI: UN MODELLO ATIPICO NEL CONTESTO EUROPEO

Con il travagliato percorso normativo che ha condotto alla creazione dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART)⁵⁵, il legislatore domestico compie la scelta 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.

La riconduzione ad unità dell'*enforcement* pubblico su tutti comparti in cui viene tradizionalmente distinto il settore dei trasporti rappresenta un modello atipico nel contesto dell'Unione Europea.

⁵⁵ L'atto istitutivo dell'Autorità di Regolazione dei Trasporti è rinvenibile nell'art. 37 del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto "*Salva Italia*") convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 successivamente modificata dal d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. decreto "*Cresci Italia*") convertito in l. 27/2012.

Oltre all'Italia pochi altri Stati Membri si sono dotati di una autorità dedicata al settore dei trasporti in generale (Belgio, Danimarca, Svezia e Finlandia), mentre nella maggior parte dei casi è stato privilegiato un approccio verticalizzato. Il Regno Unito, la Francia e la Spagna hanno istituito distinte autorità con competenze *sub*-settoriali mentre altri paesi presentano un'unica autorità per tutti i settori a rete (è il caso di Germania, Olanda, Estonia, Lituania, Lussemburgo).

La peculiarità del modello globalizzato seguito dal legislatore nazionale, si coglie anche in ragione dell'assenza nel settore in esame, rispetto ad altri ambiti, di un'Autorità di regolazione unica a livello europeo, riconducibile alla descritta frammentarietà che caratterizza i modelli organizzativi e gli ordinamenti regolamentari dei vari sistemi di trasporto.

Inoltre, già ad una prima disamina dei poteri e delle funzioni che le sono attribuite dal d.l. 1/2012 convertito dalla l. 27/2012, è dato cogliere la vastità dell'ambito di intervento della nuova Autorità che è chiamata a svolgere attribuzioni di natura normativa (in materia di accesso, corrispettivi⁵⁶, diritti degli utenti e qualità dei servizi)⁵⁷ amministrativa (sia in termini di predisposizione degli schemi di gara per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva che di individuazione dei modelli tariffari), di vigilanza sulla corretta applicazione dei criteri di determinazione di tariffe, canoni e pedaggi e di *enforcement* (concretantesi nell'esercizio del potere inibitorio - cessazione condotte in contrasto con impegni determinati - e nell'emanazione di provvedimenti cautelari adottati laddove sia indifferibile la necessità di tutelare la concorrenza e gli interessi degli utenti)⁵⁸.

Sul punto, sembra che la scelta compiuta dall'Italia debba essere accolta con favore e possa assurgere a modello per le altre istituzioni europee.

⁵⁶ L'art. 36, comma 2, lett. a) fa discendere in capo all'Autorità la competenza a garantire «condizioni di accesso eque e non discriminatorie alle infrastrutture ferroviarie, portuali, aeroportuali e alle reti autostradali... nonché in relazione alla mobilità dei passeggeri e delle merci in ambito nazionale, locale urbano anche collegata a stazioni, aeroporti e porti».

⁵⁷ Sotto il versante della qualità, l'Autorità determina le condizioni minime dei servizi di trasporto, e, specificamente nel settore aeroportuale, adotta ogni misura utile volta a produrre accordi sui livelli di servizio tra gestore ed utenti. I diritti degli utenti vengono tutelati nell'individuazione di un contenuto minimo uniforme senza che ciò pregiudichi ulteriori livelli di tutela contenuti nelle singole carte di servizio adottate dai gestori.

⁵⁸ Di particolare interesse risulta la previsione legislativa di estendere all'Autorità la pratica degli impegni, mutuata dalla disciplina dell'AGCM. In tal senso l'Autorità può rendere vincolanti le misure proposte dall'impresa al fine di revocare ogni forma di contestazione mossa e chiudere il procedimento senza accertare l'infrazione.

* Le opinioni dell'autore non impegnano l'Istituzione cui appartiene.

Difatti, 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.

In tale contesto, i limiti che caratterizzano le funzioni attribuite all'Autorità nel settore aereo⁵⁹, rappresentano una evidente anomalia che dovrebbe essere colmata dal legislatore riconoscendo all'Autorità anche in tale settore i più ampi poteri che le sono attribuiti negli altri comparti.

3. LA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE

Ai fini dell'indagine sembra opportuno illustrare, seppur brevemente, le forme di cooperazione sussistenti a livello internazionale tra le istituzioni degli Stati membri competenti nel settore e le prime attività che hanno visto la partecipazione dell'Art.

La principale forma di cooperazione a livello internazionale è rappresentata dai *Network* delle autorità indipendenti coordinati dalla Commissione europea che riguardano i principali comparti in cui viene tradizionalmente distinto il settore.

In materia di trasporto ferroviario, il foro UE di confronto tra le autorità indipendenti è il *Network of European Rail Regulatory Bodies* (NERRB), nel cui ambito esse partecipano ad un confronto permanente di prassi e di esperienze e ad aggiornamenti periodici sulla attuazione delle politiche di liberalizzazione del settore e di accesso ai mercati ed alle reti. In tale sede, sono oggetto di confronto temi centrali per la politica dell'Unione.

Più nello specifico, nel corso dell'ultimo anno sono stati organizzati diversi incontri ai quali ha preso parte anche l'Autorità italiana, aventi ad oggetto il tema della operatività dei corridoi ferroviari per il trasporto delle merci disciplinati da diversi Regolamenti comunitari e finalizzati alla implementazione di accordi tra le ammini-

59 Sul punto v. par. 4 *infra*.

strazioni nazionali degli Stati membri coinvolti⁶⁰.

Sempre nel settore ferroviario i regolatori indipendenti dei paesi europei sono riuniti nel *Independent Regulators' Group - Rail* (IRG-Rail), al quale l'Autorità partecipa dal 6 maggio 2014. L'attività dell'IRG-Rail comprende attività di monitoraggio, regolazione, legislazione e accesso svolte da rappresentanti delle singole autorità nazionali e culmina nella adozione di *position paper* tematici trasmessi alla Commissione europea e pubblicati sul sito dello stesso IRG-Rail.

Le autorità indipendenti di regolazione sono inoltre invitate a partecipare periodicamente alle riunioni del *Single European Railway Area Committee* (SERAC), che riunisce i rappresentanti dei governi degli Stati membri.

Infine, l'Autorità partecipa, alle attività del gruppo di lavoro per il monitoraggio del mercato ferroviario (RMMS), coordinato dalla Commissione in vista della redazione del rapporto che, a partire da giugno 2015, dovrà presentare ogni due anni al Parlamento europeo ai sensi dell'art. 15 della dir. 2012/34/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (c.d. direttiva *Recast*).

In tema di trasporto aereo, deve segnalarsi che nel giugno 2014 la Commissione ha organizzato il primo Forum degli organismi indipendenti di regolazione (*Independent supervisory authorities*) del settore. L'incontro, al quale hanno partecipato anche i rappresentanti delle associazioni delle imprese aeree, ha avuto ad oggetto l'applicazione da parte degli Stati membri della dir. 2009/12/CE in materia di diritti aeroportuali. In tale occasione l'Autorità nazionale ha illustrato in sede europea i principali orientamenti e contenuti della iniziativa di regolazione approvata lo scorso 22 settembre.

Deve, infine, segnalarsi la partecipazione dell'Autorità di regolazione dei trasporti anche alle recenti riunioni organizzate dalla Commissione europea aventi ad oggetto l'attuazione dei regolamenti in materia di trasporto marittimo e stradale di passeggeri. Come già evidenziato, infatti, l'Unione Europea ha privilegiato un ap-

⁶⁰ Secondo quanto è dato leggere nel Primo rapporto annuale al Parlamento reso dall'Autorità di regolazione dei trasporti il 16 luglio 2014, quest'ultima ha preso parte a diversi incontri relativi al Corridoio Mediterraneo (ex corridoio 6) al corridoio Reno-Alpi (ex corridoio 1), al corridoio Mare del Nord-Mediterraneo (ex corridoio 2) e al corridoio Scandinavia-Mediterraneo (ex corridoio 3).

proccio verticale nella definizione dei diritti dei passeggeri adottando Regolamenti distinti per ciascuna area di trasporto. Oltre al Regolamento per la tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, provvedimenti dell'Unione sono, in vigore anche in materia di trasporto marittimo e stradale (dei passeggeri via mare e vie navigabili interne - Reg. UE 1177/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 - e via autobus - Reg. UE 181/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011).

Rispetto, a tali Regolamenti, tuttavia, come già osservato non risultano ancora adottati i provvedimenti di esecuzione, nella cui cornice normativa rientra l'individuazione dell'organismo di regolazione e la relativa definizione dell'apparato sanzionatorio in caso di violazione delle norme comunitarie di riferimento.

La partecipazione dell'Autorità ai predetti incontri fa ben sperare. Sarebbe infatti auspicabile al fine di garantire una applicazione uniforme dei diritti del passeggero assegnare le relative competenze all'Autorità di Regolazione dei Trasporti già individuata dal legislatore come Autorità di controllo nel settore del trasporto ferroviario passeggeri⁶¹.

4. IL RUOLO DELL'AUTORITÀ NELL'ATTUAZIONE DELLA DIR. 2009/12/CE SUI DIRITTI AEROPORTUALI

La dir. 2009/12/CE concernente i diritti aeroportuali è stata attuata con il d.l. 1/2012 conv. in l. 27/2012.

Per «*diritti aeroportuali*» si intendono ai sensi dell'art. 2 n. 4), i prelievi riscossi a favore del gestore aeroportuale e pagati dagli utenti dell'aeroporto per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi forniti dal gestore aeroportuale (atterraggio, decollo, illuminazione parcheggio degli aeromobili, operazioni relative ai passeggeri e alle merci).

La direttiva prevede, inoltre, che venga istituita una autorità di vigilanza naziona-

⁶¹ Per una analisi dell'evoluzione normativa del trasporto ferroviario v. S. LOIACONO, *L'Autorità di regolazione dei trasporti tra recepimento e applicazione diretta del diritto dell'Unione europea*, in questo Rapporto.

le indipendente (art. 11) chiamata incaricata di assicurare la corretta applicazione delle misure adottate per conformarsi alla direttiva e di svolgere, come minimo, le funzioni di cui all'art. 6 che sostanzialmente riguardano i rapporti tra il gestore della struttura aeroportuale e gli utenti dell'aeroporto.

Nel recepire la Direttiva il legislatore nazionale ha conferito all'Autorità di Regolazione dei trasporti la funzione relativa alla «*regolazione economica dei diritti e delle tariffe aeroportuali*» (art. 36, comma 1, lett. a). In particolare, l'Autorità è titolare di un potere di regolazione economica e di vigilanza sulla determinazione dei diritti aeroportuali per l'utilizzo delle infrastrutture e dei servizi in regime di esclusiva «*con l'approvazione dei sistemi di tariffazione e dell'ammontare dei diritti, inclusi metodi di tariffazione pluriennale, anche accorpata per servizi personalizzati, che garantiscono annualmente gli adeguamenti inflattivi*» (art. 71, comma 1).

Rispetto a quanto previsto dalla dir. 2009/12/CE secondo la quale i diritti aeroportuali sono stabiliti dal gestore, previa consultazione con gli utenti sotto il controllo dell'Autorità che deve vigilare sull'osservanza dei principi di non discriminazione e trasparenza, la normativa nazionale di recepimento assegna all'Autorità il compito di predisporre «*modelli di tariffazione*» (art. 71 comma 3 e art. 78). Inoltre, nel quadro della potestà regolatoria l'Autorità può «*operare una modulazione degli stessi diritti aeroportuali per motivi di interesse pubblico e generale compresi i motivi ambientali con impatto economico neutro per il gestore. A tal fine i criteri utilizzati sono improntati ai principi di pertinenza, obiettività e trasparenza*» (art. 75).

Nel settore aeroportuale, dunque, l'Autorità non possiede i più ampi poteri che le sono attribuiti in relazione agli altri comparti di trasporto dall'art. 36, co. 2, l. 27/2012.

In proposito deve evidenziarsi che, l'Ente nazionale di aviazione civile (ENAC) perde la generale competenza relativa all'istruttoria degli atti concernenti i diritti aeroportuali ma mantiene altre competenze in tema di sicurezza e regolazione tecnica.

La sfera di competenza dell'ENAC si estende fino alla certificazione ed al rilascio delle licenze in materia di fornitura dei servizi di navigazione aerea.

Inoltre, in forza di quanto previsto dall'art. 22, co. 2, d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito dalla l. 4 aprile 2012, n. 35, mantiene le altre funzioni che le sono state attri-

buite nel periodo transitorio di completamento delle procedure in corso volte alla stipulazione dei contratti di programma con le società di gestione aeroportuali⁶².

La situazione nel settore aereoportuale rappresenta, dunque, una anomalia che ha diviso gli interpreti tra coloro che ritengono necessario un intervento del legislatore che ricollochi le responsabilità sul trasporto aereo sull'ENAC e coloro che, viceversa, optano per l'attribuzione all'Autorità anche nel settore aereoportuale dei più ampi poteri che le sono attribuiti in relazione agli altri comparti di trasporto.

In tale difficile contesto, lo scorso 22 settembre, l'Autorità ha approvato i modelli di regolazione dei diritti aeroportuali. In particolare, l'Autorità ha istituito tre diversi modelli, rispettivamente, relativi: agli aeroporti con volumi di traffico superiore ai cinque milioni di passeggeri per anno (modello I), gli aeroporti con volumi di traffico compresi tra i tre ed i cinque milioni di passeggeri per anno (modello II) ed infine gli aeroporti con volumi di traffico annuo inferiore ai tre milioni di passeggeri per anno (modello III).

I modelli, elaborati secondo i criteri indicati dalla dir. 2009/12/CE prevedono che i diritti vengano definiti nel contesto e all'esito di una negoziazione tra gestore aereoportuale e vettori, con possibilità per ciascuna parte di ricorrere all'Autorità di regolazione dei trasporti in caso di mancato accordo.

In proposito, deve evidenziarsi che il provvedimento potrebbe produrre anche degli effetti positivi per gli interessi economici dei consumatori qualora i minori esborsi richiesti alle imprese si traducano in un calo dei prezzi dei biglietti aerei.

5. IL RIPARTO DI ATTRIBUZIONI TRA L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE DEI TRASPORTI E L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO NELLA TUTELA DEL CONSUMATORE/PASSEGGERO FERROVIARIO

L'introduzione nel nostro ordinamento di una nuova Autorità di settore che presen-

⁶² Per un approfondimento concernente i rapporti tra l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti, si veda AA. VV., *Atti del Seminario. L'attuazione della direttiva 2009/12/CE sui diritti aereoportuali: l'ENAC e l'Autorità di regolazione dei trasporti*, Roma, 26 novembre 2013, in www.enac.gov.it.

ta tra le sue funzioni anche la tutela degli utenti ed è stata individuata dal legislatore come l'organismo responsabile dell'applicazione del Reg. CE 1371/2007 a tutela dei diritti dei passeggeri nel trasporto ferroviario, e la recente adozione da parte dell'Autorità di regolazione dei trasporti del regolamento che disciplina i procedimenti diretti all'accertamento delle relative violazioni, pone una generale questione di coordinamento con le altre autorità nazionali che hanno competenze in materia di tutela del consumatore.

In ambito nazionale, la questione è particolarmente avvertita rispetto alla Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato presso la quale, come noto, sono accentrate le principali azioni amministrative in materia di tutela del consumatore: la repressione delle pratiche commerciali scorrette (art. 27 cod. cons), il controllo amministrativo sulle clausole vessatorie inserite nei contratti di massa e standardizzati (art. 37-bis cod. cons.)⁶³ nonché, per effetto della recente novella del codice del consumo, l'*enforcement* sui «*diritti dei consumatori nei contratti*» di cui agli artt. 45-67 cod. cons che hanno recepito la dir. 2011/83/UE *consumer rights* (art. 66 cod. cons.).

Al riguardo, giova ricordare che il Reg. 1371/2007/CE impone una serie di obblighi a carico delle imprese ferroviarie, dei gestori delle infrastrutture ferroviarie e/o dei venditori di biglietti a tutela dei diritti dei passeggeri.

Ai fini della presente indagine possono in estrema sintesi distinguersi due gruppi di norme: da un lato, le disposizioni che prevedono obblighi squisitamente informativi consistenti nel diffondere, ad esempio, le informazioni sulla soppressione di servizi (art. 7), le informazioni minime prima del viaggio "*su richiesta*" del consumatore (art. 8 co. 1) e le informazioni durante il viaggio (art. 8 co. 2) nonché le informazioni relative ai diritti di cui i passeggeri beneficiano e agli obblighi che loro incombono ai sensi del Regolamento (art. 29); dall'altro, le disposizioni che contengono obblighi di *facere* quali la distribuzione biglietti mediante determinati canali (art. 9), l'istituzione di un meccanismo per il trattamento dei reclami (art. 27), nonché specifici obblighi contrattuali in caso di ritardo del treno quali, il rimborso del prezzo o la previsione di itinerari alternativi (art. 16), l'indennizzo a favore dell'utente (art. 17) l'assistenza in caso di ritardo all'arrivo o alla partenza (art. 18).

⁶³ Sul punto cfr. L. ROSSI CARLEO, *La tutela amministrativa*, op. cit., 492 ss. nonché L. ROSSI CARLEO, *Oltre il consumatore al tempo della crisi. Le nuove competenze dell'AGCM, in Le obbligazioni e i contratti nel tempo della crisi economica*, a cura di G. Grisi, Napoli, 2014, 253.

Il provvedimento dell'Unione non sembra, almeno ad una prima lettura, presentare particolari problemi di coordinamento con la disciplina delle clausole vessatorie (art. 33 ss. cod. cons.) che, come evidenziato, è ora assistita anche dal rimedio di *public enforcement* attribuito all'Autorità.

Invero, l'art. 6, Reg. 1371/2007/CE dispone: «*gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti nel presente regolamento non possono essere soggetti a limitazioni o esclusioni, segnatamente mediante l'introduzione di clausole derogatorie o restrittive nel contratto di trasporto fermo restando che le imprese ferroviarie possono offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli delle condizioni fissate nel presente regolamento*».

Pertanto, le disposizioni del provvedimento europeo che definiscono il contenuto del regolamento contrattuale contengono norme non derogabili da parte delle imprese che, conseguentemente, in caso di violazione sono assistite dal rimedio della nullità senza che sia necessario accertarne la vessatorietà⁶⁴. A rigore, infatti, l'accertamento di vessatorietà dovrebbe riguardare unicamente le clausole che il professionista inserisce in contratti di massa nell'esercizio dell'autonomia contrattuale e non anche le clausole che violano norme imperative⁶⁵.

Per quanto riguarda il rapporto con la direttiva *consumer rights* e le relative norme di recepimento contenute negli artt. 45 ss. cod. cons., i contratti aventi ad oggetto servizi di trasporto passeggeri sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa fatti salvi l'art. 51, co. 2, e gli artt. 62 e 65 cod. cons.

Più nello specifico, nel caso di un contratto di trasporto passeggeri che debba «*essere concluso con mezzi elettronici*» incombono sul professionista gli obblighi informativi precontrattuali minimi circa: le caratteristiche principali dei beni o servizi, nella misura adeguata al supporto e ai beni o servizi (art. 49, lett. a); il prezzo totale dei

64 In particolare l'art. 6 del Regolamento rubricato "inammissibilità di deroghe e limitazioni" statuisce che: «*Gli obblighi nei confronti dei passeggeri stabiliti nel presente regolamento non possono essere soggetti a limitazioni o esclusioni, segnatamente mediante l'introduzione di clausole derogatorie o restrittive nel contratto di trasporto. Le imprese ferroviarie possono offrire al passeggero condizioni contrattuali più favorevoli delle condizioni fissate nel presente regolamento*».

65 In proposito deve, infatti, evidenziarsi che la sussistenza di un margine di discrezionalità nel professionista rappresenta un presupposto imprescindibile perché il vaglio del giudice in sede di *private enforcement* o l'autorità amministrativa in sede di *public enforcement* procedano ad accertare la sussistenza di un significativo squilibrio tra i diritti e gli obblighi dei consumatori di clausole inserite in contratti di massa che non potrebbero altrimenti essere colpite.

beni o dei servizi comprensivo delle imposte o, se la natura dei beni o servizi comporta l'impossibilità di calcolare ragionevolmente il prezzo in anticipo, le modalità di calcolo del prezzo e, se del caso, tutte le spese aggiuntive di spedizione, consegna o postali e ogni altro costo oppure, qualora tali spese non possano ragionevolmente essere calcolate in anticipo, l'indicazione che tali spese potranno essere addebitate al consumatore (art. 49, co. 1, lett. e)⁶⁶; la durata del contratto, se applicabile o, se il contratto è a tempo indeterminato o è un contratto a rinnovo automatico, le condizioni per recedere dal contratto (art. 49, co. 1, lett. o); se applicabile, la durata minima degli obblighi del consumatore a norma del contratto (art. 49, co. 1, lett. r).

Inoltre, il professionista è obbligato a rispettare gli obblighi di forma previsti dall'art. 51, co. 2, cod. cons. in mancanza dei quali il consumatore non è vincolato al contratto e, dunque, non è obbligato a pagare. In particolare, se l'ordine deve essere effettuato azionando un pulsante o un *link* questi «*riportano in modo facilmente leggibile soltanto le parole "ordine con obbligo di pagare" o una formulazione corrispondente*».

Trovano inoltre applicazione a prescindere dalla modalità di contrattazione utilizzata, gli artt. 62 e 65 cod. cons. che, come noto, disciplinano le «*tariffe per l'utilizzo di mezzi di pagamento*» e i «*pagamenti supplementari*» nei contratti di servizio.

Non è certo questa la sede per svolgere una valutazione compiuta e esaustiva dei punti di connessione tra le due discipline, ma pare opportuno almeno qualche cenno.

Ad una prima lettura, il confronto testuale tra tali disposizioni e quelle contenute nel Regolamento sembra non evidenziare la sussistenza di particolari rischi di "conflitto" tra le due discipline.

Difatti, da un lato, gli obblighi informativi di cui all'art. 51, co. 2 cod. cons. riguardano una specifica modalità di negoziazione - il contratto di trasporto passeggeri concluso mediante mezzi elettronici - e incidono sulla fase del primo contatto sociale e/o precontrattuale dovendo essere assolti «*direttamente prima che il consumatore inoltri l'ordine*»; dall'altro, gli obblighi informativi posti a carico del professionista

⁶⁶ La disposizione prevede, inoltre, che: «*Nel caso di un contratto a tempo indeterminato o di un contratto comprendente un abbonamento, il prezzo totale include i costi totali per periodo di fatturazione. Quando tali contratti prevedono l'addebitamento di una tariffa fissa, il prezzo totale equivale anche ai costi mensili totali. Se i costi totali non possono essere ragionevolmente calcolati in anticipo, devono essere fornite le modalità di calcolo del prezzo*».

dal Reg. 1371/2007/CE - fatta eccezione per le informazioni prescritte dall'art. 29 - riguardano tutti i contratti anche quelli diversi dai contratti a distanza e devono essere assolti solo a fronte di una richiesta del consumatore (è il caso delle informazioni da fornire prima del viaggio ai sensi dell'art. 8, co. 1 Reg.) o dopo che il contratto è stato concluso (come, ad esempio, le informazioni che devono essere contenute nel titolo di trasporto o quelle che devono essere veicolate durante il viaggio).

Il Regolamento, inoltre, non contiene norme che attengono alle modalità di conclusione del contratto con mezzi elettronici. La vendita dei biglietti mediante *internet* o altra tecnologia dell'informazione avente ampia diffusione rileva solo ai fini dell'obbligo dell'impresa ferroviaria di rendere disponibili i biglietti mediante questi o altri mezzi.

Infine, il provvedimento non si occupa dei mezzi di pagamento e non contiene disposizioni in merito alle modalità di acquisizione del consenso del consumatore rispetto a servizi accessori a titolo oneroso che restano disciplinati dagli artt. 61 e 63 cod. cons.

Non sembra, dunque, che almeno nel settore dei trasporto passeggeri, debba farsi ricorso a quanto disposto nell'art. 46, co. 2 cod. cons. che, come noto, si occupa del rapporto tra la normativa *consumer rights* e le norme di settore contenute in un atto dell'Unione Europea, considerando recessiva la disciplina generale di cui agli artt. 45 ss. nel caso in cui la stessa si ponga in conflitto con una disposizione di un atto dell'Unione europea che disciplina settori specifici.

Maggiori interferenze si riscontrano tra le disposizioni del Regolamento e la disciplina delle pratiche commerciali scorrette che, in ragione del suo carattere generale e orizzontale, trova applicazione anche rispetto alle attività poste in essere dal professionista «*prima, durante e dopo una operazione commerciale*» nei confronti dell'utente-passeggero.

Ad esempio, nel caso in cui il professionista disattenda gli obblighi informativi imposti dal Regolamento, potrà incorrere oltre che in una violazione del provvedimento dell'Unione anche in una violazione della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette potendo integrare una omissione informativa rilevante ai sensi dell'art. 22, co. 5 cod. cons. che, come noto, sancisce una presunzione legale di rilevanza in relazione alle informazioni richieste come obbligatorie dal diritto

comunitario. Ancora, la condotta ostruzionistica del professionista che rifiuti di rimborsare il prezzo in caso di ritardo sarà idonea ad integrare tanto una violazione del regolamento che una pratica aggressiva, potendo configurare un ostacolo non contrattuale sproporzionato e oneroso all'esercizio di un diritto da parte del consumatore (art. 25, lett. d) cod. cons.).

In effetti, non si tratta di ipotesi astratte posto che nel settore del trasporto ferroviario dei passeggeri l'Autorità ha recentemente avviato un procedimento in materia di pratiche commerciali scorrette nei confronti di uno dei principali operatori del settore che, secondo quanto ipotizzato in avvio, nell'esercizio della propria attività, *«avrebbe posto in essere una complessa pratica commerciale scorretta avuto riguardo al sistema di definizione e delle fattispecie di irregolarità di viaggio, delle correlate penalità e sanzioni nonché alle procedure e modalità applicative rispetto alle quali si ipotizza la sussistenza alla luce anche delle limitazioni frapposte all'acquisto di biglietti a bordo treno di indebito condizionamento nei riguardi dei consumatori»*⁶⁷.

Come noto, il rapporto tra la disciplina generale in materia di pratiche commerciali e le disposizioni di settore, è stato al centro di un ampio dibattito ed è stato posto a fondamento delle diverse tesi che sono state sviluppate dalla giurisprudenza per risolvere sul piano delle competenze il conflitto di attribuzioni tra l'Autorità e le altre autorità di settore⁶⁸.

Tuttavia, in sede di recepimento della dir. 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, il Governo ha introdotto una nuova disposizione *ad hoc* sulle competenze in materia di pratiche commerciali scorrette che individua, diversamente da quanto avveniva in passato, un criterio generale di ripartizione preventiva delle competenze⁶⁹.

⁶⁷ V. Avviso di avvio del procedimento PS/4656, in *Boll.* 12/2014.

⁶⁸ Per un approfondimento sui diversi orientamenti giurisprudenziali si rinvia a S. PERUGINI, *Rapporto tra la disciplina generale delle pratiche commerciali scorrette di cui agli artt. 18 e ss. del codice del consumo e le discipline di settore*, in *Rapporto Consumerism 2013*, Roma, 2013, 9.

⁶⁹ In particolare, l'art. 1, co. 6, d. lgs. 21/2014 ha integrato l'art. 27 cod. cons. con un nuovo comma 1-bis del seguente tenore: *«Anche nei settori regolati, ai sensi dell'art. 19, comma 3, la competenza ad intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta, fermo restando il rispetto della regolazione vigente, spetta, in via esclusiva all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che la esercita in base ai poteri di cui al presente articolo, acquisito il parere dell'Autorità di regolazione competente. Resta ferma la competenza delle Autorità di regolazione ad esercitare i propri poteri nelle ipotesi di violazione della regolazione che non integrino gli estremi di una pratica commerciale scorretta»*. La norma, inoltre, prevede che: *«Le Autorità possono disciplinare con protocolli di intesa gli aspetti applicativi e procedurali della reciproca collaborazione, nel quadro delle rispettive competenze»*. In proposito v. S. PERUGINI, *I "nuovi" strumenti di intervento*

In particolare, la norma assegna in via esclusiva all'Autorità Garante delle Concorrenza e del Mercato l'*enforcement* rispetto a tutte le condotte che danno luogo a una pratica commerciale scorretta, comprese quelle che integrano la violazione di una norma di settore. La competenza delle Autorità di settore resta ferma nelle ipotesi in cui il comportamento contrario alle norme di settore non costituisca pratica commerciale scorretta.

La disposizione trova dunque applicazione anche nei rapporti con l'Autorità di Regolazione dei trasporti e conseguentemente, il comportamento del gestore che violi le prescrizioni del Reg. 1371/2007/CE e integri una pratica commerciale scorretta sarà sanzionato esclusivamente dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Occorre tuttavia chiedersi quale sia nel settore del trasporto ferroviario di passeggeri la soluzione da privilegiare nel caso in cui il professionista rispetti le previsioni del Regolamento europeo.

In proposito, è appena il caso di rilevare che l'art. 27, co. 1 bis, cod. cons. contiene un inciso «*ferma restando la regolazione vigente*» che, secondo quanto è dato leggere nella Relazione illustrativa al decreto, dovrebbe essere interpretato nel senso di escludere l'accertamento dell'Autorità *Antitrust*, nel caso in cui la condotta del professionista sia conforme alla regolazione di settore.

In realtà, la norma deve essere letta congiuntamente all'art. 19, co. 3, cod. cons. che continua a regolare il rapporto tra la disciplina generale delle pratiche e le regole di settore. In estrema sintesi, nella valutazione di scorrettezza di una pratica commerciale le regole settoriali, con riferimento ai soli specifici aspetti regolati, prevalgono sulla disciplina generale di cui agli artt. 18 ss. qualora si pongano in contrasto con essa e posseggano rango comunitario.

Come noto, rispetto al significato da attribuire al termine «*contrasto*» non si è ancora giunti ad una soluzione condivisa. Tuttavia, l'approccio seguito dalla Commissione, non ancora vagliato dalla Corte di Giustizia, è nel senso di configurare il contrasto ogni qual volta la normativa di settore disciplini in modo più puntuale un dato aspetto della pratica.

dell'AGCM, in D.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21: nuove tutela per i consumatori, in *Corriere giur.*, 2014, 44

Pertanto, almeno allo stato, stante l'indubbio rango comunitario della disciplina contenuta nel Regolamento, si può escludere che un comportamento conforme alle regole settoriali possa per quello specifico aspetto considerarsi comunque scorretto sulla base di una valutazione *ex post* effettuata sulla base della disciplina generale in materia di pratiche commerciali scorrette⁷⁰.

L'efficacia della norma è rimessa, in ultima analisi, alla cooperazione tra Autorità che sono chiamate a regolare gli aspetti applicativi con specifici accordi.

Nel settore che ci occupa deve riconoscersi che il rapporto tra Agcm e Art sembra caratterizzato dalla reciproca collaborazione auspicata dal legislatore nazionale, atteso che nel giugno 2014 le due amministrazioni hanno prontamente sottoscritto un protocollo d'intesa al fine di regolare i reciproci interventi in materia di tutela del consumatore.

⁷⁰ Per maggiori approfondimenti v. S. PERUGINI, *L'autorità garante della concorrenza e del mercato e la tutela del consumatore in ambito nazionale ed europeo*, in questo Rapporto.



Consumers' Forum è un'associazione indipendente e unica in tutta Europa che dal 1999 riunisce imprese e consumatori per facilitare il dialogo, promuovere le politiche consumeriste e migliorare la qualità di vita dei cittadini.

Fanno parte di Consumers' Forum le più importanti associazioni di consumatori, istituzioni, università, numerose imprese industriali e di servizi e le loro rappresentanze.

L'associazione è luogo di confronto sui diritti dei consumatori e favorisce il "dialogo aperto" tra le parti.

Consumers' Forum

Via degli Scipioni, 8 00192 Roma RM
tel. 06-39725486 fax 06-39887519
segreteria@consumersforum.it
www.consumersforum.it

 consumforum

 @ConsumForum

 consumersforumtv

 consumers'-forum