



# Il futuro dell'economia

NUMERO UNICO IN OCCASIONE DEL CONVEGNO ANNUALE CON LE AUTORITÀ

## Prove tecniche di democrazia digitale

Quindicesima edizione dell'evento annuale di Consumers' Forum: i vertici delle Autorità si sono confrontati su regole, mercati e tutela del cittadino ai tempi della pandemia

I vertici delle principali Authority italiane a convegno per fare il punto su regole, mercati e tutela del consumatore: è un'iniziativa che Consumers' Forum, associazione che riunisce le maggiori associazioni dei consumatori, istituzioni, imprese e associazioni di categoria, realizza da 15 anni.

Ma l'edizione di quest'anno, che si è svolta mercoledì 9 dicembre, ha avuto una valenza particolarmente importante, non tanto perché stavolta il tavolo è stato virtuale, ma per effetto di un contesto generale denso di cambiamenti. Il titolo scelto, del resto, è figlio del suo tempo: **'LockUp Economy**.

**Mercati e regole al tempo della pandemia, tra sostenibilità e solidarietà'** tiene insieme concetti chiave per interpretare il presente e tracciare le dinamiche evolutive in atto.

Aperto dal Presidente di Consumers' Forum **Sergio Veroli**, l'evento ha visto confrontarsi il Presidente di Arera, **Stefa-**

**no Besseghini**, il Presidente dell'Autorità per la protezione dei dati personali, **Pasquale Stanzone**, il Commissario dell'Agcom, **Elisa Giomi**, il Direttore generale dell'Antitrust, **Giovanni Calabrò**, la Responsabile Dipartimento Tutela della Clientela ed Educazione Finanziaria di Banca d'Italia, **Magda Bianco**. Il convegno è stato moderato da **Gerardo Graziola**, giornalista de *Il Sole 24 Ore Radiocor*.

La discussione è partita dalla presentazione della ricerca *Consumerism 2020*, dal titolo **"LockUp economy e cittadini"**, svolta in collaborazione con Università Roma Tre e illustrata da **Fabio Bassan**, ordinario di Diritto dell'Unione europea.

>>> continua a pagina 4

Sergio Veroli,  
Presidente  
Consumers'  
Forum



### LockUp Economy e cittadini.

Mercati e regole al tempo della pandemia, tra sostenibilità e solidarietà.

Roma, 9 dicembre 2020, h 10.00 / 13.00

Web Event in collaborazione con **24 ORE** **Radiocor:**

Quindicesima edizione dell'appuntamento annuale con le maggiori Authority italiane.

TUTTI I MATERIALI SUL SITO [WWW.CONSUMERSFORUM.IT](http://WWW.CONSUMERSFORUM.IT)

#### IL COMMENTO

#### "UN VUOTO DA COLMARE CON LE REGOLE"

"In una situazione in cui le norme e il diritto rincorrono le tecnologie digitali e l'economia, che vanno più veloci, a volte si crea un vuoto che le Authority possono colmare con i loro poteri di vigilanza e regolazione. Ecco il senso della 15esima edizione del convegno di Consumers' Forum con le maggiori Authority. Abbiamo ritenuto utile e costruttivo riunire, quest'anno in modo virtuale a causa della pandemia, cittadini, imprese, Authority e università per ragionare insieme sugli scenari

che ci aspettano e su come unire gli sforzi per tutelare i cittadini dalle storture del mercato. Questa edizione è molto particolare, speriamo unica. La pandemia mondiale porta con sé disuguaglianze nella tutela dei cittadini, carenze che, in momenti di crisi così acuta, di rivoluzione digitale e di strapotere delle 'OTT', emergono ancora più forti e creano un'esigenza di maggiore regolazione. La pandemia evidenzia tuttavia anche un aspetto positivo. Il ruolo dell'Unione Europea è sempre più im-

portante nella tutela del cittadino e sempre di più lo sarà. Allo stesso modo, il ruolo delle Associazioni dei consumatori è sempre più decisivo, in particolare nella costruzione di una democrazia dell'economia digitale, dove il sistema pubblico abbia il controllo dei dati e del loro utilizzo e li possa impiegare per fini sociali, garantendo ai cittadini la trasparenza degli algoritmi che stanno regolando la loro vita"

\*Sergio Veroli,  
presidente di Consumers' Forum

# LA PAROLA ALLE AUTHORITY

Il convegno del 9 dicembre ricostruito attraverso le considerazioni dei suoi protagonisti



**C**ordinare gli sforzi e le azioni per rendere più efficace la regolazione di mercati sempre più complessi e dai confini labili: è la necessità condivisa dagli esponenti di Arera, Agcom, Antitrust, Garante della Privacy e Banca d'Italia, che con i loro interventi, partendo dal rapporto Consumerism 2020, hanno alimentato la discussione con spunti e riflessioni. Ecco alcuni passaggi salienti del dibattito.

**Stefano Besseghini**

*Presidente dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente*

## FONDAMENTALE IL GIOCO DI SQUADRA

**L**a situazione determinatasi con il Covid ci ha fatto compiere un piccolo viaggio nel futuro: quella evidenziata è stata un'evoluzione più che una rivoluzione. Siamo in un percorso evolutivo estremamente delicato, complesso, con criticità ma su cui credo valga la pena di mantenersi.

Tre sono i temi che vale la pena di indicare in termini di sviluppo: l'evoluzione sui bonus che stiamo cercando di completare rapidamente; il superamento del servizio di maggiore tutela; le comunità energetiche,



forme di aggregazione di domanda e offerta di energia strutturate con criteri che vedono il protagonismo del consumatore come elemento sostanziale. Sono convinto che questo periodo di così grande complessità

**“ PER PRESIDARE SETTORI SEMPRE PIÙ LIQUIDI SERVE UN APPROCCIO IL PIÙ POSSIBILE INTEGRATO TRA I DIVERSI REGOLATORI**

sità ci richieda di non rinchiudere la regolazione in silos verticali.

È fondamentale che l'approccio sia il più possibile integrato tra i diversi operatori e anche tra i diversi regolatori, che insistono

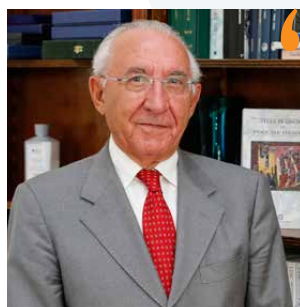
con competenze diverse ma complementari sul consumatore e sui settori che dobbiamo regolare e che diventano sempre più liquidi. Questo lo dobbiamo riuscire a costruire con la specificità che ogni singolo regolatore deve riuscire a presidiare in modo verticale: è la capacità di fare bene gioco di squadra, non di occuparsi tutti delle stesse cose. Come una squadra di calcio: giocare il proprio ruolo mettendolo a disposizione di una visione complessiva per gli obiettivi che vogliamo raggiungere.

**Pasquale Stanzone**

*Presidente Autorità Garante per la Protezione dei Dati Personali*

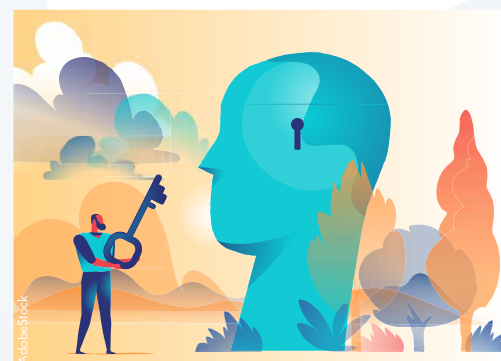
## TUTELARE IL CITTADINO DIGITALE

**L**a tutela dei dati del cittadino digitale assume un ruolo crescente nella difesa da strategie commerciali invasive, sleali o comunque scorrette, poiché fondate sull'indebito sfruttamento dei dati personali dei cittadini. In particolare, pensiamo allo schema negoziale 'servizi contro dati'. In tale contesto la sinergia tra discipline privacy, antitrust e consumeristica rappresenta un presidio fondamentale per il cittadino, nel segno della massimizzazione e della convergenza delle tutele.



**“ LE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI POSSONO FORNIRE UN CONTRIBUTO DETERMINANTE ALL'AZIONE DEL GARANTE**

Le associazioni dei consumatori possono, infatti, fornire un contributo determinante all'azione di tutela del Garante segnalando criticità e potenziali violazioni.



### IN AGENDA 2021

- ✓ Appuntamento ad hoc con l'Autorità di Regolazione dei Trasporti per dialogare con Consumers' Forum sul tema "TRASPORTI in tempo di pandemia".
  - ✓ 16<sup>ma</sup> edizione del Convegno annuale con le Authority, dicembre 2021
- Aggiornamenti date su [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it) #staytuned



Elisa Giomi

Commissario Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni

## ATTENTI ALL'USO DISTORTO DELLA PROFILAZIONE

Le piattaforme online sono accompagnate, da un lato, da un entusiasmo che tuttora resiste: vengono viste come il compimento della *sharing economy*, volani di progresso tecnologico. Viene riconosciuto loro il merito della disintermediazione, vanno nella direzione dell'*empowerment* del cittadino. Dall'altro lato, ci sono gli scontenti, che sottolineano l'insieme dei rischi per le libertà personali e per i diritti fondamentali.



Rispetto a questa polarizzazione del dibattito non mi sembra che la soluzione possa consistere nel divieto di *datafication*. Credo sia fondamentale tenere in considerazione qual è il vero rischio.

“IL RISCHIO NON È LA DATAFICATION IN SÉ MA IL SUO UTILIZZO IMPROPRIO, OVVERO LA VENDITA DELL'IDENTITÀ DIGITALE A SCOPI MISTIFICATORI. ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI PREZIOSISSIME

La problematica non è rappresentata dalla *datafication* e neppure dalla profilazione, ma piuttosto dal loro uso distorto, ovvero dalla vendita dell'identità digitale a scopi che possono renderci sog-

getti, ad esempio, a disinformazione, a una sorta di manipolazione politica o a fenomeni di discriminazione economica. Il ruolo delle associazioni dei consumatori è preziosissimo: consente un monitoraggio capillare, in tempo reale e da una prospettiva importante, delle questioni connesse con l'uso distorto dell'identità digitale. Sarebbe auspicabile una loro partecipazione sempre più attiva alla produzione normativa, per individuare i rimedi a tutela degli utenti.

Giovanni Calabrò

Direttore Generale Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

## UNA COLLABORAZIONE CONTINUA PER AFFRONTARE LE NUOVE SFIDE

L'Antitrust in piena pandemia ha cercato di dare una risposta immediata ai consumatori attrezzando una mini task force con le strutture esistenti: abbiamo lavorato per rispondere a ogni tipo di segnalazione sull'online. Abbiamo agito con interventi di *moral suasion* e in alcuni casi con procedimenti istruttori. Le piattaforme intersecano

varie normative: occorre una complementarietà negli interventi tra le varie Autorità, una coesistenza, un lavoro spalla a spalla. Ma dobbiamo farlo sul serio e non solo per evitare di duplicare le sanzioni. La collaborazione tra le Autorità non è solo tra collegi, presidenti o tra uffici. È qualcosa in più: implica anche lo scambio di informazioni sui casi pendenti, cosa che facciamo, rendere effe-



tivi i tavoli, rendere effettivi i protocolli di intesa. È un lavoro continuo, che richiede

“LE PIATTAFORME INTERSECANO VARIE NORMATIVE, OCCORRE UNA COMPLEMENTARIETÀ NEGLI INTERVENTI TRA LE VARIE AUTORITÀ

aggiornamenti costanti ed è lo sforzo principale a cui tendere, specialmente in un momento in cui le regole stanno cambiando e tutti ci dovremo trovare ad affrontare nuove sfide.

Magda Bianco

Responsabile Dipartimento Tutela della Clientela ed Educazione Finanziaria Banca d'Italia

## FAR CRESCERE LA CONSAPEVOLEZZA

Bisogna creare le condizioni perché la digitalizzazione del sistema finanziario sia quella giusta, per evitare i rischi e approfittare degli aspetti positivi. Da un lato, il tema è come tutelare i consumatori, i cittadini e le piccole e medie imprese, dall'altro, come assicurare un'adeguata educazione finanziaria digitale. Dal punto di vista regolatorio e della vigilanza il contesto è diventato complicato. In Italia l'esperienza di tutela è stata molto rafforzata in questi anni e speriamo di consolidarla ancora di più con un dipartimento dedicato. Stiamo cercando di costruire uno strumentario di supervisione digitale.

Tuttavia, in un mondo così complesso pensare di utilizzare solo lo strumento della regolazione e della sorveglianza è limitato. L'aumento della consapevolezza da parte degli utenti è fondamentale. Sappiamo che, purtroppo, in Italia la consapevolezza e l'alfabetizzazione sia finanziaria sia digitale sono molto basse. E, tornando al campo della regolamentazione, ci si muove ancora troppo con lo strumento della trasparenza, efficace ma solo fino a un certo punto perché per il cliente è molto difficile leggere la massa di informazioni. Dobbiamo muoverci in entrambe le direzioni: ridurre la regolamentazione che si basa

“IN UN MONDO COSÌ COMPLESSO IL SOLO STRUMENTO DELLA REGOLAZIONE E DELLA SORVEGLIANZA È LIMITATO



solo sulla trasparenza ma anche attrezzare i clienti a capire che cosa stanno facendo e come tutelarsi e fare scelte più adeguate. Sono fondamentali la collaborazione tra le istituzioni e il lavoro con gli altri stakeholder, con il mercato e soprattutto con le associazioni dei consumatori: per capire cosa succede e per costruire insieme percorsi di tutela e di educazione finanziaria.

# “AGIRE IN TEMPO PER EVITARE UNA DERIVA DELLA SORVEGLIANZA TECNOLOGICA”

**I**l professor Fabio Bassan ha coordinato la ricerca Consumerism 2020, lo studio al centro dell'evento di quest'anno.

**Professore, innanzitutto quanto è complesso stabilire le regole del gioco ai tempi della lockUp economy?**

La 'lockUp economy', che individua la fase in cui non siamo in lockdown permanente ma possiamo tornarci in qualunque momento, e in cui comunque possiamo uscire sì, ma 'sorvegliati', ha accelerato fenomeni già in corso. È una rivoluzione che si è innestata sulla rivoluzione digitale e ha creato la classica 'tempesta perfetta'. Alcuni esempi, solo a prima vista non collegati. La Dad è diventata subito uno strumento primario, non più alternativo di insegnamento. Amazon ha aperto la sua farmacia digitale globale, imponendosi addirittura alle big pharma come distributore nuovo (e, tra poco, principale). La Germania ha dovuto cambiare una legge appena adottata, perché prevedeva la notifica di esposizione al Covid-19 mediante un database centralizzato, incompatibile con quello, decentralizzato, imposto da Google ed Apple a tutti gli smartphone due settimane dopo. La lezione che abbiamo imparato è che le regole non possono prescindere dalla tecnologia. Se non sono *embedded*, inserite in questa, diventano inapplicabili. Parafrasando



**FABIO BASSAN**

> Ordinario di Diritto dell'Unione Europea Università Roma Tre  
Ha coordinato e illustrato la ricerca 'Consumerism 2020'

la regola numero cinque: chi ha la tecnologia vince. La tecnologia però 'incorpora' le regole e questo impone una mediazione necessaria delle piattaforme digitali con gli Stati.

**Quali sono gli attori che hanno maggiori responsabilità nella tutela del cittadino digitale, la versione contemporanea e complessa del vecchio e semplice consumatore?**

Il cittadino digitale non ha più vecchi diritti, come i servizi universali, ma ne ha di nuovi. Possiamo semplificarli in due direttrici principali: accesso e protezione. Deve poter accedere (alla Pa, al mercato, ai servizi) e deve farlo godendo delle garanzie che corrispondono al welfare europeo. Quindi, Pa e Stati tornano soggetti principali, come attori e come regolatori. Tra dicembre 2020 e gennaio 2021 la Commissione europea pubblicherà una serie di

**“NEL DIBATTITO HO APPREZZATO LA CONSAPEVOLEZZA DELLE AUTORITÀ DI VIGILANZA E REGOLAZIONE CIRCA LE PRIORITÀ. LE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI SANNO CHE POSSONO GIOCARE UN RUOLO FONDAMENTALE**

riforme importanti in tema di regole per il digitale. Gli altri attori rilevanti sono le piattaforme digitali. Possono combattere le regole europee o applicarle, trasformando un problema in opportunità. Se l'Unione europea sarà capace di trasformare le proprie regole in standard internazionali, il mercato si adeguerà. Questa è la via per garantire i diritti del cittadino digitale, che corrispondono al welfare dell'Europa continentale.

**Il rapporto mette in evidenza il valore del 'circolo regolatorio', una risposta alle storture reali e potenziali: quali sono le principali criticità che impediscono a questa dinamica di affermarsi?**

Il 'circolo regolatorio' impone una cooperazione tra mercato e regolatori, il che implica, da un lato, che il regolatore sia consapevole di non poter fare

a meno del mercato e però sia forte abbastanza da non farsene catturare e, dall'altro lato, che il mercato abbia un interesse (e un incentivo) a collaborare. Ci sono stati momenti di conflitto in cui questa dinamica era più complessa. Ora che è chiaro che le regole non prescindono dalla tecnologia, l'esigenza di collaborazione, per prevenire contrasti, è condivisa.

**Quali considerazioni sviluppate nel corso del dibattito delle Authority l'hanno maggiormente colpita?**

Sono rimasto favorevolmente impressionato dalla consapevolezza delle autorità di vigilanza e regolazione circa la necessità di: una regolazione condivisa con il mercato; una collaborazione effettiva tra autorità di settore; un coordinamento su un piano globale; una maggiore consapevolezza di una responsabilità più ampia delle autorità in sede non solo di applicazione ma anche di redazione delle norme, sulla base del 'circolo regolatorio'. Dall'altro lato, le associazioni dei consumatori mi sono sembrate pienamente consapevoli del ruolo che possono giocare, in un'ottica non più solo consumeristica ma a tutela dell'individuo. Compiti sfidanti per tutti gli attori, ma che vanno svolti in tempo se vogliamo evitare una 'deriva di sorveglianza' cui la tecnologia, se lasciata a se stessa, tende naturalmente.

>>> continua dalla prima pagina - Prove tecniche di democrazia digitale

## IL CITTADINO DIGITALE AL TEMPO DELLA LOCKUP ECONOMY

Il cittadino come soggetto attorno a cui si muove l'universo regolatorio ai tempi della 'lockUp economy', ovvero il periodo che stiamo vivendo condizionato dal Covid, è il tema al centro della ricerca. Oggi tutta l'economia – è il contesto da cui parte l'analisi

– si muove attorno al mondo digitale e le regole che abbiamo applicato fino ad ora non risultano più utili a tutelare il cittadino.

La regolazione per matrice e per settori distinti non funziona più a causa della trasversalità di azione degli

operatori del mercato, dello sviluppo esponenziale del digitale e dello strapotere delle imprese *Over-The-Top* in tema di gestione dei dati dei cittadini. In questa fase emerge come necessaria la costruzione di una democrazia dell'economia digitale,

dove il sistema pubblico abbia il controllo dei dati e del loro utilizzo e possa garantire ai cittadini trasparenza e tutela dei diritti. Anche le associazioni dei consumatori, nella rinnovata centralità guadagnata, sono chiamate a una sfida cruciale.