

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XXII-bis**
n. **3**

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI

(Istituita con delibera della Camera dei deputati del 13 ottobre 2021)

(composta dai deputati: *Baldelli*, Presidente, *Alemanno*, *Caiata*, Vicepresidenti, *Bonomo*, *Moretto*, Segretari, *Barzotti*, *Battilocchio*, *Luciano Cantone*, *Costanzo*, *De Lorenzo*, *Faro*, *Giuliano*, *Lombardo*, *Gavino Manca*, *Paolin*, *Piccolo*, *Prestipino*, *Rizzone*, *Tiramani*, *Zanella*)

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DALLA COMMISSIONE

(Relatore: **on. Baldelli**)

Approvata dalla Commissione nella seduta del 15 settembre 2022

*Comunicata alla Presidenza il 15 settembre 2022 ai sensi dell'articolo 1, comma 3,
della delibera della Camera dei deputati del 13 ottobre 2021*

PAGINA BIANCA

INDICE

INTRODUZIONE	Pag.	5
I DATI SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE E LE AUDIZIONI SVOLTE	»	7
CONCLUSIONI	»	17

PAGINA BIANCA

INTRODUZIONE

La Commissione parlamentare di inchiesta sulla tutela dei consumatori e degli utenti è stata istituita con delibera della Camera dei deputati del 13 ottobre 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 251 del 20 ottobre 2021.

La proposta di istituzione della Commissione (DOC XXII/56-A) — che costituisce, dal punto di vista dell'oggetto e delle finalità, una assoluta novità nella storia delle Commissioni di inchiesta nel nostro Paese — è stata presentata su iniziativa del deputato Simone Baldelli e confermata dalla deputata Alemanno. La proposta, presentata il 3 giugno 2021, è stata esaminata dalla competente Commissione X (Attività produttive, commercio e turismo), con parere favorevole delle Commissioni I (Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) e II (Giustizia), e il nulla osta della Commissione V (Bilancio, tesoro e programmazione).

La X Commissione permanente (Attività produttive, commercio e turismo), il 4 agosto 2021, con un esame molto celere, ha deliberato di riferire favorevolmente sulla proposta di inchiesta parlamentare, che è stata infine esaminata in Assemblea nelle sedute dell'11 e del 13 ottobre 2021, relatrice l'onorevole Francesca Bonomo.

I compiti della Commissione d'inchiesta monocamerale sono individuati dall'articolo 1, comma 2, della delibera istitutiva, che distingue due fondamentali versanti di competenze: da un lato, poteri di indagine sulle forme più ricorrenti di truffe o di pratiche commerciali scorrette, sul fenomeno del riporzionamento, sulla obsolescenza programmata e sulla qualità dei servizi pubblici essenziali, e, dall'altro, poteri di verifica e monitoraggio della legislazione vigente in materia di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, anche ai fini dell'adeguatezza o meno dell'impianto sanzionatorio, per individuare eventuali misure correttive. Alla Commissione è altresì demandata l'analisi delle iniziative e delle attività delle associazioni consumeristiche, nazionali e locali, anche acquisendone le proposte operative.

Al termine del suo *iter* istitutivo ha avuto infine luogo, il 2 dicembre 2021, la costituzione della Commissione, con l'elezione dell'Ufficio di presidenza, composto dal presidente, Simone Baldelli, da due vicepresidenti, Maria Soave Alemanno e Salvatore Caiata, e da due segretari, Sara Moretto e Francesca Bonomo.

La Commissione ha svolto i lavori secondo un programma di audizioni organizzato su tre categorie di soggetti.

Inizialmente sono state audite le Autorità indipendenti di regolazione e di garanzia (AGCOM, AGCM, ARERA, ART, Autorità garante per la protezione dei dati personali, IVASS e Banca d'Italia, Agenzia delle dogane e dei monopoli ed ENAC).

Una seconda parte è stata dedicata all'audizione dei rappresentanti delle istituzioni e delle Forze Armate e dell'ordine (il viceministro dello Sviluppo economico, delegato alla presidenza del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti — CNCU, senatore Gilberto Pichetto Fratin, la sottosegretaria di Stato allo Sviluppo economico, onorevole Anna Ascani, il capo del II reparto dell'Arma dei carabinieri, generale di brigata Giuseppe De Raggi, il generale di brigata della Guardia di finanza, Giuseppe Arbore, e il direttore della polizia postale, Ivano Gabrielli).

Infine, una terza parte delle audizioni è stata dedicata alle associazioni consumeristiche facenti parte del CNCU, che hanno illustrato le rispettive strutture organizzative e modalità operative.

Nella sua breve ma intensa attività, la Commissione è stata altresì sollecitata ad approfondire e monitorare fenomeni e temi di particolare attualità, come il caro bollette, la piena entrata in vigore del Registro pubblico delle opposizioni e le misure per fronteggiare i disagi degli utenti del trasporto aereo a seguito delle agitazioni e dei ritardi occorsi nel periodo estivo.

Dal 14 dicembre 2021 al 13 luglio 2022 sono state svolte 29 sedute di audizioni e sono state acquisite all'Archivio della Commissione in formato elettronico circa 1500 pagine di unità documentali.

Con l'obiettivo di sensibilizzare e diffondere una nuova cultura della tutela dei diritti del consumatore e dell'utente, la Commissione ha inoltre organizzato, il 15 marzo 2022, un incontro celebrativo della Giornata mondiale dei diritti del consumatore, presso Palazzo San Macuto, evento al quale sono intervenuti, accanto ai commissari, il viceministro dello Sviluppo economico Pichetto Fratin e i rappresentanti delle Autorità garanti e di regolazione. Il Presidente della Camera dei deputati, Roberto Fico, ha rivolto personalmente un suo indirizzo di saluto agli intervenuti, per sottolineare la rilevanza e la novità dell'evento.

*** **

L'istituzione della Commissione d'inchiesta muove dall'esigenza di acquisire dati e informazioni anche come base di futuri interventi legislativi o di indirizzo. Infatti, il tema della tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, per la prima volta oggetto di proposta di Commissione parlamentare, è ormai centrale in quanto parte integrante di una cittadinanza attiva nel rapporto con i servizi pubblici e perché produce effetti su molti piani, a partire dalla tutela economica fino alla sicurezza e alla salute della persona nel suo rapporto con il mercato.

In questo contesto, la Commissione ha avviato un'intensa attività di approfondimento sulle forme principali e più ricorrenti di pratiche vessatorie e di comportamenti scorretti in danno dei consumatori e degli utenti e ha verificato l'efficacia degli strumenti di tutela e dell'attività svolta dalle Autorità regolatorie e dai soggetti associativi operanti nel settore consumeristico. In particolare, la Commissione ha iniziato anche un monitoraggio dell'attuazione concreta della legislazione vigente in materia, verificandone l'efficacia sia sul piano della prevenzione, sia sul piano sanzionatorio.

Un ulteriore fronte di iniziativa ha avuto ad oggetto la conoscenza, da parte di consumatori e utenti, degli istituti e delle norme esistenti; presupposto, questo, necessario per diffondere la consapevolezza dei diritti e degli strumenti a disposizione dei consumatori e per prevenire o eliminare abusi.

I DATI SULL'ATTIVITÀ DELLA COMMISSIONE E LE AUDIZIONI SVOLTE

La Commissione si è riunita per la prima volta in data 9 dicembre 2021 e ha svolto complessivamente 32 sedute in sede plenaria, con l'obiettivo di analizzare il fenomeno della tutela dei consumatori e degli utenti da diverse prospettive e su un piano multidisciplinare.

La prima audizione è stata quella del **viceministro dello Sviluppo economico, Gilberto Pichetto Fratin**, con delega alle politiche per i consumatori e alla presidenza del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Il viceministro ha rappresentato lo stato dell'arte dell'oggetto dell'inchiesta della Commissione illustrando anzitutto le azioni che il Governo ha messo in pratica, sia per rafforzare la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, sia per individuare le tutele necessarie a restituire a questo tema un ruolo di primo piano nell'agenda del Ministero dello Sviluppo economico.

Le due considerazioni alla base dell'intervento hanno interessato, da una parte, il « preoccupante » posizionamento dell'Italia quanto al livello di digitalizzazione (venticinquesimo posto su 26 Paesi europei); dall'altra, la consapevolezza che, come Paese in forte trasformazione, sarà necessario un cambiamento di abitudini relative alla produzione (perché cambiano processi e prodotti) e al consumo (che va, invece, accompagnato).

Dopo aver ricostruito nel dettaglio il ruolo del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e quello delle associazioni dei consumatori, il Viceministro ha tracciato le linee direttrici lungo le quali il Ministero avrebbe dovuto continuare a lavorare: educazione al consumo, miglioramento delle competenze digitali, consapevolezza del consumatore in tema di sostenibilità ambientale e di economia circolare, per accompagnare il percorso che dovrà essere intrapreso con il PNRR, dunque riforme e azioni di cambiamento.

Sulla base di queste considerazioni e nell'ottica di indicare la figura del consumatore a 360 gradi si sono succedute le seguenti audizioni:

del **presidente dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC), Pierluigi Umberto Di Palma**, accompagnato dal direttore generale dell'ente, dottor Alessio Quaranta, che ha fornito una panoramica completa sulle criticità relative ai diritti dei passeggeri nel settore del trasporto aereo: cancellazioni, overbooking e ritardi prolungati. Tra i fenomeni di maggiore impatto su cui l'ENAC è intervenuto con lo sviluppo e l'approvazione di regolamenti tecnici si menzionano:

le pratiche aggressive del sistema aeroportuale, in particolare nella vendita dei biglietti, riguardo alla quale si è stabilito che gli accompagnatori dei bambini sotto i 12 anni e dei disabili non siano costretti a pagare un supplemento previsto nel ticket, laddove i passeggeri abbiano necessità di sedersi vicino;

i passeggeri a ridotta mobilità (PRM);

i disservizi legati a realizzazioni infrastrutturali che comportano tempi lunghi per l'uscita dall'aeroporto;

il problema del controllo passaporti, un disservizio dovuto alla carenza di personale di polizia e che a volte determina assembramenti per le lunghe attese;

l'immediata segnalazione di incidenti aerei o di inconvenienti gravi.

Allo scopo di fornire una migliore illustrazione anche della normativa di riferimento, il direttore generale Alessio Quaranta, si è concentrato proprio sui margini di miglioramento significativi di ENAC circa l'immediatezza della tutela: uno dei limiti principali peraltro è di natura normativa, poiché la disciplina dell'Unione europea non riconosce alle autorità aeronautiche la funzione di negoziazione con gli operatori a tutela dei passeggeri colpiti dai disservizi.

del **direttore generale dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, Marcello Minenna**, sugli aspetti che riguardano la lotta alla contraffazione e, più in generale, la questione collegata al contrasto all'*Italian Sounding*. Nello specifico il direttore ha fornito dettagliati riferimenti numerici sull'attività di sequestro merci, nonché in ordine alle evidenti ripercussioni di questo fenomeno sulla tutela della salute pubblica e del valore del *Made in Italy* quali fondamenti del corretto funzionamento dell'economia reale. Il disvalore della produzione contraffatta è anzitutto un grave danno per l'economia reale perché alimenta gli illeciti tipici della criminalità organizzata (dietro un prodotto contraffatto c'è anche un traffico di valuta collegato, tra i tanti, a fenomeni di riciclaggio o a reati che possono essere i più vari). Quanto alla tutela del *Made in Italy*, l'Agenzia nel 2021 ha avviato un piano di promozione e di informazione attraverso l'esibizione di prodotti contraffatti nelle principali città d'Italia in occasione di importanti manifestazioni.

La seconda parte dell'intervento è stata dedicata agli strumenti di tutela dalla contraffazione: *a)* quanto all'Agenzia, si è evidenziato il bisogno di un suo rafforzamento, che nel 2022 tenterà di realizzare introducendo nuove funzionalità; *b)* quanto ai consumatori, è stata sottolineata la raccomandazione di muoversi esclusivamente sui canali di vendita ufficiali.

del **presidente dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), Nicola Zaccheo**, sulla tutela degli utenti nel settore dei trasporti, essenziale per la realizzazione del mercato interno e per l'attuazione della libertà fondamentale della mobilità delle persone e delle merci. Rappresentato il rischio di distorsioni del mercato insito nei processi di liberalizzazione in assenza di una adeguata regolazione da parte dell'ART, il presidente ha precisato che una tra le funzioni più promettenti dell'Autorità è quella di assicurare livelli essenziali di qualità nei servizi di trasporto. Una qualità più alta del servizio costituisce un incentivo diretto all'utilizzo dei trasporti pubblici da parte di un numero sempre maggiore di utenti, con inevitabili benefici per l'ambiente, tema che ha assunto un ruolo sempre più centrale nelle politiche di sviluppo, europee e nazionali. Questi obiettivi si sono tradotti in un *corpus* normativo che assicura da un lato uno standard minimo e uniforme di qualità e affidabilità dei servizi offerti, dall'altro la protezione dei diritti degli utenti nei diversi settori del trasporto (aereo, ferroviario, per vie navigabili, con autobus, taxi).

del **presidente dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), Stefano Besseghini**, il quale ha offerto una panoramica delle funzioni e delle attività svolte dall'Autorità nei differenti comparti ad essa assegnati, a partire dalle origini fino all'attuale configurazione. La finalità di tutela dei consumatori è perseguita dall'Autorità in molteplici forme ed è al centro di tutta la sua azione. Rientrano in tale ambito gli interventi funzionali a garantire un costante incremento della qualità del servizio nei segmenti regolati così come in quelli di mercato, nonché quelli funzionali a migliorare la trasparenza e la comprensione dei mercati e al costante monitoraggio del loro funzionamento. A questi si aggiungono gli interventi relativi alla tutela di prezzo per determinate categorie di clienti.

I temi che il presidente ha ritenuto di maggior interesse sono stati: la recente evoluzione dei prezzi dell'energia, in relazione alla quale ha evidenziato le iniziative adottate per mitigarne gli effetti; l'attivazione del servizio di ultima istanza per i consumatori che non abbiano un contratto di fornitura nel mercato libero; l'avvio dell'erogazione in modalità automatica dei bonus sociali. Quanto agli interventi specifici a tutela dei consumatori, il presidente ha sottolineato i risultati tangibili ottenuti dall'intervento dell'Autorità in questo ambito, ovvero lo Sportello del consumatore, istituito fin dal 2009 dall'Autorità, un servizio che fornisce gratuitamente informazioni e assistenza ai clienti e agli utenti finali sulla regolazione nei settori dell'energia elettrica, del gas, del telecalore, del servizio idrico e dei rifiuti urbani, quindi sulla totalità dei servizi regolati dall'Autorità; la fatturazione dei consumi in bolletta (l'attività di questa Autorità è ormai da molti anni indirizzata nel rendere le bollette il più possibile leggibili – cd. « bolletta 2.0 »); la creazione del « Portale consumi », da non confondere con il « Portale offerte » sulla confrontabilità dei prezzi.

del **presidente dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM), Giacomo Lasorella**, il quale ha ribadito che la tutela dei consumatori e degli utenti è uno degli aspetti decisivi della missione istituzionale di AGCOM, che sta assumendo, nel passaggio verso il digitale, caratteristiche sempre nuove. AGCOM si trova nella peculiare condizione di essere un'Autorità « convergente »: essa si occupa infatti di settori – comunicazioni elettroniche, audiovisivo, poste, con il digitale che funge da *fil rouge* di collegamento fra tutti gli altri settori – destinati a convergere sempre più tra loro. La fase attuale è uno dei momenti più significativi di tale convergenza. Il presidente, in questa occasione, ha voluto richiamare l'importante ruolo che viene svolto nella tutela dei consumatori, accanto ad AGCOM, dai Co.Re.Com, cui l'Autorità delega alcune importanti funzioni, rimarcando la natura settoriale dell'attività a tutela dei consumatori: a differenza dell'AGCOM che tutela i consumatori a 360 gradi, dalla pubblicità ingannevole alle clausole vessatorie e alle pratiche commerciali scorrette, per le Autorità di settore come l'AGCOM, l'attività di tutela del consumatore si focalizza su profili non sanzionatori, ma di regolazione *ex ante*.

Dopo aver ripercorso in maniera dettagliata i riferimenti normativi del settore di intervento, il presidente si è soffermato sulle linee guida dell'attività di AGCOM per una connettività funzionale all'accesso ai servizi di comunicazione elettronica e, conseguentemente, da un lato per la tutela dei diritti rispetto alle condizioni tecniche ed economiche

di offerta degli operatori, anche con riferimento a gruppi sociali specifici, come gli utenti con disabilità, e, dall'altro, per le tutele connesse al cambio di operatore e alla portabilità del numero, nel rispetto del principio della neutralità della rete e della sicurezza delle comunicazioni, con un'attenzione particolare alla tutela dei minori.

del **presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali, Pasquale Stanzone**, sulla questione della garanzia della tutela della *privacy* come un tema di assoluta attualità, specie nell'era digitale. Il presidente ha evidenziato lo stretto rapporto che sussiste tra la protezione dei dati e la tutela consumeristica, oggi più che mai correlate e sinergiche, poiché entrambe sottendono una comune istanza riequilibratrice rispetto alle asimmetrie e alle distorsioni determinate da un contesto socioeconomico profondamente mutato dalle nuove tecnologie.

La digitalizzazione, accelerata in modo esponenziale dalla pandemia, ha lasciato emergere con forza nuove esigenze di tutela che le categorie giuridiche tradizionali faticano a soddisfare. Questo dimostra l'urgenza di una rivisitazione delle forme di protezione del contraente debole il quale, peraltro, è accompagnato da un nuovo attore, il *prosumer*, in cui convergono la figura del professionista e quella del consumatore (figure che invece sono tradizionalmente contrapposte nella disciplina consumeristica tradizionale, in cui il consumatore è l'interfaccia del produttore). La disciplina della *privacy* si è fatta spesso carico di rispondere a queste istanze, forte del suo applicarsi a un elemento trasversale alla *data economy*: il trattamento di dati personali. In questo contesto sono stati annoverati quali fenomeni emblematici il *telemarketing* selvaggio e il *microtargeting* (come è accaduto nel caso di Cambridge Analytica).

Sulla base di queste considerazioni, il Garante ha ritenuto di dover insistere sull'educazione digitale: un necessario presupposto di scelte libere e consapevoli, tanto difficili quanto indispensabili al tempo della *zero price economy*, in cui servizi apparentemente gratuiti sono invece pagati a caro prezzo dei nostri dati e quindi della nostra libertà.

Dal punto di vista rimediabile un impulso importante al rafforzamento delle garanzie dei consumatori può venire dalle tutele collettive ammesse anche nel settore *privacy* dal regolamento generale per la protezione dei dati, anche secondo i principi dell'*opt out*. Queste forme di tutela ben potrebbero rappresentare un efficace deterrente verso violazioni massive di dati personali, per promuovere un'effettiva convergenza tra tutele consumeristiche e rimedi della *privacy*, pur con i limiti della sovra-qualificazione della fattispecie.

del **consigliere dell'Istituto di vigilanza sulle assicurazioni, Riccardo Cesàri**, il quale ha offerto inizialmente una panoramica delle iniziative adottate a tutela del consumatore sia in generale sia con specifico riferimento alla responsabilità civile autoveicoli. A questo proposito, i principali strumenti di vigilanza menzionati a disposizione dei consumatori sono la gestione dei reclami, il *contact center*, l'arbitro assicurativo, il *mystery shopping* e l'educazione assicurativa.

La seconda parte dell'audizione è stata dedicata alla rappresentazione di alcune proposte di intervento normativo per favorire la tutela dei consumatori/assicurati. Due le principali ipotesi di riforma esposte: la cosiddetta CARD (Convenzione per il risarcimento diretto)

e l'attestato di rischio – il sistema *bonus-malus* – che da tempo mostra effetti non ottimali.

Un'altra questione di rilievo affrontata è stata la sanità integrativa, in relazione alla quale si riscontra una disparità di trattamento tra i vari soggetti che operano: le casse assistenziali, le società di mutuo soccorso e i fondi integrativi. Il consigliere ha ritenuto necessari un censimento, un riordino organico della vigilanza in questo campo e ha suggerito che la previdenza integrativa possa costituire un punto di riferimento utilizzabile, ad esempio, anche nel campo della sanità.

del **presidente della Commissione nazionale per le società e la borsa, Paolo Savona**, sull'attività della CONSOB, la quale interviene per combattere casi di abusivismo finanziario, che assumono principalmente due forme: da un lato, come offerte al pubblico di prodotti finanziari senza prospetto informativo e, dall'altro, come prestazione senza autorizzazione di servizi di investimento, quali il collocamento di strumenti finanziari, la gestione di portafogli, la negoziazione di strumenti finanziari, la consulenza in materia di investimenti. Per queste funzioni la CONSOB ha istituito nel 2011 un ufficio dedicato: l'Ufficio vigilanza sui fenomeni abusivi, nell'ambito della Divisione tutela del consumatore.

Un tema di estrema attualità affrontato dal presidente ha riguardato i rischi per gli investitori nel mondo digitale delle criptoattività, le quali hanno peraltro caratteristiche nuove, di cui è necessario tenere conto. La volatilità dei valori, l'assenza di tutele legali, il miraggio di commissioni minime, le informazioni rese inintelligibili ad arte, i prezzi opachi e manipolabili, l'esposizione a rischi di pirateria informatica e di discontinuità operativa, l'uso soggetto alla moda e spregiudicato dei *social*, costituiscono fatti nuovi e rilevanti di rischio. Per questi motivi la CONSOB ha più volte segnalato l'urgenza di introdurre disposizioni che includano tutele specifiche nella fase che precede l'informativa precontrattuale, essendo proprio la pubblicità *on line* il primo strumento tramite cui si intercetta l'attenzione del risparmiatore inesperto, che viene indotto a compilare moduli *on line*.

Il discorso conclusivo ha riguardato la necessità di aumentare le competenze digitali dei cittadini, anche con l'obiettivo di migliorare l'autotutela nel mondo delle truffe finanziarie, sulla base dell'indice DESI, *Digital Economy and Society Index*, della Commissione europea del 2021, che vede l'Italia al ventesimo posto su 27 Paesi dell'Unione.

del **garante per la sorveglianza dei prezzi, Benedetto Mineo**, il quale si è focalizzato sull'osservazione dell'economia italiana in piena pandemia e sul significativo percorso di crescita intrapreso, che ha garantito al sistema Paese di qualificarsi come uno dei leader in Europa nel superamento della crisi economica indotta dalla pandemia da COVID-19.

L'attenzione è stata concentrata sull'andamento dei prezzi al consumo, fortemente trainato dall'aumento dei prezzi energetici. In tale scenario, sensibilmente condizionato dai nuovi equilibri internazionali, la funzione pubblica di sorveglianza dei prezzi acquisisce ancor più rilevanza strategica, in quanto deve rispondere prontamente a fenomeni speculativi e distorsivi in uno scenario di forte volatilità dei prezzi, con l'obiettivo ultimo di rafforzare la concorrenza nel mercato e difendere il potere d'acquisto dei consumatori.

del **Capo Dipartimento tutela della clientela ed educazione finanziaria della Banca d'Italia, Magda Bianco**, che ha illustrato il modo in cui è organizzata e strutturata l'attività del Dipartimento, quali criticità sono state riscontrate in questi anni di lavoro del Dipartimento, come si è tentato di affrontarle e quali sono le principali sfide ancora attuali.

Con riferimento al primo punto, il modello che si va affermando nell'ambito di tutela dei clienti bancari e finanziari opera su quattro pilastri: un sistema di buone regole; un sistema di tutela attivata dall'Autorità di vigilanza (*public enforcement*); un meccanismo di tutela attivata dal singolo (*private enforcement*); forme di autotutela a disposizione del cittadino.

Quanto alle criticità, la dottoressa Bianco ha evidenziato in primo luogo i disallineamenti tra le condizioni economiche pubblicate dagli intermediari e quelle poi effettivamente applicate ai clienti, riscontrate con le ispezioni presso gli intermediari e presso gli sportelli. Un secondo ambito, verificato con le ispezioni, è quello della remunerazione di affidamenti e sconfinamenti, per cui il Dipartimento ha fornito veri e propri orientamenti di vigilanza, intesi di fatto quali buone prassi osservate sul mercato. Un'ulteriore questione oggetto di numerosi ricorsi all'Arbitro bancario finanziario riguarda le cessioni del quinto dello stipendio o della pensione, soprattutto in ragione dell'opacità delle clausole del contratto, che ha reso necessario l'intervento della Corte di Giustizia UE con la sentenza Lexitor, la quale ha modificato profondamente gli assetti preesistenti.

In ultimo, le sfide segnalate dalla dottoressa Bianco: la digitalizzazione del sistema finanziario e dei pagamenti e la sostenibilità ambientale con riferimento alle esigenze di tutela, come il caso del *greenwashing* per i clienti. In generale, il tema dell'inclusione finanziaria è trasversale. Questi cambiamenti producono grandi opportunità, ma anche rischi di nuove esclusioni per una parte della clientela.

L'intervento si è concluso con una riflessione di più ampio respiro sulla risposta normativa europea a queste sfide, che tenga maggiormente conto delle distorsioni comportamentali degli individui.

della **sottosegretaria di Stato allo Sviluppo economico, Anna Ascani**, per riferire alla Commissione sullo stato di attuazione del Registro pubblico delle opposizioni, quale importante iniziativa di tutela dei consumatori nell'alveo delle competenze del MISE, che consente altresì di adeguare il Registro esistente all'evoluzione tecnologica del Codice dell'amministrazione digitale.

Con il DPR n. 26 del 2022 è diventato infatti operativo il Registro esteso, che prevede un ampliamento dell'ambito di applicazione a tutte le numerazioni telefoniche nazionali, anche non presenti negli elenchi telefonici pubblici, sia fisse sia mobili, e un'estensione del diritto di opposizione anche nei confronti dei sistemi automatizzati di chiamata o delle chiamate senza l'intervento di un operatore.

del **generale di brigata della Guardia di finanza, Giuseppe Arbore**, il quale ha illustrato le linee di azione della Guardia di finanza con un focus particolare sulla pandemia e sulla crisi russo-ucraina, che hanno determinato nuove frontiere nell'azione di contrasto, perché sono emerse nuove possibilità di illecito da parte delle organizzazioni criminali.

In una più ampia rappresentazione del ruolo e dell'attività della Guardia di finanza, a tutela dei consumatori l'azione del Corpo trova la sua espressione nella attività di polizia economica, intesa quale attività di tutela del mercato, che si esplica in due aree di intervento principali: quella di beni e servizi e quella del mercato dei capitali.

L'approccio seguito a tutela dei consumatori è trasversale, diretto ad approfondire tutte le tipologie di illeciti che si presentano al momento del controllo. L'illecito che più frequentemente la Guardia di finanza deve fronteggiare è la contraffazione, per contrastare la quale, oltre ai sistemi tradizionali di intervento, è stato creato il Sistema informativo anticontraffazione – SIAC – che consente un dialogo continuo con i titolari dei marchi.

Rilievo particolare è stato dedicato al rapido cambiamento delle linee di intervento durante la pandemia, a partire dalla concentrazione delle attività operative su quei fenomeni che potevano destare maggiore allarme sociale e quindi sui dispositivi di prevenzione e protezione individuale dal contagio, sui prodotti energetici, fino ai rischi connessi con l'esplosione del commercio elettronico e delle potenziali forme di suo sfruttamento illecito.

L'intervento si è concluso con riflessioni di carattere generale circa l'ambito di manovra della Guardia di finanza ai fini di una effettiva tutela di cittadini e consumatori: l'azione repressiva da sola non è sufficiente, occorre altresì sviluppare una cultura della legalità. Il consumatore stesso deve essere consapevole degli effetti della propria condotta.

del **presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, Roberto Rustichelli**, che ha illustrato il ruolo svolto dall'Autorità nell'esercizio delle proprie competenze in materia di tutela del consumatore.

Dopo aver accennato alle competenze e ai poteri di cui dispone l'Autorità in materia e recenti sviluppi normativi sul punto, il presidente si è soffermato sul ruolo propulsivo e innovativo dall'Autorità svolto con l'azione di applicazione e vigilanza sull'attuazione della legge, con riferimento specifico al contrasto dei comportamenti scorretti delle « Big tech » e alla protezione del consumatore durante la pandemia.

In ultimo, il presidente ha sottoposto all'attenzione della Commissione alcune proposte normative per rafforzare la tutela del consumatore con riferimento:

a) al *mystery shopping*, che può risultare molto utile per l'individuazione di pratiche commerciali scorrette ovvero di violazioni dei diritti dei consumatori;

b) al *telemarketing*, per il quale il Registro pubblico delle opposizioni costituisce strumento fondamentale in relazione alle imprese che offrono servizi di massa e standardizzati, la cui attività è spesso caratterizzata da eccessi diffusi e sempre più percepiti come insostenibili dai consumatori, al limite della molestia;

c) alla trasparente determinazione delle spese di accertamento delle violazioni del Codice della strada da parte dei Comuni;

d) all'ampliamento e al rafforzamento dei poteri di diffida e sanzionatori dell'Autorità contro le clausole vessatorie, previsti con legge n. 238 del 2021.

del **direttore del Servizio di polizia postale e delle comunicazioni, Ivano Gabrielli**, il quale ha approfondito il fenomeno delle frodi *on line*, settore strategico e impegnativo sul piano anche delle risorse oltre che per il numero delle attività criminali rilevate dallo specifico comparto della Polizia postale e delle comunicazioni. Il direttore ha illustrato l'organizzazione dell'attività del servizio di Polizia postale, funzionale all'attività di prevenzione e contrasto delle frodi.

del **generale di brigata dell'Arma dei carabinieri, Giuseppe De Riggi**, il quale ha illustrato l'impegno dell'Arma a tutela della correttezza dei consumi, indicando esempi e azioni sul campo, fornendo anche numeri precisi che danno un'idea dei volumi significativi delle operazioni di intervento. Il generale ha descritto l'organizzazione composita (Comandi territoriali, Stazioni carabinieri, Comandi di compagnia) con cui l'Arma dei carabinieri affianca il cittadino consumatore sotto diversi aspetti: il funzionamento del mercato, la tutela del *made in Italy*, la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi. L'attività dell'Arma viene anzitutto in rilievo per le operazioni nel comparto agroalimentare, che in Italia sviluppa un indotto pari al 15 per cento del prodotto interno lordo nazionale. I controlli sulla qualità dei prodotti alimentari coinvolgono anche il Comando carabinieri per gli aspetti più direttamente connessi con la salute dei consumatori, in particolare nei settori farmaceutico e sanitario.

In tutte queste attività di controllo è di supporto il Sistema di allerta europeo: si tratta di piattaforme *on line*, attivate dalla Commissione europea per condividere in tempo reale gli allarmi sulla commercializzazione di prodotti pericolosi, consentendone il ritiro tempestivo dai mercati fisici e virtuali.

In generale, per una più efficace tutela del consumatore il generale ha indicato da un lato la spinta per l'organizzazione delle abitudini di acquisto del consumatore sulla base di criteri ambientali e sociali attenti alla correttezza delle condizioni di lavoro e alla sostenibilità del processo produttivo e distributivo dei beni; dall'altro lato, l'orientamento delle scelte di acquisto verso prodotti eco-sostenibili.

La Commissione ha dedicato le sedute successive alle associazioni dei consumatori, in ordine alle loro attività, struttura organizzativa, efficacia e rappresentatività all'interno del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, organo demandato a dialogare con il Governo su tali materie.

L'audizione delle associazioni ha rappresentato una finestra importante sulla vita quotidiana dei consumatori, i quali, soprattutto nella lunga fase emergenziale, hanno costituito l'anello debole della catena. La questione climatica, la pandemia e il conflitto russo-ucraino sono eventi che si ripercuotono su tutti i cittadini, seppur in misura variabile. In questo contesto il ruolo delle associazioni dei consumatori

è stato dirimente, così come hanno illustrato i diversi interlocutori. Alcuni di questi hanno manifestato una seria preoccupazione per il futuro incerto dei cittadini consumatori rispetto all'approccio aggressivo di talune imprese, a liberalizzazioni non adeguatamente governate, alla digitalizzazione e all'avanzamento tecnologico. Altri, invece, hanno incentrato le proprie considerazioni sui limiti di intervento delle associazioni nella difesa dei diritti dei cittadini consumatori, cogliendo l'occasione dell'audizione come un'opportunità per stimolare le Autorità garanti e regolatorie in questo senso.

Di seguito l'elenco degli interventi dei rappresentanti delle associazioni convocate.

Presidente di **ADICONSUM**, CARLO DE MASI;

Presidente di **ADOC**, ROBERTO TASCINI;

Componente del direttivo **ADUSBEF**, CARLO DELLE SITE;

Responsabile delle relazioni istituzionali di **ALTROCONSUMO**, FEDERICO CAVALLO;

Vicepresidente di **ASSOUTENTI**, GABRIELE MELLUSO;

Segretaria generale di **ASSOUTENTI**, MARIA ALLINEY;

Responsabile delle politiche dei consumatori di **CITTADINANZATTIVA**, TIZIANA TOTO;

Presidente di **CODACONS**, GIANLUCA DI ASCENZO;

Segretario nazionale di **CODICI**, IVANO GIACOMELLI;

Presidente **CONFCONSUMATORI**, MARA COLLA;

Responsabile relazioni internazionali di **ACU**, GIANFRANCO LACCONE;

Vicepresidente nazionale di **LEGA CONSUMATORI**, MAURIZIO NUNZIANTE;

Presidente nazionale di **FEDERCONSUMATORI**, MICHELE CARRUS;

Presidente di **CASA DEL CONSUMATORE**, GIOVANNI FERRARI;

Direttrice del **CENTRO TUTELA CONSUMATORI UTENTI-CTCU**, GUNDE BAUHOFFER;

Presidente del **MOVIMENTO DIFESA DEL CITTADINO – MDC**, ANTONIO LONGO;

Segretario generale del **MOVIMENTO CONSUMATORI – MC**, ALESSANDRO MOSTACCIO;

Presidente della **UNIONE PER LA DIFESA DEI CONSUMATORI – U.DI.CON**, DENIS NESCI;

Presidente della **UNIONE NAZIONALE CONSUMATORI – UNC**,
MASSIMILIANO DONA;

Presidente di **UTENTI RADIO TV**, ALESSIA STABILE.

Si segnala che, dopo le audizioni dei rappresentanti delle associazioni dei consumatori, al termine della prima fase dei propri lavori, la Commissione aveva calendarizzato l'audizione del presidente di Acquirente Unico S.p.A., Filippo Bubbico, sul tema di stringente attualità relativo ai rincari delle bollette di luce (+55%) e gas (oltre il 40%) causati dall'aumento dei costi delle materie prime e dalla pregressa pandemia. Non essendo stato possibile svolgere tale audizione a causa dello scioglimento anticipato delle Camere, la Commissione ha tuttavia potuto acquisire agli atti il contributo elaborato dal presidente Bubbico in vista dell'audizione stessa e consistente in una dettagliata illustrazione del funzionamento dei bonus sociali elettrico, gas e idrico, misure volte a ridurre la spesa sostenuta per la fornitura di energia elettrica, di gas naturale e idrica dai nuclei familiari in condizioni di disagio economico o fisico. Tali agevolazioni, gradualmente introdotte nel corso degli anni dalla normativa nazionale e successivamente attuate con provvedimenti di regolazione dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA), dal 2021 sono applicate in automatico attraverso l'ausilio del Sistema informativo integrato, gestito da Acquirente Unico S.p.A., e sono state estese anche al terzo trimestre 2022.

CONCLUSIONI

Lo scioglimento anticipato delle Camere non ha consentito alla Commissione di completare i suoi lavori. Dalle audizioni svolte sono, però, emersi alcuni importanti elementi, tutti presenti agli atti e in alcuni casi citati nella presente relazione, dai quali riteniamo il Parlamento possa muovere, nella prossima legislatura, se lo riterrà, sia prendendo spunti per atti di indirizzo o interventi di carattere normativo, sia per dare seguito all'intenso lavoro avviato in questa.

Un aspetto da considerare è che, a diciassette anni dall'ultima revisione, il Codice del Consumo possa necessitare di un aggiornamento. Il modello di unità delle tutele che il Codice proponeva ha visto susseguirsi due decenni di legislazione settoriale, che hanno in qualche misura segmentato le tutele sui settori verticali: bancario, finanziario, assicurativo, energetico, dei trasporti, delle comunicazioni, e così via, con le specificità di ciascun settore che hanno prevalso sull'uniformità delle tutele e degli strumenti.

Dunque, la « matrice regolatoria », formata dai settori verticali e da quelli orizzontali (protezione dei dati personali, concorrenza, tutela dei consumatori appunto) rischia di non essere più adeguata, perché i « verticali » non sono più tra loro separati (ad esempio, le banche vendono prodotti finanziari e assicurativi), perché le norme orizzontali (concorrenza, dati personali, consumi) hanno mostrato limiti nell'affrontare l'evoluzione tecnologica e, infine, perché la regolazione per soggetti, poi per attività e infine per prodotti, si è trasformata oggi in regolazione per tecnologia.

E forse proprio la tecnologia può rappresentare il perno da cui muovere per tornare a un'unità di sistema che il Codice proponeva e che in questi anni si è andata in qualche misura perdendo, in modo da ridurre l'attuale disparità delle tutele, diverse a seconda che il consumatore sia un correntista, un assicurato, un investitore, un utente di comunicazioni o di energia, o altro.

Il diritto dei consumatori segue le regole dell'Unione europea, che ha sostituito alla legislazione *via* direttive (che consentiva agli Stati membri l'esercizio di un margine di discrezionalità) quella *via* regolamenti.

L'applicazione oggi è affidata alle autorità indipendenti, tutte audite dalla Commissione, ciascuna delle quali utilizza gli strumenti a disposizione (diversi per ognuna) per attuare i regolamenti UE, talvolta in modo non uniforme.

Può apparire quindi necessario un maggior coordinamento tra le autorità indipendenti, forse anche in forma istituzionale, sulla direttrice dei protocolli di coordinamento, cui magari immaginare di aggiungere procedure applicative vincolanti, insieme alla facoltà, per chi ne abbia bisogno, di avvalersi di ulteriore personale aggiuntivo.

Appare anche necessaria una maggiore reale trasparenza sul mercato, quanto alla qualità dei servizi offerti ai consumatori e agli strumenti di monitoraggio e di misurazione di questa qualità.

Emerge inoltre il bisogno di una efficace campagna di informazione sui diritti di consumatori e utenti, ancora poco conosciuti, e sulla loro rivendicazione sia mediante le più recenti modalità, sia mediante gli strumenti già da tempo a disposizione, che costituiscono un forte punto di riferimento, specie per gli utenti di età più avanzata, a partire

da call center e numeri verdi, per i cui servizi è ipotizzabile prevedere standard minimi di qualità e tempi certi di risposta.

L'innovazione tecnologica sembra aver spostato in pochi anni l'asse delle tutele. Le piattaforme digitali, il *cloud* e ora la *blockchain*, con tutta la prudenza del caso, potrebbero rendere non più necessarie alcune di queste tutele; impossibili altre, e, infine, trasformare in necessarie altre tra quelle considerate irrilevanti in precedenza.

Le norme adottate dall'Unione europea e applicate in Italia vanno spesso nella direzione di difesa del consumatore dalla tecnologia. È legittimo immaginare anche un cambio di prospettiva, guardando all'utilizzo della tecnologia come mezzo per proteggere il cittadino-consumatore: ad esempio per prevenire e impedire le proposte non sollecitate (telefoniche o via *social network*), o la fornitura di servizi non richiesti (che dovrebbero poter essere disdetti con la stessa semplicità con la quale si attivano), per rendere effettivo l'utilizzo degli strumenti che facilitano le tutele (si pensi, per ipotesi, all'applicazione della tecnologia *blockchain* a strumenti come il nuovo Registro pubblico delle opposizioni). Parimenti, la tecnologia potrebbe fornire strumenti e procedure per una misurazione della qualità anche dei servizi realizzati o sviluppati attraverso il finanziamento pubblico (si pensi al potenziale di utilizzo nelle pubbliche amministrazioni o sui progetti PNRR).

Il principio della non discriminazione sul mercato e nei rapporti con il cittadino potrebbe essere così declinato più in concreto, con l'apporto delle autorità di vigilanza e regolazione sempre più decisivo, rendendo stabili le forme di collaborazione sostanziale tra le autorità stesse.

È da immaginare la possibilità di creare una tassonomia delle vulnerabilità in relazione ai settori (finanza, bancario, energia, assicurativo ecc.) e in considerazione dei diritti fondamentali del consumatore. La rivoluzione digitale ha reso evidente questo passaggio, dal consumatore al consumatore debole o vulnerabile. Lo sfruttamento dei dati, il ricorso all'intelligenza artificiale sono elementi che mutano la debolezza del consumatore verso il professionista (asimmetria informativa) in qualcosa di più personale.

Fattori economici (frammentazione del mercato) e giuridici (poli-centrismo normativo) spingono a superare la categoria uniforme del « consumatore medio » e a determinare le caratteristiche specifiche, endogene ed esogene, che creano vulnerabilità. I consumatori possono essere vulnerabili a causa « della loro infermità mentale o fisica, dell'età o della credulità in un modo che ci si poteva ragionevolmente aspettare che il professionista prevedesse ». La vulnerabilità può dipendere anche da circostanze esogene, come è stata la pandemia.

Uno specifico fattore di vulnerabilità è legato alla digitalizzazione delle attività.

Una volta individuate le diverse fonti e stati di vulnerabilità digitale, dovremmo chiederci quali siano gli effetti giuridici che discendono dalla valutazione di una situazione di vulnerabilità. In particolare, assume rilievo il criterio dell'inclusività.

Sia la vulnerabilità digitale sia quella finanziaria condividono la maggior parte delle fonti di vulnerabilità; sono state identificate dagli studiosi come genere, età, istruzione, reddito, città, livello di fiducia che

il consumatore ha nella sua controparte. Particolarmente rilevanti nei mercati sono il livello di educazione digitale, il livello di riconoscimento delle caratteristiche specifiche del mercato digitale e il livello di educazione finanziaria e digitale al consumo. Anche i fattori socio-psicologici influenzano il comportamento dei consumatori.

Questione chiave, quando si valuta la vulnerabilità, è l'età. L'esempio dei pagamenti digitali è il più evidente: la vulnerabilità dei consumatori nei servizi di pagamento istantaneo consiste nel fatto che vengono combinati due profili distinti, vale a dire vulnerabilità digitale e vulnerabilità finanziaria. Il primo è un concetto di vulnerabilità che abbraccia i nuovi tipi di minacce affrontate dagli individui nell'economia digitale dei consumatori, alimentate dalla raccolta di massa di dati personali e organizzate attraverso algoritmi. Il secondo è legato in parte alla natura a lungo termine degli impegni, e in parte alla complessità dei prodotti e delle informazioni. Può quindi essere utile individuare un criterio affidabile per definire i parametri all'interno dei quali la vulnerabilità diventa un prerequisito.

Questa è una direzione da poter prendere per ritrovare l'unità di Codice del consumo, superando la frammentazione della matrice per settori (verticali, orizzontali) e per « grado di vulnerabilità ».

Anche l'attività di educazione del consumatore all'utilizzo degli strumenti e delle tutele già a disposizione, su cui le autorità audite si stanno impegnando con continuità, può divenire un terreno di impegno comune anche per associazioni, operatori e altri soggetti interessati.

In questo momento particolarmente critico sul piano socio-economico è importante che tutta la « macchina » della tutela dei diritti di consumatori e utenti lavori a pieno regime, utilizzando al massimo gli strumenti di coordinamento già previsti, affinché i cittadini, a partire da quelli più deboli, siano resi sempre più consapevoli di tali diritti e in grado di rivendicarli facilmente.

Proprio in direzione di questa maggiore sensibilizzazione va, ad esempio, la proposta di legge, sottoscritta trasversalmente dai gruppi presenti in Commissione, sulla istituzione della « Giornata nazionale dei diritti degli utenti e dei consumatori » per la data del 15 marzo, anniversario dello storico messaggio sul tema dei diritti dei consumatori da parte del Presidente americano John Fitzgerald Kennedy al Congresso degli Stati Uniti.

Meritano, inoltre, attenzione alcune criticità emerse in sede di audizione e che riguardano il settore pubblico, con particolare riguardo agli enti locali: si pensi al mancato rispetto da parte di diversi comuni della norma sul termine biennale di prescrizione delle bollette, denunciato da AGCM, o, per citare tutt'altro settore, alle mai applicate norme sanzionatorie in caso di mancata o errata trasmissione al governo delle relazioni telematiche sui proventi delle multe stradali.

Sempre sulla base di quanto emerso nel corso delle audizioni delle autorità interessate, si possono rinvenire ulteriori iniziative anche di carattere normativo che possono essere attivate sul fronte della tutela degli utenti, a partire da quelli del trasporto (aereo, ferroviario e marittimo) e di diversi altri settori.

Sul tema attualissimo dell'aumento dei prezzi di materie prime, energia e carburanti, al netto sia degli interventi di tipo immediato e temporaneo volti a contenere le ricadute dirette sugli utenti, sia delle

scelte di collocamento geopolitico e di politiche di programma di medio e lungo periodo di livello nazionale e sovranazionale, resta l'esigenza di monitorare con tutti gli strumenti necessari l'andamento dei prezzi, con particolare riferimento ad eventuali dinamiche speculative e ai comportamenti scorretti o distorsivi della concorrenza che possono essere presenti all'interno delle varie filiere.

In questo ambito è certamente di particolare interesse, specie in ragione della congiuntura economica attuale e delle previsioni di medio periodo, il passaggio delicato della transizione dal mercato tutelato al mercato libero per i settori di gas ed energia, sui cui tempi e modalità sarà compito del legislatore svolgere le più opportune valutazioni, facendo comunque in modo di tutelare l'effettiva facoltà di scelta libera e consapevole degli utenti, anche attraverso la possibilità di un confronto effettivo dei prezzi proposti dai vari operatori.

Resta inoltre necessario il massimo impegno di autorità e delle forze dell'ordine, cui va il sentito ringraziamento dell'intera Commissione, sul terreno delle truffe, delle pratiche commerciali scorrette o aggressive, e della contraffazione, sul piano nazionale e internazionale.

Da questa prospettiva l'utilizzo delle tecnologie abbinato a eventuali nuove opportunità regolamentari può consentire l'uso più efficace di strumenti, telematici o meno — come l'acquisto sotto copertura (« *mystery shopping* ») — capaci di tutelare i consumatori.

La battaglia per i diritti dei consumatori merita di essere combattuta senza cedere alla tentazione di mettere in campo una massiccia, e a volte contraddittoria, produzione di norme che rischiano sin dalla nascita di dimostrarsi aggirabili, o a quella di realizzare interventi pubblici invasivi che rischiano di rivelarsi inefficaci e di ledere quelle dinamiche di concorrenza e di mercato che andrebbero invece maggiormente salvaguardate e garantite proprio a protezione dei consumatori. È invece necessario consegnare agli utenti un armamentario sempre più vasto sia di conoscenze, educazione e informazioni, sia di strumenti, tecnologici e giuridici (come la conciliazione) efficaci e accessibili, per poter far valere e vedersi riconosciuti in tempi ragionevoli i propri diritti.

Uno speciale ringraziamento per il lavoro svolto all'Amministrazione di Montecitorio, al personale e più in concreto ai commissari.

