



CURIA MERCATORUM
CENTRO DI MEDIAZIONE ED ARBITRATO
Associazione Riconosciuta

Le nuove forme di regolazione del mercato

Le Camere di Commercio arbitri dei rapporti imprese-
consumatori

5 ottobre 2001

Indice

Intervento di salute	Pag. 5
Federico Tessari Presidente della Camera di Commercio di Treviso e di Curia Mercatorum	
Le Camere di Commercio e le funzioni di regolazione del mercato	Pag. 7
Dott. Renato Chahinian	
Allegati	Pag. 13
Intervento introduttivo	Pag. 21
Avv. Francesco Ronfini	
La funzione camerale nella pratica della regolamentazione del mercato	Pag. 25
Dott.ssa Eliana Romano	
Occorre una nuova costituzione economica?	Pag. 35
Prof. Ferruccio Bresolin	
Le funzioni di tutela e promozione della concorrenza esercitate dall’Autorità Garante	Pag. 47
Dott.ssa Ombretta Main	
Le associazioni dei consumatori e la regolazione del mercato	Pag. 53
Dott. Lorenzo Miozzi	
Conclusioni	Pag. 63
Avv. Francesco Ronfini	

Intervento di saluto

La legge 580 ha sancito il ruolo delle Camere di Commercio di cura degli interessi generali del mercato, di promozione dello sviluppo, trasparenza e di raccordo del sistema produttivo con le amministrazioni locali. Inoltre, secondo tale legge di riforma, le Camere possono: promuovere la costituzione di camere arbitrali e conciliative per la risoluzione di controversie tra imprese e tra imprese e consumatori, predisporre contratti tipo e promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique dei contratti.

La Camera di Commercio di Treviso si sta impegnando molto per sviluppare al meglio le nuove funzioni affidatele: in particolare, oltre alle funzioni in materia di risoluzione delle controversie nella contrattualistica, già sviluppate attraverso Curia Mercatorum, si stanno delineando nuovi panorami di intervento conseguenti al trasferimento alle Camere degli Uffici metrici e dell'Upica, già uffici periferici del Ministero delle attività produttive (ex Ministero Industria).

L'impegno delle Camere quindi è anche quello di razionalizzare l'attività di detti uffici, adeguandoli agli standards camerale in termini di servizio alle imprese.

L'autorevolezza dei relatori darà sicuramente un grande risvolto a queste problematiche.

Credo anche, in sintesi, di poter dire che l'associazione Curia Mercatorum si sta impegnando notevolmente. Un messaggio che ho recepito qualche giorno fa a Bruxelles, è quello che qualche altro paese, in primis la Francia, si sta muovendo su concetti molto più rapidi di mediazione, più che di conciliazione ed anche noi dovremo trovare il filone per cercare di sburocratizzare e portare una maggiore razionalità di interventi ed una efficacia più veloce per il raggiungimento di questi obiettivi in materia civile. Non mi resta che augurare buon lavoro e buona continuazione.

Federico Tessari
*Presidente della Camera di Commercio di Treviso e
di Curia Mercatorum*

Le Camere di Commercio e le funzioni di regolazione del mercato

Dott. Renato Chahinian

Segretario Generale della Camera di Commercio di Treviso

Il primo intervento riguarda le Camere di Commercio e le funzioni di regolamentazione del mercato.

Cerchiamo quindi di compiere un breve “excursus” sui diversi compiti affidati alla Camera di Commercio per quanto riguarda la regolazione del mercato e successivamente passeremo a qualche sintesi più generale.

Innanzitutto, già l’art. 1 della legge 29 dicembre 1993, n. 580 “Riordinamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”, assegna agli enti camerali le “funzioni di interesse generale per il sistema delle imprese curandone lo sviluppo nell’ambito delle economie locali”.

Se il fine ultimo delle Camere è quindi lo sviluppo economico a livello locale e se il perseguimento di tale fine avviene principalmente attraverso **interventi promozionali** di vario tipo in favore delle imprese, del sistema produttivo e dell’economia territoriale in generale, a queste iniziative si possono affiancare anche **interventi di miglioramento dell’ordinamento** con l’obiettivo di abbattere i “**costi di transazione**”, che ai giorni nostri si presentano sempre più rilevanti, e raggiungere indirettamente il fine sopraindicato.

Abbiamo l’esempio, purtroppo triste, dei noti fatti americani che rappresentano proprio un caso in cui l’ordinamento, in particolare l’ordine pubblico, viene messo in difficoltà: oltre ai danni materiali, morali, economici si crea un clima di incertezza e di instabilità per cui lo sviluppo degli affari comincia a diminuire se non addirittura ad annullarsi. Allora crescono i costi di transazione che derivano dal fatto che l’ordinamento, l’organizzazione dello stato, della società, ecc. non arrecano più i loro vantaggi.

Le imprese, che pur sono efficienti all’interno del loro processo produttivo, diventano inefficienti nel momento in cui scontano tutta una serie di deficienze e di difficoltà esterne e ciò quindi dimostra l’importanza anche economica di un ordinamento che funzioni.

Al miglioramento dell’ordinamento le Camere di Commercio possono pervenire sia attraverso un **perfezionamento dei servizi amministrativi alle imprese** che il sistema normativo in vigore ha loro affidato, (registri, albi, ruoli, ecc.) sia mediante **iniziative di regolazione del mercato** (cioè

introducendo altre regole nell'ordinamento) che la stessa legge 580 ha enunciato nei commi 4 e 5 dell'articolo 2.

Nella documentazione allegata vediamo subito che l'articolo 2 dice che le Camere di Commercio possono promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie fra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti; possono predisporre e promuovere contratti - tipo tra imprese, loro associazioni ed associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti; possono promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti; possono costituirsi parte civile nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio ed infine possono promuovere l'azione per la repressione della concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2601 del codice civile. Questi rappresentano una prima serie di compiti che il legislatore ha affidato alle Camere di Commercio perché arrivino a regolare meglio il funzionamento del mercato.

Successivamente, il legislatore ha assegnato a questi enti ulteriori compiti in materia, in parte riconducibili a quelli individuati nel predetto art. 2.

Gli estratti allegati per documentazione fanno riferimento alle seguenti fonti:

- Art. 2 legge 14 novembre 1995, n. 481;
- Art. 25 legge 6 febbraio 1996, n. 52;
- Art. 10 legge 18 giugno 1998, n. 192;
- Art. 3 legge 30 luglio 1998, n. 281;
- Art. 4 legge 29 marzo 2001, n. 135.

La legge 481/1995, che esplica le norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità, all'articolo 2 prevede uno o più regolamenti affinché vengano regolati i casi in cui le procedure di conciliazione ed arbitrato possono essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le Camere di Commercio. Anche questa rappresenta un'ulteriore tappa, ma i regolamenti non sono mai stati emanati.

La legge comunitaria, pubblicata nel 1996 relativa ancora all'anno 1994, all'articolo 25 integra il codice civile aggiungendo un ulteriore articolo, in particolare l'articolo 1469-sexies, il quale prevede che le associazioni rappresentative dei consumatori e dei professionisti e le Camere di Commercio possono convenire in giudizio il professionista o l'associazione di professionisti che utilizzano condizioni generali di contratto e richiedere al giudice competente che inibisca l'uso delle condizioni di cui si è accertata l'abusività.

La legge n. 192 del 1998, riguardante la disciplina della sub-fornitura nelle attività produttive, prende in esame all'articolo 10 le controversie relative ai

contratti di sub-fornitura e dice che queste sono sottoposte al tentativo obbligatorio di conciliazione presso la Camera di Commercio nel cui territorio ha sede il sub-fornitore. E poi aggiunge che qualora non si pervenga ad una conciliazione entro 30 giorni, su richiesta di entrambi i contraenti, la controversia è rimessa alla commissione arbitrale istituita presso la Camera di Commercio scelta dai contraenti. In pratica, abbiamo sia la conciliazione che l'arbitrato nel campo delle sub-forniture, che prima di passare ad eventuali azioni giudiziarie deve essere sottoposta alle commissioni delle Camere di Commercio.

Passiamo nello stesso 1998 alla legge 281 che riguarda la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti: anche qui, all'articolo 3, si dice che le associazioni di cui al comma uno, cioè quelle dei consumatori e degli utenti che vengono abilitate dal Ministero, possono attivare prima del ricorso al giudice la procedura di conciliazione dinanzi alla Camera di Commercio competente per territorio. Il processo verbale di conciliazione sottoscritto dalle parti e dal rappresentante della Camera di Commercio è depositato per l'omologazione nella cancelleria della Pretura del luogo ove si è svolto il procedimento.

Infine proprio nel 2001, la legge n. 135 riguardante la riforma della legislazione nazionale del turismo prevede tra i diritti propri dei turisti che le Camere di Commercio, singolarmente o in forma associata, costituiscano le Commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti, inerenti forniture di servizi turistici.

Ecco quindi che abbiamo avuto una ulteriore espansione dei compiti riguardanti il nostro tema fondamentale, cioè la regolazione del mercato.

Se questi sono i compiti effettivamente indicati dalle norme, il Ministero dell'Industria, Commercio e Artigianato (ora Ministero delle attività produttive) ha voluto estendere il concetto di attività di regolazione del mercato, integrandolo con quello di attività di **tutela dei consumatori** e degli utenti e di **tutela della fede pubblica**, prevedendo che le Camere si dotino al loro interno di un'"area per la regolazione del mercato" (istituita dall'art. 20 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998), la quale, secondo gli indirizzi previsti da un protocollo di intesa tra Ministero ed Unioncamere (per il momento parzialmente attuato), dovrebbe comprendere una serie diversificata di servizi, e precisamente:

- l'ufficio brevetti;
- l'attività di controllo sulla conformità di prodotti e procedure alle disposizioni di settore;

- la verifica delle tariffe idriche;
- l'attività sanzionatoria;
- la verifica degli strumenti di misura;
- il saggio dei metalli preziosi;
- le attività di controllo sui concorsi e sulle operazioni a premio;
- i servizi di conciliazione e arbitrato;
- la rilevazione delle clausole abusive;
- l'individuazione per settori dei contratti tipo;
- la raccolta degli usi;
- la tenuta dell'elenco informatico dei protesti cambiari.

Questo dovrebbe essere, a ragione, tutto il panorama di attività che riguarda la regolazione del mercato che nei prossimi anni dovrà essere implementato, il Ministero deve diffondere le ulteriori direttive di espansione.

E quindi a questo punto si realizzerebbe una regolazione di mercato non soltanto per fini di equità, di giustizia, ma anche per produrre uno sviluppo economico, indipendentemente da tutte le attività promozionali che si potranno attuare. Occorrerà nei prossimi anni uno sforzo da parte sia della Camera di Commercio, sia anche di tutte le altre istituzioni che dovranno operare assieme a questa per poter svolgere una maggiore attività integrata per arrivare a rendere più efficace la stessa regolazione del mercato.

Tutte queste cose vanno benissimo, ma non sono ancora complete perché in realtà presuppongono un mercato locale e ristretto le cui regole coprono una percentuale di scambi tutto sommato già oggi abbastanza bassa e che lo sarà ancor più nel futuro perché sappiamo benissimo che le nostre imprese ora intrattengono scambi, sempre più raramente a livello locale, ma sempre più frequentemente verso mercati lontani con altre imprese a livello nazionale ed internazionale.

Allora possiamo dire che certamente facciamo un'opera meritoria nel nostro mercato locale dettando norme di comportamento per dirimere le controversie e superare le difficoltà negli scambi. Però, se la maggior parte di questi avviene con altri territori, con imprese esterne, possiamo fare ben poco. Poiché abbiamo una forte vocazione all'internazionalizzazione e di conseguenza molte delle nostre imprese operano per l'estero (e quindi i loro scambi avvengono al di fuori del nostro territorio, anche italiano) dobbiamo trovare anche delle regole che valgano per tutti.

Sarà sempre più necessario che le Camere di Commercio riescano a fare rete con le altre Camere di Commercio, prima di tutto del territorio regionale, ma poi anche del territorio nazionale e del mondo intero, in quanto

fortunatamente le Camere di Commercio esistono ovunque. Bisognerà quindi arrivare a dei sistemi di Camere di Commercio e a delle uniformità di comportamento fra queste anche se non è semplice da attuare perché ogni Camera è un ente autonomo ed ha quindi le sue peculiarità, le sue caratteristiche e così via. Già esistono degli accordi, ma la possibilità di avere delle regole uniformi ancora non è abbastanza promossa.

D'altra parte, nel campo dell'internazionalizzazione esiste un'altra esigenza importante: quella di tutelare le nostre imprese quando gli ordinamenti, gli usi, le pratiche economiche e giuridiche sono molto diverse dalle nostre ed allora in questo caso anche attraverso eventuali accordi tra Camere di Commercio di altri paesi. Sarà ben difficile poter arrivare ad incidere nell'ordinamento straniero per poter avere trattamenti uniformi nell'ambito di norme commerciali o economiche. Sarà quindi importante anche svolgere un'operazione di tutela, di difesa delle nostre imprese che operano all'esterno perché siano sempre meno sprovvedute di fronte alle loro controparti straniere. Sappiamo bene che le nostre imprese sono molto capaci a promuovere i loro prodotti, a contrattare degli affari, ad ottenere degli scambi commerciali soddisfacenti. Però, molte volte poi si trovano in difficoltà dovute a controversie derivanti dalla scarsa conoscenza degli ordinamenti stranieri. Ciò che avremo intenzione di fare per il futuro è proprio rendere più sicure le nostre imprese anche nel campo giuridico, per fare in modo che i loro scambi possano essere assistiti da contratti soddisfacenti e garantiti, mentre attualmente risulta da indagini svolte che molte imprese esportano senza nemmeno un contratto scritto.

Questo è il panorama delle problematiche e delle cose da fare in materia di regolazione del mercato.

ALLEGATI

De Agostini Giuridica – LEGGI D'ITALIA (testo vigente)

L. 29 dicembre 1993, n. 580
Riordinamento delle Camere di commercio,
industria, artigianato e agricoltura

Art. 2.

(Attribuzioni)

1. Le camere di commercio svolgono, nell'ambito della circoscrizione territoriale di competenza, funzioni di supporto e di promozione degli interessi generali delle imprese nonché, fatte salve le competenze attribuite dalla costituzione e dalle leggi dello Stato alle amministrazioni statali e alle regioni, funzioni nelle materie amministrative ed economiche relative al sistema delle imprese. Le camere di commercio esercitano inoltre le funzioni ad esse delegate dallo Stato e dalle regioni, nonché quelle derivanti da convenzioni internazionali.

2. Per il raggiungimento dei propri scopi le camere di commercio promuovono, realizzano e gestiscono strutture ed infrastrutture di interesse economico generale a livello locale, regionale e nazionale, direttamente o mediante la partecipazione, secondo le norme del codice civile, con altri soggetti pubblici e privati, ad organismi anche associativi, ad enti, a consorzi ed a società. Possono inoltre costituire aziende speciali operanti secondo le norme del diritto privato.

3. Per la realizzazione di interventi a favore del sistema delle imprese e dell'economia le camere di commercio e le loro unioni possono partecipare agli accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142.

4. Le camere di commercio, singolarmente o in forma associata, possono tra l'altro:

- a) promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti;
- b) predisporre e promuovere contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti;
- c) promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti.

5. Le camere di commercio possono costituirsi parte civile nei giudizi relativi ai delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio. Possono altresì promuovere l'azione per la repressione della concorrenza sleale ai sensi dell'articolo 2601 del codice civile.

6. Le camere di commercio possono formulare pareri e proposte alle amministrazioni dello Stato, alle regioni e agli enti locali sulle questioni che comunque interessano le imprese della circoscrizione territoriale di competenza.

L. 14 novembre 1995, n. 481

Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità dei servizi di pubblica utilità.

Art. 2.

(Istituzione delle Autorità per i servizi di pubblica utilità)

.....omissis.....

24. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti:

- a) le procedure relative alle attività svolte dalle Autorità idonee a garantire agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio, in forma scritta e orale, e la verbalizzazione;
- b) i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580. Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo.

L.6 febbraio 1996, n. 52

(in Suppl. ordinario n. 24, alla Gazz. Uff. n. 34, del 10 febbraio.)

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 1994.

.....(omissis).....

Capo III
PROTEZIONE DEL CONSUMATORE

Art. 25

Attuazione della direttiva 93/13/CEE del Consiglio concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

1. Dopo il capo XIV del titolo II del libro quarto del codice civile, è aggiunto il seguente:

Capo XVI-bis
DEI CONTRATTI DEL CONSUMATORE.

.....(omissis).....

Art. 1469-sexies (Azione inibitoria)

Le associazioni rappresentative dei consumatori e dei professionisti e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, possono convenire in giudizio il professionista o l'associazione di professionisti che utilizzano condizioni generali di contratto e richiedere al giudice competente che inibisca l'uso delle condizioni di cui sia accertata l'abusività ai sensi del presente capo.

L'inibitoria può essere concessa, quando ricorrono giusti motivi di urgenza, ai sensi degli articoli 669-bis e seguenti del codice di procedura civile.

Il giudice può ordinare che il provvedimento sia pubblicato in uno o più giornali, di cui uno almeno a diffusione nazionale.

L. 18 giugno 1998, n.192
Disciplina della subfornitura nelle attività produttive

Art. 10
(Conciliazione e arbitrato)

1. Entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui all'articolo 5, comma 4 , le controversie relative ai contratti di subfornitura di cui alla presente legge sono sottoposte al tentativo obbligatorio di conciliazione presso la camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura nel cui territorio ha sede il subfornitore, ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580.
2. Qualora non si pervenga ad una conciliazione fra le parti entro trenta giorni, su richiesta di entrambi i contraenti la controversia è rimessa alla commissione arbitrale istituita presso la camera di commercio di cui al comma 1 o, in mancanza , alla commissione arbitrale istituita presso la camera di commercio scelta dai contraenti .
3. Il procedimento arbitrale, disciplinato secondo le disposizioni degli articoli 806 e seguenti del codice di procedura civile, si conclude entro il termine massimo di sessanta giorni a decorrere dal primo tentativo di conciliazione, salvo che le parti si accordino per un termine inferiore.

Art. 3.
(Legittimazione ad agire)

1. Le associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco di cui all'articolo 5 sono legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi, richiedendo al giudice competente:
 - a) di inibire gli atti e i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti;
 - b) di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate;
 - c) di ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale oppure locale nei casi in cui la pubblicità del provvedimento può contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate.
2. Le associazioni di cui al comma 1 possono attivare, prima del ricorso al giudice, la procedura di conciliazione dinanzi alla camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura competente per territorio a norma dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580. La procedura è, in ogni caso, definita entro sessanta giorni.
3. Il processo verbale di conciliazione, sottoscritto dalle parti e dal rappresentante della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, è depositato per l'omologazione nella cancelleria della pretura del luogo nel quale si è svolto il procedimento di conciliazione.
4. Il pretore, accertata la regolarità formale del processo verbale, lo dichiara esecutivo con decreto. Il verbale di conciliazione omologato costituisce titolo esecutivo.
5. In ogni caso l'azione di cui al comma 1 può essere proposta solo dopo che siano decorsi quindici giorni dalla data in cui le associazioni abbiano richiesto al soggetto da esse ritenuto responsabile, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, la cessazione del comportamento lesivo degli interessi dei consumatori e degli utenti.
6. Nei casi in cui ricorrano giusti motivi di urgenza, l'azione inibitoria si svolge a norma degli articoli 669-bis e seguenti del codice di procedura civile.
7. Fatte salve le norme sulla litispendenza, sulla continenza, sulla connessione e sulla riunione dei procedimenti, le disposizioni di cui al presente articolo non precludano il diritto ad azioni individuali dei consumatori che siano danneggiati dalle medesime violazioni.

“Riforma della legislazione nazionale del turismo”

.....(*omissis*).....

Art. 4

(Promozione dei diritti del turista)

1. La Carta dei diritti del turista, redatta dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, in almeno quattro lingue, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali del settore turistico, nonché le associazioni nazionali di tutela dei consumatori contiene:

- a) informazioni sui diritti del turista per quanto riguarda la fruizione di servizi turistico-ricettivi, ivi compresi quelli relativi alla nautica da diporto, comunque effettuata, sulle procedure di ricorso, sulle forme di arbitrato e di conciliazione per i casi di inadempienza contrattuale dei fornitori dell'offerta turistica;
- b) informazioni sui contratti relativi all'acquisizione di diritti di godimento a tempo parziale dei beni immobili a destinazione turistico-ricettiva, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 9 novembre 1998, n. 427, recante attuazione della direttiva 94/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 1994;
- c) notizie sui sistemi di classificazione esistenti e sulla segnaletica;
- d) informazioni sui diritti del turista quale utente dei mezzi di trasporto aereo, ferroviario, marittimo, delle autostrade e dei servizi di trasporto su gomma;
- e) informazioni sui diritti e sugli obblighi del turista quale utente delle agenzie di viaggio e turismo, dei viaggi organizzati e dei pacchetti turistici;
- f) informazioni sulle polizze assicurative, sull'assistenza sanitaria, sulle norme valutarie e doganali;

- g) informazioni sui sistemi di tutela dei diritti e per contattare le relative competenti associazioni;
- h) informazioni sulle norme vigenti in materia di rispetto e tutela del sistema turistico ed artistico nazionale dei beni culturali;
- i) informazioni concernenti gli usi e le consuetudini praticati a livello locale e ogni altra informazione che abbia attinenza con la valorizzazione, la qualificazione e la riconoscibilità del sistema turistico.

2. Ad integrazione di quanto stabilito alla lettera b) del comma 1 del presente articolo, al decreto legislativo 9 novembre 1998, n. 427, di attuazione della direttiva 94/47/CE, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) la lettera d) del comma 1 dell'articolo 1 è sostituita dalla seguente:

“d)”bene immobile”: un immobile, anche con destinazione alberghiera, o parte di esso, per uso abitazione e per uso alberghiero o per uso turistico-ricettivo, su cui verte il diritto oggetto del contratto”;

- b) l'articolo 7 è sostituito dal seguente.

“art. 7. – (Obbligo di fidejussione). – 1. Il venditore non avente la forma giuridica di società di capitali ovvero con un capitale sociale versato inferiore a lire 10 miliardi e non avente sede legale e sedi secondarie nel territorio dello Stato è obbligato a prestare fidejussione bancaria o assicurativa a garanzia della corretta esecuzione del contratto.

2. Il venditore è in ogni caso obbligato a prestare fidejussione bancaria o assicurativa allorché l'immobile oggetto del contratto sia in corso di costruzione, a garanzia dell'ultimazione dei lavori.

3. Delle fidejussioni deve farsi espressa menzione nel contratto a pena di nullità.

4. Le garanzie di cui ai commi 1 e 2 non possono imporre all'acquirente la preventiva escussione del venditore”.

3. Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, singolarmente o in forma associata ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera a), della legge 29 dicembre 1993, n. 580, costituiscono le commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti inerenti la fornitura di servizi turistici. E' fatta salva la facoltà degli utenti, in caso di conciliazione per la risoluzione di controversie con le imprese turistiche, di avvalersi delle associazioni dei consumatori.

Intervento introduttivo

Avv. Francesco Ronfini

Avvocato in Bruxelles e Treviso

In apertura di questo Seminario sulle "*Nuove forme di regolamentazione del mercato*" vorrei ringraziare il Presidente della Camera di Commercio di Treviso che lo ospita e Curia Mercatorum che lo ha organizzato intuendo l'importanza di fare il punto sull'esperienza camerale in questo settore e sugli sviluppi cui esso si presta.

Il mio compito doveva essere quello di inquadrare l'ambito della materia di discussione e coordinare gli interventi dei vari relatori. Per questo vorrei immediatamente ricollegarmi all'intervento del Segretario Generale della Camera di Commercio, dott. Chahinian, nel corso del quale ha molto ben delineato il problema che si presenta, in qualche maniera, come un problema di vuoto legislativo e conseguentemente riguarda l'opportunità e quindi le modalità del suo riempimento.

In effetti, la pratica dei rapporti tra imprese e tra impresa e consumatori fa emergere quotidianamente tutta una serie di problematiche che chiedono di essere risolte rapidamente, localmente (o comunque ad un livello il più vicino possibile al cittadino) e con il minor dispendio possibile in termini di costi ed organizzazione.

Al tempo stesso, tuttavia, occorre mettere in evidenza che la complessità degli affari - così come si presentano nel moderno sistema economico - è tale per cui accanto alla fittissima rete di rapporti economici e problematiche che richiedono di essere regolate e mediate a livello locale vi è tutta una dinamica di rapporti di carattere internazionale, o meglio transnazionale, legati appunto ai rapporti commerciali che le imprese intrattengono con partners esteri o che gli stessi consumatori instaurano con imprese e soggetti non nazionali nel momento in cui si muovono all'interno del mercato unico europeo.

A questo riguardo non dobbiamo dimenticare che viviamo in un Mercato Unico e che la moneta unica, l'euro, è già una realtà giuridica dal gennaio 1999. La sua materiale introduzione, il prossimo 1° gennaio 2002, ci tufferà pienamente in quello che la Commissione Europea chiama "il mercato domestico europeo". Un mercato, cioè nel quale i rapporti economico-giuridici, gli scambi commerciali, ecc., sia a livello di imprese ma anche tra singoli consumatori ed imprese, hanno "naturalmente" una vocazione transnazionale. All'interno di un tale sistema, però, nel momento in cui sorge una contestazione, in cui è necessaria la mediazione o l'arbitrato ovvero

ancora si rende necessaria la repressione dell'abuso, ecco che ci troviamo ad operare tra soggetti che appartengono ad ordinamenti giuridici differenti, e che applicano regole differenti. Un tale sistema produce spesso ed inevitabilmente risultati differenti, con un effetto di sostanziale iniquità o, quanto meno, creando dei costi sia economici che sociali, ulteriori, i quali hanno la medesima natura di quelli della cosiddetta "non-Europa" di cui si parlava, a proposito della creazione di un mercato unico europeo, negli anni ottanta.

L'insieme di questi due aspetti, come già evidenziava il Segretario Generale, ci detta le caratteristiche del tema che oggi ci troviamo a discutere. In effetti, di fronte alla necessità di mediare tra le diverse forze del mercato e di avere strumenti di gestione, prevenzione e risoluzione dei conflitti (che siano idonei, al tempo stesso, per i mercati locali ma che possano anche essere applicati in un sistema economico e giuridico di dimensione continentale), occorre verificare come funzionano gli strumenti regolamentari esistenti ed eventualmente quali nuove metodologie dovrebbero essere introdotte, intendendo con ciò anche la riflessione sull'opportunità di non introdurre alcuna nuova regolamentazione.

In effetti, a mio avviso, si deve tener conto di un aspetto ulteriore, recentemente manifestatosi con sempre maggior forza, che è quello di una tendenziale insofferenza per gli eccessi di regolamentazione; nel senso che, a fronte della necessità di regolare e di veder regolate situazioni giuridiche o economiche che un tempo non richiedevano alcuna regolamentazione e che oggi pongono l'esigenza di una loro disciplina normativa che salvaguardi le esigenze delle fasce deboli, si constata l'opposta richiesta per una *deregulation* che porti alla semplificazione delle discipline normative e delle regolamentazioni dei rapporti (in particolare di quelli amministrativi).

E' questo uno dei punti maggiormente dibattuti negli ultimi anni. Come è stato segnalato da vari autori che si sono occupati delle problematiche legate alla regolamentazione ed alle autorità indipendenti (si veda ad esempio Marco D'Alberti, "Parsimonia regolatoria e potenziamento della concorrenza", in *L'Industria*, I/2001): sulla regolamentazione sono stati formulati giudizi molto diversi. Secondo alcuni si sta deregolando; altri dicono invece che c'è un eccesso di regolazione. Taluni ritengono che si stia semplificando, altri pensano che l'assetto delle regole rimanga irto di complicazioni. Probabilmente ciascuna di queste opinioni racchiude in sé qualche elemento di verità ma è difficile trovare linee salde in questa materia anche perché risulta assai difficile "pesare" e misurare la regolazione.

Da qui la necessità di dare vita ad un'armonizzazione e ad un nuovo codice dei rapporti tra imprese e tra queste ed i consumatori che è frutto anche dei

cambiamenti manifestatisi nel mondo economico. Non a caso ormai si parla di economia "post-fordista" o meglio di economia della conoscenza, basata proprio su rapporti, anche culturali diversi (la cd. *knowledge based economy*).

L'obiettivo dell'incontro di oggi è quindi quello di fare il punto sulla questione e dettare eventuali linee evolutive. Per fare questo cominciamo facendo il punto sulle esperienze pregresse con particolare riguardo all'applicazione che in questi anni ha ricevuto la legge 580/1993 la quale, come noto, attribuisce alle Camere di Commercio una funzione innovativa in materia regolamentazionale.

Dal piano dell'esperienza pratica passeremo poi all'analisi delle teorie economiche in materia di regolamentazione, cercando di implementare i due aspetti del problema, economia e scienza giuridica, sotto questo profilo, sempre più intersecati.

La funzione camerale nella pratica della regolamentazione del mercato

Dott.ssa Eliana Romano

Responsabile del Servizio Regolazione del Mercato della Camera di Commercio di Milano

Nell'illustrare in concreto le nuove e più recenti attività delle Camere di Commercio, punto di partenza della nostra riflessione non può che essere l'evoluzione legislativa degli ultimi anni, che ha decisamente potenziato ed ampliato il ruolo delle Camere di Commercio.

La legge n. 580 del 1993 ha costituito il primo significativo intervento in tal senso, ma determinante è stato anche l'inserimento, nel corpo del codice civile, di un intero Capo, nel Titolo II del Libro IV, rubricato proprio "Dei contratti del consumatore".

La stessa nozione di clausole vessatorie, per fare un esempio, intese come quelle che provocano un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto (artt. 1469 *bis* e ss. cod. civ.), e di consumatore e professionista, sottolineano questo ruolo di "garanzia" e di tutela delle Camere.

Ora tali Enti, pur continuando ad essere punto di riferimento per le imprese, svolgono, infatti, un'attività di tutela di consumatori ed utenti, che vengono riconosciuti a tutti gli effetti come soggetti del mercato e ottengono una legittimazione anche formale, acquisendo per la prima volta una rappresentanza negli organi di governo degli Enti camerali.

Le Camere, in quanto situate ai confini del mercato e rappresentative di tutte le sue componenti, sono state naturalmente deputate a svolgere quei compiti che concorrono a garantire un corretto funzionamento del mercato, basato su regole trasparenti e uniformi.

Sono state riconosciute, proprio per questo, come i soggetti più qualificati a svolgere tali funzioni perché esse sono, al contempo, espressione delle diverse parti e capaci di porsi come arbitri tra di esse.

Riflettendo sull'argomento, ci si rende conto che la trasformazione del mercato, lungi dall'essere in grado di far nascere regole spontanee, ha portato con sé un crescente bisogno di trasparenza, di informazione, di tutela delle parti più deboli, di "regolazione" in altre parole.

Questo è ciò che si intende, infatti, dicendo "regolazione del mercato".

Ormai è chiaro che solo un mercato "regolato" può fiorire e svilupparsi in piena efficienza e nel completo rispetto del principio di libera concorrenza.

Il “nuovo” mercato ha, contrariamente a quanto si credeva sino a pochi anni fa, bisogno di regole ma, ed è questo il punto di rottura con le passate concezioni, non più di regole imposte e provenienti dall’alto.

Il potere centrale ha perso alcune delle sue tipiche funzioni normative e autoritarie per assumere sempre più un ruolo di amministrazione, diretta a supportare il mercato e garantire l’osservanza delle regole che esso, al suo interno, si è dato.

Gli ordinamenti nazionali e sovranazionali incidono effettivamente sempre meno sulla realtà economica e sempre più potere è acquisito dalle associazioni rappresentative delle categorie del mercato, dalle strutture non governative.

Anche sulla soluzione delle controversie non esistono più posizioni di monopolio, ma si creano sistemi che concorrono l’uno con l’altro basandosi su criteri di efficacia e legittimandosi proprio dall’investitura ricevuta dai soggetti che li accettano e li fanno propri.

Sono, quindi, le stesse forze economiche e sociali che agiscono nel mercato a chiedere di esserne le vere protagoniste e di poter contribuire a determinarne le regole di funzionamento.

In questo senso, quindi, si parla di una funzione di “regolazione del mercato” da parte delle Camere, ed essa si può riassumere come:

- promozione di regole certe ed eque;
- sviluppo di pratiche contrattuali coerenti a tali regole;
- controllo della correttezza dei comportamenti degli operatori.

In essa, ovviamente, rientrano anche quei compiti tradizionali quali l’accertamento e la revisione degli usi, la rilevazione dei prezzi.

La Camera di Commercio di Milano, per rispondere al meglio alle novità legislative di cui alla legge n. 580 del 1993 e tradurle in concreto, ha modificato anche la sua struttura creando un nuovo servizio, il Servizio Regolazione del Mercato, i cui compiti sono:

- accertamento e revisione degli usi;
- controllo di vessatorietà delle condizioni generali di contratto;
- promozione e predisposizione di contratti tipo;
- costituzione di parte civile nei giudizi per reati contro l’economia pubblica, l’industria ed il commercio;
- esercizio dell’azione di repressione della concorrenza sleale;
- elaborazione e promozione dell’autodisciplina;

- organizzazione di iniziative di comunicazione, tramite convegni e conferenze stampa, nonché per mezzo di pubblicazioni.

Il Servizio Regolazione del Mercato è stato collocato nell'area "Tutela della Concorrenza e del Mercato" di cui fanno parte anche gli uffici ex UPICA e Metrici e l'Ufficio Prezzi.

L'Ufficio si occupa anche di tenere, unitamente alla Camera Arbitrale, la Segreteria dell'Osservatorio Regolazione e Giustizia del Mercato, il quale ha lo scopo di studiare i fenomeni oggetto di alterazione della trasparenza e legalità del mercato per elaborare proposte mirate ad incidere sulla legislazione e sulla prassi.

E' stato, inoltre, creato un Osservatorio per i Consumatori, che assume la forma di un gruppo di studio, di riflessione e di confronto, nonché di un laboratorio per l'elaborazione di stimoli e progetti, i cui scopi sono quelli di scandagliare le tematiche consumeristiche attraverso il monitoraggio dei fenomeni, l'approfondimento delle normative, la formulazione di proposte, incentivando all'interno del mercato una presa di coscienza in materia e la diffusione di un linguaggio e di una cultura condivisibili.

L'accertamento e revisione degli usi sappiamo essere la funzione più antica e tradizionale delle Camere di Commercio, ma la considerazione dell'importanza che essi tuttora rivestono per tutti gli operatori economici, ci ha fatto pensare all'opportunità di rendere consultabile la banca dati che li raccoglie, con i moderni mezzi telematici.

Basti pensare che nel corso del 2000 alla C.C.I.A.A. di Milano sono stati accertati gli usi in un settore giovanissimo come quello degli *internet providers*, e negli anni precedenti quelli in materia di *leasing*, *factoring*, *franchising*, *software*, credito al consumo, tutti settori in cui sono stati raccolti gli usi negoziali partendo da un esame dei contratti atipici utilizzati dagli operatori del settore.

Il Servizio Regolazione del mercato ha elaborato da alcuni anni, inoltre, uno schema procedimentale interno in base al quale si svolge la funzione di verifica delle clausole vessatorie contenute nelle condizioni generali di contratto, in attuazione dell'art. 2 comma 4 lett. c della legge 580/1993 e in osservanza dei principi affermati dalla legge 241/1990 sul procedimento amministrativo.

Tenuto conto dell'elevato grado di complessità della materia si è deciso di avvalersi di un'apposita Commissione formata dal Segretario Generale della Camera, due esperti in materia di diritto e tecnica dei contratti e due funzionari camerale.

Nei casi particolarmente complessi, il Segretario Generale procede alla nomina di altri esperti, scelti di volta in volta nel settore di competenza, in modo tale che la composizione risulti allargata ed articolata a seconda delle esigenze specifiche.

Il procedimento di verifica si articola in diverse fasi ed inizia d'ufficio nell'ambito dell'Unità di Regolazione del Mercato.

Il Servizio opera sulla base di un progetto organizzativo approvato dal Segretario Generale e, nell'ambito dei settori individuati con il progetto, prende spunto anche da segnalazioni circostanziate di associazioni di imprenditori, di professionisti o di consumatori, quando tali segnalazioni siano relative a fattispecie di interesse generale.

Nella prima fase del procedimento, quella dell'**iniziativa**, la Camera si propone di procedere alla rilevazione della vessatorietà delle clausole standard predisposte da soggetti residenti nella provincia o aventi in essa la sede legale e si riserva, peraltro, di esaminare anche le clausole predisposte dai professionisti o dalle associazioni dei professionisti non appartenenti alla provincia, quando esse siano particolarmente diffuse ed utilizzate nei rapporti con i consumatori nell'ambito provinciale.

Alla prima fase segue un'**istruttoria** in cui il funzionario responsabile del procedimento invia ai soggetti interessati avviso dell'inizio del procedimento e li invita a presentare memorie e documenti davanti alla Commissione tecnica della Camera che li esaminerà e fisserà delle audizioni.

Il funzionario provvede, inoltre, ad acquisire tutti gli elementi di fatto e di diritto che ritiene necessari per l'istruttoria.

La terza e conclusiva fase del procedimento è quella in cui la Commissione valuta le clausole alla luce dell'istruttoria compiuta dal responsabile e che culmina nell'emanazione di un **parere motivato**, indicante gli elementi di fatto e di diritto sui quali si fonda, in cui si sostanziano le valutazioni compiute dalla Camera, atto che esce a firma del Segretario Generale.

La Commissione, inoltre, prima di formulare il parere, decide sull'opportunità di ascoltare i soggetti che ne hanno fatto richiesta, i quali compaiono personalmente o in persona del proprio rappresentante.

In particolare vengono sentite le Associazioni di categoria e quelle dei Consumatori.

Delle dichiarazioni rese e di tutte le riunioni svolte viene redatto un verbale sottoscritto dai dichiaranti e dai presenti.

L'emissione del parere finale pone termine al procedimento.

Il Segretario Generale ne dispone, poi, la comunicazione a tutti i soggetti coinvolti nel procedimento con contestuale invito ad eliminare le clausole ritenute vessatorie.

Quello che mi preme sottolineare è che nel caso di ritenuta vessatorietà di alcune clausole la Camera formula, insieme al parere, anche le sue proposte di modifica delle stesse.

Fino ad oggi sono stati emessi pareri nei settori della mediazione immobiliare, delle agenzie di viaggio, delle multiproprietà e dell'erogazione di gas ed energia elettrica. Attualmente è in fase conclusiva il parere sui contratti di telefonia fissa e mobile.

Per questi ultimi settori la C.C.I.A.A. di Milano ha intrapreso una collaborazione sinergica con le Autorità preposte: l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Autorità Garante per l'Energia Elettrica ed il Gas.

La Camera verifica periodicamente, inoltre, con le associazioni dei consumatori e dei professionisti, l'utilizzo effettivo dei contratti emendati da clausole vessatorie.

Sappiamo, infatti, che, in caso di protratto utilizzo delle stesse nei contratti standard, la Camera, sulla base del parere reso dalla Commissione e nella persona del Segretario Generale, si riserva di esercitare l'azione inibitoria ex art. 1469 *sexies* cod. civ., che può essere esercitata in via ordinaria o anche d'urgenza, cioè in via cautelare.

E' vero che la pronuncia giudiziale di inibizione dell'uso delle clausole standard di cui è accertata la vessatorietà, vale per il futuro e non ha effetto sui contratti già stipulati al momento della pronuncia stessa, ma è pur vero che nei confronti di questi ha comunque l'importante valore di precedente di cui tenere conto in caso di azione individuale intentata dai consumatori.

Per favorire la conoscenza, da parte dei consumatori e di ogni altro operatore, delle pronunce di cui parliamo, è stata costituita, a cura del Servizio Regolazione del Mercato, una banca dati nella quale sono raccolti i pareri della Commissione tecnica, le modifiche proposte e le intese promosse. Vi si trovano le pronunce giudiziali sulle azioni inibitorie intentate dalle Camere di Commercio e dalle Associazioni dei Consumatori ed un elenco delle azioni inibitorie pendenti.

Al fine poi di favorire lo scambio ed agevolare la circolazione delle informazioni raccolte, la banca dati è stata resa consultabile via *internet* (<http://www.mi.camcom.it/regolazione.mercato/>) ed è stata collegata a quella della Direzione Generale per la Salute e la Tutela dei Consumatori della Commissione Europea – Banca Dati CLAB Europa (<http://europa.eu.int/clab/index.htm>).

Il Servizio Regolazione del Mercato rende, inoltre, propri pareri su richiesta. Ricordo quelli resi nell'ultimo periodo, in materia di credito al consumo su richiesta di Assofin, in materia d'erogazione d'acqua al Difensore Civico

della regione Lombardia, sulla multiproprietà alla C.C.I.A.A. di Grosseto, in materia di turismo alla C.C.I.A.A. di Bergamo.

Un'altra delle funzioni attribuite dall'art. 2 comma 4 lett. b della legge 580 consiste nel predisporre e promuovere contratti tipo ed in questo campo le modalità operative della Camera di Milano non si discostano molto, in concreto, dal procedimento di verifica delle clausole vessatorie.

Ci si propone, infatti di valutare i comportamenti degli operatori professionali alla luce dei parametri normativi e delle esigenze specifiche di ogni settore e di fare in modo che tali operatori siano stimolati al raggiungimento di soluzioni eque e soddisfacenti.

Informare gli operatori e privilegiare gli aspetti di prevenzione sono due principi che informano tutta l'attività della Camera di Milano.

Così è stata condotta una ricerca che si propone di fornire agli imprenditori una guida che consenta di discernere i comportamenti illeciti da quelli leciti e contribuisca alla correttezza del mercato concorrenziale. Quello che si cerca di evitare in tal modo è l'esercizio dell'azione di concorrenza sleale.

E' stato comunque predisposto un procedimento che garantisca l'imparzialità e la trasparenza dell'operato della Camera nei casi in cui decida di avvalersi di tale legittimazione conferitale dall'art. 2 comma 5 della legge 580.

Si tratta di un procedimento analogo a quello adottato per le clausole vessatorie ed anche in questo caso è stata creata una banca dati su *internet* allo scopo di favorire la divulgazione, e quindi la prevenzione, tra gli operatori del mercato.

Parlando di tutte queste funzioni si dice che esse danno un importante contributo alla "regolazione" del mercato ed un'altra di esse, di particolare importanza, è quella di promozione della cultura dell'autodisciplina attraverso la redazione concertata di appositi codici in collaborazione con le associazioni di categoria.

Col termine di autodisciplina ci riferiamo a quel fenomeno in forza del quale una pluralità di soggetti, aventi i medesimi obiettivi, volontariamente decidono di assoggettarsi a determinate norme comportamentali comuni, munite di meccanismi di applicazione cogente.

Ciò che contraddistingue l'autodisciplina è, dunque, da un lato una sorta di "privatizzazione" delle funzioni di regolamentazione del mercato, di cui costituisce uno degli strumenti tipici, e dall'altro la prevenzione delle liti non imposta dall'alto ma proveniente dagli stessi operatori che agiscono nel mercato.

La promozione di una cultura dell'autodisciplina rappresenta l'applicazione anche di un altro principio, quello di sussidiarietà, sulla base del quale il

ruolo delle Camere di Commercio non è quello di imporre regole dall'alto, come il legislatore statale, ma quello di promuovere l'autonomia privata, come notavamo all'inizio.

Per spiegare questo fenomeno si parla anche di "regolazione dal basso" o "autoregolazione".

Gli interessi e le motivazioni che possono indurre gli operatori del mercato a darsi delle regole di condotta possono essere molteplici:

- può emergere l'esigenza di regolare ciò che ancora non lo è e di cautelarsi da interventi regolamentari esterni;
- può emergere l'esigenza di ottenere, con celerità ed autorevolezza, la risoluzione di liti e controversie di varia natura ma anche quella di "autopromuoversi", per essere maggiormente credibili nel contesto in cui si opera;
- può emergere, infine, l'esigenza di selezionare le imprese aderenti all'associazione, al di sopra dei requisiti minimi di ammissione alla categoria.

Scopo dell'attività camerale nell'ambito di questo contesto è, quindi, quello di fornire ausilio concreto alle associazioni di categoria che vogliano dotarsi di un codice deontologico che non si limiti a porre regole o raccomandazioni ai propri iscritti, ma che miri ad improntare l'attività imprenditoriale di questi soggetti al rispetto dei principi di correttezza, professionalità e trasparenza in modo che operino nel mercato anche nell'interesse dei clienti e dei consumatori, salvaguardandone in ogni caso i diritti.

La Camera di Commercio di Milano, all'interno del Servizio di Regolazione del Mercato, ha predisposto da qualche tempo un progetto pilota sull'autodisciplina.

Dopo aver esaminato le più importanti esperienze di autodisciplina in Italia, l'Ufficio, all'avvio concreto della procedura, ha ritenuto indispensabile coinvolgere, in diverse fasi, tutti gli interessi in conflitto in ciascun settore, in modo da garantire l'effettivo contemperamento degli stessi, nonché carattere imparziale ed oggettivo al codice, elemento, quest'ultimo, essenziale per l'accreditamento all'esterno di un'immagine etica della categoria che ha deciso di dotarsene.

Nel procedimento previsto dall'Ufficio, le associazioni di categoria, in quanto vere protagoniste dell'autodisciplina, svolgono un ruolo primario nella redazione delle singole norme. Nella fase di collaborazione con le associazioni, infatti, alcuni principi possono essere accorpatisi o aggiunti in funzione delle loro esigenze specifiche.

La struttura del codice è stata concepita in maniera unitaria ma è opportuno sottolineare che sono stati previsti due *steps* distinti.

Il primo è un livello base, che si compone dei principi generali e delle norme comportamentali e che dà luogo ad un mero *codice di condotta*; il secondo prevede anche un titolo dedicato agli organi ed alle procedure dirette all'applicazione del codice, chiamato *codice di autodisciplina*.

La scelta di fermarsi alla redazione di un codice comportamentale o di realizzarne uno di autodisciplina, dipenderà in concreto dalle esigenze delle singole associazioni e dalla maturità del settore in cui esse agiscono.

Un accenno meritano anche le iniziative prese dalla Camera di Milano per favorire la divulgazione dei principi di correttezza e trasparenza tra gli operatori economici. Diversi sono gli studi commissionati dalla Camera a gruppi di ricerca composti da illustri professori e professionisti, esperti dei vari settori. Dei convegni organizzati per presentarli viene poi curata anche la pubblicazione degli atti, che costituisce un ulteriore mezzo di divulgazione.

Importante mi sembra anche menzionare, infine, l'operato della Camera Arbitrale, una delle aziende speciali della Camera di Milano, che articola il suo intervento secondo quattro filoni:

- Arbitrato
- Conciliazione
- Documentazione
- Promozione

Il numero degli arbitrati cresce di anno in anno e cresce anche il numero dei casi di conciliazione che vengono gestiti attraverso due appositi servizi chiamati "Sportello per le liti tra imprese" e "Sportello per le liti tra consumatore e impresa", i quali a fronte delle domande depositate svolgono anche un'attività di assistenza agli utenti.

Anche la Camera Arbitrale si è dotata di una banca dati che rende accessibile agli operatori professionali migliaia di documenti, svolge un intervento di formazione organizzando corsi per i conciliatori delle altre Camere di Commercio e promuove in termini più tradizionali l'attività dell'azienda verso l'esterno.

Tutto questo sottolinea, lo sforzo della Camera di Milano e di tutte le Camere di Commercio, di svolgere proficuamente non solo le più tradizionali funzioni di accertamento e revisione degli usi, ma anche tutte quelle funzioni che le sono state attribuite per vigilare sui pericoli che i

mercati moderni corrono ai nostri giorni. Con un impegno di queste dimensioni si può dire che le difficoltà incontrate dalle Camere di Commercio crescono, ma insieme ad esse crescono anche il prestigio e l'importanza rivestite dai nostri Enti.

Occorre una nuova costituzione economica?

Prof. Ferruccio Bresolin

Ordinario di Politica Economica – Università di Venezia

Oggi la divisione internazionale del lavoro e la globalizzazione sono fattori strettamente correlati. Ad esempio, per la produzione di una sedia, di un tavolo o di un bene più complesso come un'automobile sono coinvolte imprese sparse in tutto il mondo. Paesi ed aree diverse si specializzano nella fabbricazione di singoli componenti, mentre in un altro paese ancora viene effettuato l'assemblaggio. La divisione del lavoro, fortemente accentuata in questi anni dalla globalizzazione dei mercati, ha quindi portato all'aumento del numero delle transazioni per la produzione di un singolo bene con conseguente ripercussione sui costi.

D'altra parte, tutti sanno che la globalizzazione ha effetti positivi per il mercato, in quanto l'accentuarsi della concorrenza da un lato, la produzione in larga scala e la divisione internazionale del lavoro dall'altro, portano alla diminuzione dei costi di produzione.

Qual è dunque l'effetto complessivo sui costi apportato dalla globalizzazione e dalla divisione internazionale del lavoro? In altre parole, da un lato agiscono gli effetti positivi con conseguente diminuzione dei costi e aumento della produttività, dall'altro si accentua l'impatto sui costi apportato dal crescente numero delle transazioni e, più in generale, dall'aumento della complessità del sistema. Il problema è come contenere tali effetti negativi: occorre perciò pensare ad una nuova *Costituzione economica*?

Nel passato, numerose volte si è presentata l'esigenza di ripensare le istituzioni che governano il mercato tramite una soluzione, una *scelta costituente*, più adeguata alle esigenze, ai valori, al clima politico, alla cultura dell'epoca.

A solo titolo esemplificativo, una scelta "costituente" che rischiava di compromettere lo sviluppo del capitalismo nell'Europa mediterranea, ispirata da motivi etici, è stata quella di vietare il prestito ad interessi.

A ben vedere, un'altra scelta fondamentale anzi, forse *la scelta fondamentale* per eccellenza nella storia di ogni paese è stata la caratterizzazione del sistema giuridico in *common law* o a *civil law*. Oggi, evidentemente, i paesi aderenti al primo sistema riescono ad adeguarsi meglio e tempestivamente alle repentine modificazioni di una società e di un'economia globalizzata. Nei paesi a *common law* il giudice può adeguare il proprio giudizio alle nuove esigenze tramite una sentenza che fa legge, mentre nei paesi a *civil*

law il giudice deve applicare la legge , molto spesso una legge datata e inadeguata al mutato contesto economico-sociale.

Le scelte costituenti di un'economia sono quindi fondamentali. E, nella sua tragicità, fondamentale è stata la scelta tra economia capitalista o economia collettivista nella rivoluzione d'ottobre del 1918. La scelta dell'economia capitalista significava valorizzare la proprietà dei mezzi di produzione e la tutela dei contratti e, quindi, del mercato. La scelta collettivista, al contrario, significava abolire la proprietà privata dei mezzi di produzione, lasciando quindi poco spazio alla contrattazione tra privati. Nel primo sistema, nel mercato avrebbe dominato la domanda, nel secondo l'offerta. Ma la scelta non era semplice da farsi, poiché ogni soluzione portava con sé conseguenze politiche, sociali, etiche contrastanti. Privilegiare la giustizia e l'uguaglianza tipiche di una società collettivista o la libertà tipica di un sistema capitalista? Questo eterno dibattito che ha visto lo scontro di opposte ideologie e di partiti politici ha trovato in Europa negli anni '50 una soluzione rispetto a tale *trade-off*, una soluzione che possiamo definire intermedia, il *Welfare State*, *la terza via*, un sistema caratterizzato dalla tutela dei diritti. Le tappe intermedie per arrivare a tale traguardo si possono così sintetizzare.

Dapprima lo Stato interviene nel mercato come redistributore di ricchezza attraverso la politica fiscale, poi iniziano le politiche assistenziali a favore dei più deboli; verso la fine del diciannovesimo secolo iniziano le lotte sindacali e con esse una maggior tutela dei lavoratori. Nel 1929 scoppia la grande crisi e lo Stato inizia così un nuovo compito, il sostegno della domanda tramite politiche fiscali attive e spesa pubblica (politiche che, ancor oggi, si ritengono necessarie). Alcune grandi imprese falliscono, lo Stato le rileva e nasce così l'IRI. Da allora, l'intervento dello Stato nell'economia si fa sempre più consistente e lo Stato diventa anche distributore di consumi che una volta erano privati: la casa, la sanità, i trasporti, l'istruzione diventano in misura crescente di competenza statale. Le decisioni riguardo alle scelte fondanti per l'economia diventano quindi sempre più accentrate, con effetti immediati sullo sviluppo.

Da questi semplici "fatti stilizzati" si può trarre un'altra importante considerazione, efficacemente riassunta da Douglas-North: le istituzioni sono fondamentali per lo sviluppo economico.

I paesi arretrati non sono quelli poveri di risorse nel sottosuolo: la Svizzera non ne possiede ed è uno tra i paesi più avanzati al mondo, la Danimarca è un paese prevalentemente agricolo e, pur tuttavia, ad alto reddito. I paesi arretrati sono quelli che hanno le istituzioni malfunzionanti e, di riflesso, i paesi avanzati sono quelli le cui istituzioni funzionano in maniera efficiente ed efficace.

Le istituzioni non sono però solo quelle per così dire formali, e cioè lo Stato e l'apparato legislativo o gli enti territoriali, i comuni, le province, le regioni, lo stato. Le istituzioni sono anche informali e tra esse gioca un ruolo preminente la fiducia. La storia dimostra che laddove i rapporti di fiducia erano consolidati, laddove la parola data veniva rispettata, lì si è avuto sviluppo economico¹.

Le istituzioni formali ed informali, giova ribadirlo, sono dunque vitali per lo sviluppo economico. Se le istituzioni funzionano, il paese si sviluppa. Se le istituzioni non funzionano, il paese regredisce e subentrano fattori molto pericolosi quali la corruzione e la mafia. Quando Gorbaciov ha tentato di introdurre il mercato nell'Unione Sovietica, esso è stato quasi immediatamente controllato dalla mafia. Infatti, lo stato era debole e mancava della fiducia che necessitava al mercato. Se vi è un vuoto istituzionale questo viene occupato dalla mafia. Come affidarsi, ad esempio, allo Stato per recuperare un credito? Quale rispetto dei diritti di proprietà e tutela dei contratti e con quali tempi potevano garantire le istituzioni formali nelle condizioni in cui si trovavano?

Lo sviluppo economico, si è detto, richiede innanzitutto istituzioni, formali ed informali. Richiede certezza dei contratti, regole, fiducia. Ma non basta. Lo sviluppo per essere *equo* deve garantire a tutti pari opportunità di fronte al mercato: deve cioè fondarsi sulle regole della *concorrenza*. Non è più dunque paradossale come sembra il fatto che il paese più liberista, più capitalista del mondo, gli Stati Uniti d'America, nel finire del diciannovesimo secolo abbiano emanato gli atti anti-monopolio più ferrei che si siano mai realizzati, il Clayton Act e lo Sherman Act.

Riassumendo, il mercato necessita per essere concorrenziale dei principi di libertà d'iniziativa economica e di pari opportunità. Le istituzioni devono dunque creare regole a garanzia di tali principi.

Perché dunque la necessità di nuove costituzioni economiche in paesi, come il nostro, dove è innegabile il processo di sviluppo e quindi è innegabile, o

¹ Nello stesso Nordest, qualche anno fa si vedevano i commercianti nelle campagne che suggellavano ogni contratto con una stretta di mano e, talvolta, uno sputo a significare proprio la validità del contratto stesso. Esisteva, infatti, una sanzione di tipo collettivo molto pesante, l'esclusione sociale di chi non manteneva la parola data. Cinquant'anni fa tale sanzione era sufficiente per il ristretto ambito nel quale veniva applicata, la provincia di Treviso, con il mercato del bestiame, delle granaglie, dei terreni. Oggi, tuttavia, in un mercato globalizzato la stretta di mano evidentemente non basta più, poiché la complessità del sistema ha fatto nascere la necessità di nuove istituzioni.

quasi, la stabilità delle istituzioni? Certo, non si tratta più di effettuare scelte costituenti primarie quali l'opzione tra capitalismo e collettivismo. E non si tratta nemmeno di scegliere la già citata *terza via*, poiché anche il recente esperimento welfarista si è dimostrato perdente. Dobbiamo convivere con il capitalismo e farlo funzionare nel modo più corretto. Il capitalismo odierno, tuttavia, ha mutato nel tempo la sua veste. Non è più il capitalismo della prima fase, quello fordista, caratterizzato dall'accumulazione del capitale fisico, dai profitti e dallo sfruttamento. Non è nemmeno il secondo capitalismo, quello del capitale finanziario. E' il capitalismo della terza, o forse della quarta, rivoluzione industriale, caratterizzato dal capitale umano, dall'intelligenza, dalla conoscenza.

La concorrenza ha necessitato e necessita dunque di regole *ad hoc* a seconda della tipologia di capitalismo in atto. Durante la prima fase di capitalismo selvaggio si è introdotta la legislazione antimonopolistica. Durante la seconda fase del capitalismo finanziario, invece, poco si è fatto. A tutt'oggi, non esiste un organismo di coordinamento internazionale della finanza. L'urgenza di regolamentare i flussi finanziari mondiali è immediatamente evidente se si pensa che ogni giorno vengono effettuate transazioni per un ammontare pari alla somma di tutte le riserve delle banche centrali europee. Nel mondo globalizzato del ventunesimo secolo, il processo di unificazione delle economie mondiali dovrebbe quindi iniziare dalla finanza ancor prima che dalla moneta.

Tobin, premio nobel dell'economia, ha proposto la cosiddetta "Tobin Tax", una tassa sui movimenti di capitale allo scopo di scoraggiarli. Tuttavia, tale tassa risulta inefficace ed addirittura controproducente, poiché alcuni studi dimostrano che sarebbe talmente gravosa da frenare il mercato.

Altro elemento caratterizzante la nuova fase di capitalismo in atto è rappresentato dalla *new economy* e dalla *information technology*. Anche per esso, oltre che per la finanza, occorrono nuove regole, nuove istituzioni. L'odierna tecnologia delle informazioni riunisce due importanti fattori: la capacità di calcolo e la capacità di trasmettere velocemente, in tempo reale, le informazioni. Tale binomio ha rivoluzionato in poco tempo il mercato, in quanto la velocità delle transazioni è enormemente più elevata rispetto al passato. Non va tuttavia dimenticato che le nuove transazioni sono elettroniche, virtuali e, per questa loro caratteristica, impongono la riconsiderazione del problema dell'*asimmetria informativa*.

L'asimmetria informativa è oggi il principale ostacolo allo sviluppo del mercato. La virtualità della transazione implica, infatti, disparità di conoscenza tra compratore e venditore o, come si usa dire nei contratti, fra "agente" e "principale". L'acquirente sa molto poco del prodotto che

vorrebbe acquistare, mentre chi vende sa tutto del prodotto che commercializza. Anticamente la principale istituzione informale, la fiducia, era garantita molto spesso dalla conoscenza diretta delle parti o, comunque, dalle severe sanzioni sociali. Bastava dunque una semplice stretta di mano a garantire il contenuto del prodotto. Oggi, invece, tali precondizioni della fiducia non esistono più. In un mondo globalizzato è sì possibile concludere un contratto con una persona distante migliaia e migliaia di chilometri, mai conosciuta, ma occorrono ulteriori elementi per accordare la fiducia². Innanzitutto, il contratto deve essere formulato in maniera chiara ed esauriente. Inoltre, occorre una terza parte, ad esempio la Camera di Commercio, a *certificare* la corrispondenza tra contratto e prodotto³.

L'asimmetria informativa è divenuta oggi un fattore tipico del nostro sistema, poiché la velocità delle transazioni è estremamente amplificata dal progresso tecnologico. In particolare, l'asimmetria informativa più rilevante nell'epoca attuale è quella esistente tra grande produttore e consumatore. Quali istituzioni attivare, quali regole? Si è detto della necessità di un terzo ente, di un organismo di certificazione. L'*etichetta* diventa quindi essenziale, in quanto rappresenta la dichiarazione dell'organismo certificatore che assicura il contenuto del prodotto così da dare fiducia al consumatore.

La velocità delle transazioni diventa quindi il paradosso dell'economia globalizzata: da una parte è il più potente fattore di sviluppo del mercato, dall'altra tramite l'asimmetria informativa potrebbe costituire il più potente pericolo alla sopravvivenza stessa del mercato. La velocità delle transazioni potrebbe dunque rivelarsi solo velocità di contrattazione potenziale, ma non velocità reale di conclusione del contratto se non si combatte la disparità di informazione sui prodotti e servizi offerti.

A livello locale, il nuovo ruolo delle Camere di Commercio deve dunque concentrarsi nella certificazione e nella tutela.

A livello internazionale, invece, la battaglia contro le asimmetrie informative deve necessariamente essere a più ampio spettro. Non bastano le certificazioni e le legislazioni a tutela dei contratti in ambito comunitario ed extra-comunitario. Così come è affermato nella teoria delle aree valutarie ottimali, non basta nemmeno la moneta unica. Occorre un'armonizzazione totale dei sistemi, dunque un'armonizzazione del sistema fiscale, del sistema

² Questa è la ragione per la quale l'*e-commerce* stenta a decollare.

³ La mancanza di questa terza parte è stata la ragione per la quale, ad esempio, molti imprenditori italiani hanno dovuto ritirarsi dal mercato russo. Infatti, la mancanza di istituzioni in grado di eliminare l'asimmetria informativa, ha fatto sì che molti siano stati i raggiri e le frodi nei contratti.

giuridico, del mercato del lavoro. Oggi l'Ue ha solo la moneta unica, molto c'è quindi ancora da fare.

Questa è la sfida per il futuro: creare forme di autodisciplina, tutelare i diritti e i contratti, armonizzare il più possibile regole ed istituzioni e, soprattutto, amplificare al massimo la diffusione delle informazioni tra produttore e consumatore. Altrimenti, ripeto, la tecnologia potrebbe produrre un mostro che divora se stesso.

Le funzioni di tutela e promozione della concorrenza esercitate dall'Autorità Garante

Dott.ssa Ombretta Main

Responsabile Direzione Istruttoria F – Servizi professionali e servizi alle Imprese - Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Il mio obiettivo è quello di fornire una rapida e sintetica illustrazione delle funzioni di promozione e tutela della concorrenza esercitate dall'Autorità Garante della concorrenza del mercato, in applicazione alla legge che ha istituito la medesima autorità, la legge 287/90. Nel 1990, riprendendo le disposizioni comunitarie, di cui ci parlava prima il professor Moavero Milanesi, tale legge ha previsto divieti a comportamenti restrittivi della concorrenza ed in particolare divieti concernenti intese restrittive della concorrenza tra imprese, abusi di posizione dominante da parte di imprese che hanno una posizione di preminenza sul mercato, divieti di concentrazioni che possono portare alla costituzione di posizioni dominanti tali da poter restringere in maniera significativa e durevole la concorrenza nei mercati.

Per dare più concretezza al mio ragionamento ed anche per esigenze di sinteticità, non potendo illustrare l'attività complessiva dell'Autorità, focalizzerò l'attenzione sugli interventi dell'Autorità concernenti il settore degli ordini professionali. Perché mi sembra, e quanto è stato detto in precedenza lo conferma, che questo sia un settore nel quale forse più che in altri si pone il delicato problema della relazione tra regolamentazione e concorrenza.

Il settore degli ordini professionali risulta forse il comparto ideale con riferimento al quale trattare il tema della relazione fra regolamentazione e concorrenza perché in questo settore si pongono quei problemi di asimmetrie informative di cui ci parlava in precedenza il professor Bresolin: è difficile immaginare settori dove più che in quello degli ordini professionali il consumatore si trovi in una situazione sfavorevole di asimmetrie di conoscenza rispetto all'offerente dei servizi. Molto frequentemente chi acquista servizi professionali non ha neanche chiaro il tipo di domanda che dovrebbe rivolgere al professionista, e a maggior ragione non è quindi in grado di apprezzare pienamente le caratteristiche qualitative del servizio che gli viene fornito. Per questo, in tale settore, tradizionalmente sono stati effettuati degli interventi di regolamentazione con lo scopo appunto di tutelare il consumatore.

Prima però di addentrarmi nell'illustrazione dell'attività effettuata dall'Autorità con riguardo alle problematiche sollevate dalle libere professioni, vorrei svolgere qualche considerazione di carattere generale sul rapporto tra regolamentazione e concorrenza allo scopo di chiarire preliminarmente la natura e i principi ai quali l'attività dell'Autorità si ispira.

Noi tutti sappiamo che è proprio grazie all'esplicarsi del processo concorrenziale che l'iniziativa imprenditoriale si traduce in un efficiente utilizzo delle risorse e nei migliori risultati per i consumatori e tuttavia sappiamo anche che non sempre i meccanismi concorrenziali si possono pienamente esplicitare e che quando questo non avviene possono essere opportuni interventi di regolamentazione. In tali casi, quando cioè i risultati dell'interazione concorrenziale sono carenti rispetto all'interesse generale, e quindi quando sono necessari interventi di regolamentazione, ci si chiede oggi che forme quest'ultima debba assumere, ed in particolare: a) se la regolamentazione alla quale si ricorre debba comunque ispirarsi all'esigenza di rendere più efficace il processo competitivo e b) in quale misura una rigorosa politica della concorrenza anche in settori regolamentati, non renda via via meno necessaria la stessa regolamentazione. Ora ad entrambi questi interrogativi credo che si possa dare una risposta affermativa, ed in questo sono confortata dagli orientamenti espressi sia a livello comunitario che in sede Ocse. In particolare l'Ocse ormai da diversi anni è impegnato nella promozione di una riforma delle vigenti regolamentazioni dei paesi industrializzati improntata alla valorizzazione dei meccanismi di mercato. In altri termini, l'Ocse ha promosso e caldeggiato riforme regolamentari in senso pro-concorrenziale poichè da analisi comparate tra *performances* di paesi aventi diversi regimi regolamentari, è emerso che le *performances* migliori sono realizzate proprio da quelle nazioni in cui la regolamentazione è maggiormente orientata alla valorizzazione dei meccanismi di mercato piuttosto che alla loro limitazione.

In concreto le proposte che l'Ocse caldeggia consistono nell'abbassamento delle eventuali barriere all'entrata di natura regolamentare esistenti nei settori. Esemplificando, noi tutti sappiamo che in molti settori l'esercizio dell'attività economica è subordinato al possesso di un'autorizzazione, di una licenza, in alcuni casi essendo perfino attribuito ad una sola impresa, che quindi acquisisce una posizione di monopolio, il diritto esclusivo di svolgere quella determinata attività. L'Ocse caldeggia l'abbassamento e la limitazione di queste barriere all'entrata. Ciò comporta la revisione dei requisiti richiesti per l'ottenimento di autorizzazioni e licenze da un lato, e, dall'altro, nel caso di industrie caratterizzate dalla presenza di monopoli, la liberalizzazione. La riforma delle condizioni di accesso ai mercati è considerata l'aspetto più importante e l'elemento cruciale della modernizzazione delle regolamentazioni, tanto che anche laddove altre forme di regolamentazione ugualmente intrusive venissero modificate e rimosse tranne questa, l'Ocse ritiene che i benefici di tali riforme potrebbero essere vanificati. In altri termini, una privatizzazione del monopolio pubblico che non si coniughi con una liberalizzazione del settore, cioè con l'entrata di nuovi concorrenti, e quindi non metta il monopolista pubblico nella condizione di essere sfidato da nuove imprese che competono sul mercato, produce molti meno benefici di quanto altrimenti

potrebbe produrre. Analogamente l'eliminazione di controlli autoritativi dei prezzi, cioè la liberalizzazione dei prezzi, non accompagnata dall'abbassamento delle barriere all'entrata che aumenti il numero delle imprese presenti sul mercato non è suscettibile di produrre gli stessi benefici che altrimenti produrrebbe.

A questi principi l'Autorità si è ispirata nell'effettuare interventi e di tipo consultivo e di tipo istruttorio nel settore degli ordini professionali.

Per quanto riguarda i poteri conferiti all'Autorità, infatti, essa ai sensi della legge che l'ha istituita può effettuare due tipi di intervento, uno di tipo consultivo, cioè può inviare al Parlamento ed alle Pubbliche Amministrazioni dei pareri quando riscontri delle norme o dei regolamenti ingiustificatamente restrittivi della concorrenza (art. 21-22 della legge istitutiva), oppure può esercitare poteri istruttori avviando dei procedimenti nei confronti delle imprese nei casi in cui si ipotizzino comportamenti restrittivi della concorrenza nella forma di intese fra le imprese, quindi accordi di cartello, nella forma di comportamenti abusivi da parte di imprese in posizione dominante, o di acquisizioni e fusioni tra imprese che creano delle posizioni dominanti sul mercato e sono suscettibili di restringere la concorrenza.

Con riferimento al settore degli ordini professionali, l'Autorità ha effettuato sia interventi di tipo consultivo che interventi di tipo istruttorio.

Per quanto riguarda i primi, direi che l'intervento probabilmente più importante risale al 1997 e cioè alla segnalazione inviata al Parlamento a conclusione di un'indagine conoscitiva sul settore, segnalazione nella quale l'Autorità dava conto delle specificità del settore degli ordini professionali, cioè della presenza di possibili fallimenti del mercato principalmente derivanti da asimmetrie informative, che potevano giustificare l'introduzione di forme di regolamentazione a tutela dei consumatori. Nel parere inviato al Parlamento, tuttavia, l'Autorità rilevava anche che gli strumenti di regolamentazione tuttora presenti nel nostro sistema, tradizionalmente adottati per far fronte a fallimenti del mercato, erano più numerosi di quelli che si potevano riscontrare in altri paesi e non sempre efficaci. Quindi sulla base di questa ricognizione, l'Autorità avanzava delle proposte di riforma della regolamentazione.

L'Autorità distingueva le forme di regolamentazione nel settore degli ordini professionali tuttora vigenti nel nostro ordinamento a seconda che esse riguardassero le condizioni di accesso al mercato, quindi le barriere all'entrata come già detto, oppure l'esercizio di attività professionali.

Con riguardo alla prima tipologia, si osservava innanzitutto l'attribuzione di un numero molto elevato di attività in esclusiva a determinate categorie professionali, cioè la possibilità soltanto per alcune categorie di svolgere numerose attività. Alcune di queste attività hanno elevato contenuto tecnico-professionale-conoscitivo, altre invece hanno natura meno complessa, quali la predisposizione di cedolini paga da parte dei consulenti del lavoro, che è attribuita ad essi in esclusiva

assieme agli avvocati ed ai commercialisti, oppure la mansione di capo ufficio stampa presso le pubbliche amministrazioni recentemente attribuita in esclusiva agli iscritti all'ordine dei giornalisti. Analogamente, si osservava che rientrano nelle barriere all'accesso l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo e una serie di altre misure che inevitabilmente sono connesse all'esistenza di albi tenuti da ordini e cioè la necessità di superare l'esame di abilitazione dopo aver effettuato un apposito tirocinio. In alcuni casi, poi, e precisamente nel caso delle professioni dei notai e dei farmacisti, oltre a queste già citate barriere all'accesso, si riscontravano anche forme di pre-determinazione numerica del numero dei professionisti che sono ammessi ad esercitare l'attività.

Con riferimento a queste tipologie di regolamentazione all'accesso, le proposte dell'Autorità, andavano nella direzione di un significativo ridimensionamento. L'Autorità considerava che l'esercizio esclusivo di attività, così come l'obbligatorietà dell'iscrizione all'albo è giustificata soltanto nel caso in cui le asimmetrie informative assumano carattere di particolare severità, e quindi non possano esistere altri sistemi di tutela dei consumatori se non quello della certificazione del professionista garantita dall'iscrizione all'albo. In tutti i casi in cui l'attività professionale si traduca invece nella fornitura di un servizio sulle cui caratteristiche il consumatore può acquisire una certa esperienza, l'Autorità riteneva che il mantenimento di queste barriere all'entrata imponesse degli ingiustificati costi alla collettività e ne proponeva il radicale ridimensionamento. Rispetto alla predeterminazione del numero dei nuovi entranti nelle professioni notarile e di esercizio farmaceutico, l'Autorità non rinveniva alcuna possibile esigenza di interesse generale alla quale queste previsioni potessero essere ricondotte e quindi ne proponeva la eliminazione. Anche in materia di tirocinio e abilitazione, l'Autorità osservava che si tratta di misure che evidentemente aumentano il costo di entrata e quindi si ripercuotono sul maggiore prezzo del servizio pagato dal consumatore. Per questo motivo l'Autorità raccomandava che il tirocinio e l'esame di abilitazione fossero di durata e severità strettamente funzionale a garantire le esigenze qualitative del servizio.

Accanto a queste restrizioni all'accesso, l'Autorità riscontrava altre restrizioni all'esercizio dell'attività professionale, in particolare costituite dall'esistenza di disposizioni normative che prevedono tariffe minime inderogabili per i servizi professionali e restrizioni all'uso della pubblicità. E con riferimento ad entrambi questi vincoli l'Autorità ne proponeva l'eliminazione. Come forse sapete la segnalazione del '97 in materia di ordini professionali inviata al Parlamento ha suscitato un ampio dibattito, a seguito del quale sono state formulate delle proposte di revisione normativa degli ordinamenti professionali, sulle quali l'Autorità è nuovamente intervenuta ribadendo questi principi di sostanziale deregolamentazione del settore e di ri-regolamentazione dello stesso secondo

criteri di proporzionalità e di maggior orientamento alla tutela dei consumatori. Come è noto, si tratta di un tema ancora in discussione per il quale non si è ancora giunti ad una definizione normativa.

Con riguardo a specifici settori, ad esempio quello della consulenza del personale e degli esercizi farmaceutici, l'Autorità è anche intervenuta segnalando al Parlamento la restrittività delle regolamentazioni settoriali vigenti. In particolare, per quanto riguarda i consulenti del lavoro, ha segnalato la ingiustificabilità delle esclusive di attività e per quanto riguarda la regolamentazione degli esercizi farmaceutici ha segnalato l'ingiustificabilità della predeterminazione numerica degli operatori, così come dell'esistenza di una pianta organica a livello comunale che vincola la localizzazione delle farmacie al rispetto di una distanza minima dall'esercizio farmaceutico concorrente, che vincola gli orari delle farmacie al non superamento di un numero di ore massimo, che impone la omogeneizzazione dei turni di apertura e chiusura delle farmacie e che attribuisce al farmacista l'esclusiva della vendita di prodotti da banco, contrariamente a quanto avviene in altri paesi.

Oltre che nell'esercizio dei poteri di segnalazione, l'Autorità è intervenuta nel settore degli ordini professionali effettuando dei procedimenti istruttori. E' evidente che data la struttura di questi settori, caratterizzati dalla presenza di numerose imprese nessuna delle quali è in posizione di dominanza, la fattispecie, tra quelle che ricordavo in precedenza, più probabile da riscontrare è quella dell'intesa restrittiva della concorrenza. Non a caso, tutti i procedimenti istruttori avviati dall'Autorità sono stati avviati ai sensi dell'articolo 2 della legge che vieta appunto intese restrittive della concorrenza e hanno riguardato delibere emanate da enti esponenziali dei professionisti, ed in particolare da ordini o da associazioni di categoria. Queste delibere, questi procedimenti hanno riguardato i Consigli Nazionali dei Ragionieri Commercialisti, dei Consulenti del Lavoro, dei Medici, dei Farmacisti, degli Architetti, degli Ingegneri: sostanzialmente in quasi tutti i settori professionali l'Autorità è intervenuta con dei procedimenti istruttori. Attualmente è in corso un procedimento istruttorio nei confronti dei farmacisti, in relazione a delibere emanate dalla Federazione Nazionale degli Ordini dei farmacisti e da Federfarma (associazione dei titolari di farmacia), che per un verso vincolano la possibilità dei farmacisti di utilizzare lo strumento pubblicitario, per l'altro promuovono la diffusione di listini prezzi per quanto riguarda la commercializzazione di prodotti para-farmaceutici.

Concludendo la mia esposizione, spero di aver chiarito, attraverso questa rapida ricognizione dei diversi interventi effettuati dall'Autorità nel settore degli ordini professionali come l'istituzione si muova su due livelli, da un lato promuovendo regole meno vincolistiche dell'autonomia delle imprese e più orientate alla valorizzazione dei meccanismi di mercato, dall'altro

vigilando affinché gli spazi lasciati liberi dalla eliminazione di regole vincolistiche non siano riempiti da forme di autoregolamentazione da parte degli operatori che si traducono in uno svantaggio per i consumatori, sia in termini di prezzi più alti e minor qualità dei prodotti che in una riduzione dell'output complessivo.

Le Associazioni dei consumatori e la regolazione del mercato

Dott. Lorenzo Miozzi

*Rappresentante del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti –
Presidente Nazionale Movimento Consumatori*

Innanzitutto porto in questa sede il saluto di Anna Bartolini, presidente del Consiglio Nazionale Consumatori Utenti, l'organismo istituito presso il Ministero delle Attività Produttive dalla Legge 281/98 e che vede in esso rappresentate le Associazioni dei consumatori legittimate ad agire a tutela degli interessi collettivi.

L'attenzione dei consumatori verso il sistema Camerale, è stato prevalentemente rivolto – a livello nazionale – all'aspetto della risoluzione stragiudiziale delle controversie e quindi sull'avvio di procedure di conciliazione, non senza problemi o aspettative mal riposte ma di questo mi soffermerò successivamente.

Il ricorso alla Conciliazione presso le CCIAA è in qualche modo previsto dalla stessa Legge 281 all'articolo 3, anche se con riferimento alle azioni inibitorie.

Ho invece colto molto positivamente l'invito di Curia Mercatorum al convegno di oggi sulle “Nuove forme di regolazione del mercato – le Camere di Commercio arbitri dei rapporti tra imprese e consumatori” ritenendo di grande importanza che si avvii un dibattito su questo tema. Considero questo incontro, infatti, non tanto una celebrazione del ruolo delle CCIAA ma l'inizio di una riflessione che favorisca questi Enti a raggiungere in modo compiuto questo ruolo, che la Legge 580/93 ha loro attribuito.

Sono abituato, in funzione degli impegni che ricopro, a verificare spesso i siti internet di Istituzioni, Enti pubblici, Aziende, non tanto per capire il loro grado di presenza nella Rete ma per cogliere il messaggio che danno della loro missione. Il “Chi siamo” e “Cosa facciamo” è in genere il primo approccio per comunicare con l'utente. Ebbene, navigando per diversi siti internet delle Camere italiane, la funzione di regolazione del mercato non appare quasi mai nella missione dell'Ente. Non mi riferisco solo a piccole Camere ma anche a quelle più grosse e che politicamente rappresentano quasi una guida in questo sistema. La “mission” esposta è tutt'altra: la valorizzazione di prodotti ed economie tipiche locali, la produzione di informazioni economico – statistiche, gli adempimenti amministrativi per le imprese, i finanziamenti agevolati alle attività economiche, lo sviluppo del commercio con l'estero, l'avvio di aziende speciali in determinati settori merceologici. La Camera di Milano, in premessa nel proprio sito, spiega che gli enti camerali sono “segmenti dello Stato con competenze promozionali, amministrative e di supporto delle comunità degli affari. La loro missione è lo sviluppo delle imprese e dell'economia locale, attraverso una sintesi che concilia le esigenze dei principali settori, rappresentati nelle Camere dalle associazioni di categoria. I più importanti campi di intervento delle Camere sono quelli

dell'internazionalizzazione, della formazione, della certificazione di qualità, dell'innovazione tecnologica, dell'arbitrato e dello sviluppo di servizi avanzati alle imprese, specialmente piccole e medie". Cito la Camera di Milano perché è una delle realtà che maggiormente apprezzo in Italia per la vivacità economica, sociale e politica che svolge non solo nel capoluogo lombardo. Ma il mancato riferimento alla funzione di regolazione del mercato – al di là della Camera ambrosiana – è pressoché generalizzato. Si possono trovare, semmai, riferimenti alla sola funzione di Conciliazione, attivata con più o meno fortuna, presso l'Ente camerale, mentre la regolazione di mercato viene considerata puramente come un aspetto di organigramma e quindi nell'elencazione delle diverse responsabilità troviamo anche questo riferimento.

Sia ben chiaro che non lo trovo un fatto di per sé negativo; potrà stupirvi questa mia affermazione, ritengo che la carenza sopra descritta debba essere evidenziata ma non lo considero un deficit del sistema camerale. Al contrario, avrei giudicato molto più severamente il fatto che rispetto alla cultura che oggi predomina in una parte significativa dei gruppi dirigenti di questi Enti, che in relazione alle funzioni svolte per decenni dalle Camere, ed in considerazione delle strutture organizzative in esse esistenti, fosse prevalso un messaggio di missione differente, che avrei ritenuto fuorviante.

In questo senso ritengo che Curia Mercatorum, che indiscutibilmente si sta caratterizzando nel nord est italiano come soggetto in grado di promuovere cultura sui nuovi orizzonti delle Camere di Commercio, abbia un grande merito nell'aver organizzato questo confronto. La legge di riforma, la 580 del 1993, ha attribuito nuove funzioni a questi Enti – altre, voglio ricordarlo, provengono dai primi anni del secolo scorso come gli Usi e Consuetudini – ma queste nuove funzioni sono state desiderate, ottenute, ma spesso non attuate e non solo per conflitti normativi, pure non irrilevanti.

Io ricondurrei le funzioni di regolazione del mercato principalmente alle seguenti attività:

1. La tenuta del Registro delle Imprese che cito per prima in quanto, sulla stessa, non mi soffermo e che ha funzione di pubblicità legale e di informazione economica
2. La definizione dei contratti tipo
3. La promozione del controllo sulla presenza di clausole inique
4. Il rilevamento dei prezzi, ma vi prego di prendere il titolo così com'è in quanto lo preciso meglio successivamente
5. Gli Usi e Consuetudini, che spesso sembrano sfuggire come funzione agli stessi operatori camerali
6. Le azioni per la repressione della concorrenza sleale
7. La Conciliazione

Sono sette punti e spesso, alcuni di questi vengono trascurati o sottovalutati. Credo che nell'affrontare il tema di oggi, essi debbano essere presi in considerazione sia per la valenza di alcuni, sia per la necessità di migliorare l'utilità di altri.

Stanno giungendo in questo periodo a compimento molti dei lavori iniziati dalle Commissioni Contratti per la definizione dei contratti tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti. Ed effettivamente si tratta di una attribuzione della Legge 580. Ho avuto modo di riscontrare in giro per l'Italia, che molte sezioni locali delle organizzazioni consumeriste hanno collaborato per la stesura di questi contratti tipo.

Ci è giunta comunicazione, solo per citare quelle delle ultime settimane, dalla Camera di Pistoia sui settori assicurativo, bancario e dell'intermediazione immobiliare – dalla Camera di Milano sempre nelle intermediazioni immobiliari – da Bergamo su quelli assicurativi – da Treviso sulla compravendita e sulla locazione immobiliare. In realtà parlo di contratti tipo, di formulari ma anche di studio sulle clausole inique; però al collegamento con queste ultime giungo successivamente.

Il lavoro svolto da queste commissioni è stato in molti casi egregio. Professionisti preparati vi hanno partecipato e sono convinto che molti contratti tipo avranno una diretta applicazione in alcuni settori; in altri ambiti, penso al bancario ed assicurativo, non sono di questo avviso ma la ricerca sulla vessatorietà delle clausole potrà essere sicuramente importante ai fini delle azioni inibitorie.

Ma è impossibile non rilevare che tra la legge 580 successiva di tre anni a quella istitutiva dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato esiste un conflitto stridente che, al di là di qualsiasi intento chiarificatore volto alla coesistenza delle norme, siamo riusciti a mettere in evidenza in tutti i suoi aspetti.

Il divieto di intese restrittive della concorrenza è generale, non riguarda cioè solo un aspetto di cartello sui prezzi ma di tutti i comportamenti che ledono detta concorrenza. I contratti tipo, la cui redazione è prevista tra le funzioni delle Camere di Commercio, rappresentano – al contrario - un comportamento di limitazione dell'iniziativa di mercato. La loro applicazione è facoltativa ma potenzialmente attuabile da un'intera categoria economica. L'intermediazione immobiliare né è un immediato esempio. In molti settori, gran parte degli operatori aderiscono ad una associazione di categoria. Non mi riferisco al commercio o all'artigianato dove gli operatori non iscritti sono moltissimi. Possono esistere più associazioni rappresentative dello stesso ambito lavorativo e spesso partecipano tutte ai lavori delle Commissioni Contratti delle Camere di Commercio e conseguentemente danno indicazione in coerenza con il loro operato ai loro associati. Quindi, teorica o pratica che sia, la limitazione potenziale alla concorrenza esiste ed il contrasto con le prerogative dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato è chiaro.

In tal senso, a Torino, abbiamo sollevato il problema su un caso specifico. La locale Camera di Commercio aveva avviato la redazione di contratti tipo sul settore della manutenzione delle caldaie in accordo con le rispettive associazioni di categoria. Alla redazione hanno partecipato, peraltro, le stesse associazioni di consumatori. Il Movimento Consumatori di Torino ha segnalato all'Antitrust il conflitto tra comportamento locale della Camera di Commercio e previsione normativa nazionale sulla restrizione di concorrenza. La stessa Autorità Garante non ha avuto necessità di adottare alcun provvedimento essendo risultato sufficiente un richiamo agli Enti torinesi per ottenere la garanzia da questi ultimi che quel contratto tipo non sarebbe conseguentemente adottato.

Sarebbe interessante ragionare fino a dove sia opportuno definire regole per il mercato. Il problema è complesso ed articolato e coinvolge anche l'insieme degli attuali organismi di garanzia. E' posizione di tutte le organizzazioni consumeriste che l'equilibrio non nasce dal mercato stesso. La regolazione ha l'obiettivo di promuovere regole certe ed eque, uno sviluppo di pratiche contrattuali coerente con tali regole e la correttezza di comportamento degli operatori. Tuttavia ritengo che la realizzazione di contratti tipo non costituisca un fondamento per il raggiungimento di regole eque e di un comportamento corretto degli operatori. Sicuramente i contratti tipo definiscono, invece, regole certe ma se queste regole non racchiudono valore aggiunto, il danno derivante da una restrizione di mercato potrebbe essere superiore ai benefici apportati da formulari predefiniti e pur anche concordati tra le parti rappresentative degli interessi economici.

Ragionamento differente deve essere fatto circa la promozione del controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti. Di fatto, attribuendo alle Camere di Commercio tale funzione, è stato in qualche modo anticipata la Direttiva Comunitaria 93/13 sulle clausole vessatorie. Ritengo che tutti gli sforzi che il sistema Camerale ha svolto e svolgerà in tal senso sarà comunque importante. Molte organizzazioni di consumatori hanno avviato, ai sensi della Legge 281, azioni inibitorie sull'utilizzo di clausole abusive; tutti i contributi allo sviluppo di questo sapere sono dunque importanti per i consumatori e gli operatori delle organizzazioni rappresentative dei loro interessi. Tuttavia non credo che il contributo delle Camere di Commercio possa andare oltre a questa, pur importante, funzione conoscitiva e di approfondimento. Il primo motivo è legato al limite di adozione di contratti tipo per i motivi fin qui esposti. Il secondo è che nei settori dove la presenza di clausole inique è in qualche modo strutturale del contratto stesso – penso ai settori finanziario e bancario – tali contratti non verranno verosimilmente adottati. La terza è che in Italia abbiamo 102 realtà camerale. Non tutte si cimenteranno sul problema delle clausole inique. Ma in una materia così articolata, anche se le realtà camerale che si impegnano su questa funzione loro riconosciuta legislativamente, fossero anche solo la metà, ritengo che un'opera di riordino organico dei diversi elaborati sarebbe sicuramente necessaria. In tal senso

considero che Associazioni come Curia Mercatorum che raccoglie compiti e funzioni attribuitegli da ben cinque Camere di Commercio (Treviso, Belluno, Pordenone, Trieste e Gorizia), possa svolgere un ruolo molto importante in una definizione ragionata ed approfondita di queste clausole.

Prima accennavo al rilevamento dei prezzi; in realtà, sotto questo titolo identificavo una funzione di regolazione del mercato che alcune Camere hanno promosso e che per il mercato è assolutamente dannosa. In alcuni Enti camerali sono stati definiti veri e propri tariffari di alcune prestazioni di servizi artigiani. Si tratta cioè di aver adottato, involontariamente, intese restrittive della concorrenza, pertanto non solo non lecite ma dannose per il tessuto economico. Un ruolo importante che invece si potrebbe svolgere a favore del consumatore è quello di organizzare una rilevazione sui prezzi medi applicati, sicuramente variabili da zona a zona della stessa provincia e sicuramente importanti come riferimento per una valutazione da parte dei cittadini.

Nell'ambito dei compiti di regolazione del mercato, rientrano l'accertamento di nuovi usi e consuetudini e la revisione (ogni cinque anni) di quelli esistenti. L'attribuzione agli Enti camerali risale ad una Legge del 1910 (n. 121 del 20 marzo) con successiva riconferma tramite Regio decreto del 1934.

Spesso tra le funzioni di regolazione del mercato, questa attività non viene evidenziata anche se rientra nelle stesse finalità di accertamento delle regole di equità contrattuale. Tuttavia Usi e Consuetudini hanno rilevanza non indifferente in sede di contenzioso e sono ai più sconosciuti. Gli Usi sono norme giuridiche non scritte derivanti dal comportamento generale uniforme e costante, osservati per un lungo periodo di tempo con la convinzione di ubbidire ad una norma giuridica obbligatoria. Non possono essere contrari alla Legge ed hanno efficacia solo se espressamente richiamati, nel caso di materie regolate da leggi e regolamenti, e sono invece fonte autonoma nelle materie non regolate. Io ritengo che una forte opera di semplificazione da parte del sistema camerale debba essere svolta. Solo un esempio circa gli usi sulle pulitintorie; non è certo un settore che caratterizza un tessuto economico ma sicuramente incide nel numero di contenziosi di fronte ai Giudici di Pace e in alcune Commissioni conciliative camerali. Gli usi in questo settore sono costituiti da oltre una trentina di norme per 102 Camere di Commercio. Potete pensare, in un settore di facile regolamentazione come le pulitintorie, laddove il Codice Civile è di per se stesso esaustivo, che riflesso negativo possono avere oltre tremila norme suddivise tra cento Enti camerali. Sul fronte del turismo il problema è forse ancor più rilevante e auspico che la "Carta dei Diritti del Turista" cui il Ministero delle Attività Produttive sta lavorando, preveda un significativo passo in avanti rispetto al rinvio agli Usi locali. Ricordo che già il Decreto Legislativo 385 del 1.9.1993 (la Legge sulla trasparenza bancaria) aveva superato questo rinvio. Spero pertanto che le Camere di Commercio, nel realizzare le raccolte, cerchino di uscire dalla dimensione

provinciale aprendosi ad un mercato che in molti casi non è neppure più delimitato dai confini nazionali, recependo prassi contrattuali e comportamenti sui quali possono esserci vere carenze legislative e che possono quindi rappresentare modello di orientamento per l'emanazione di nuove norme. La seconda attività che le Camere devono svolgere, è quello di rivedere tutti gli usi, in funzione della presenza di clausole vessatorie o di altri sviluppi normativi anche in seguito a recepimento di direttive comunitarie. Non escludo che in molte Camere, gli Usi vigenti siano contrari alle Leggi.

Prima di passare al capitolo della Conciliazione, ritengo importante sottolineare una funzione oggi forse poco valorizzata nelle Camere ed è la repressione della concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2601 del Codice Civile. Sicuramente occorre un sistema che possa indirizzare sulle Camere di Commercio la rilevazione di questi comportamenti che siano fondati e connessi alla tutela di interessi generali. Uno sforzo in tal senso deve essere compiuto proprio dai consumatori. Dall'altro lato occorre un sistema Camerale in grado di dare risposta a queste segnalazioni. Non posso non ricollegarmi alla pubblicità ingannevole che, oltre ad essere oggetto di moltissimi interventi dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, rappresenta un fenomeno distorsivo della concorrenza e lesivo degli interessi di consumatori ed imprenditori. Molte Camere di Commercio, tuttavia, in questo ambito di Regolazione del Mercato non offrono un riferimento completo.

Prima di alcune brevi considerazioni finali, ritengo doveroso – per l'attenzione che il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti pone – soffermarmi sulla Conciliazione. In realtà non solo il CNCU ma le stesse Camere di Commercio stanno investendo molto su questo settore.

I periodi lunghissimi di definizione delle controversie provocano costi insostenibili per imprese e consumatori, gravi distorsioni della concorrenza e sfiducia fra cittadini ed Istituzioni pubbliche.

Sussiste oramai una consapevolezza diffusa in tutti gli ambienti economici, accademici, professionali e politici circa l'assoluta urgenza di favorire soluzioni stragiudiziali delle controversie. Assistiamo ad una presa di coscienza delle forze politiche di maggioranza ed opposizione sull'importanza di favorire la conciliazione come strumento rispondente a questo interesse generale.

Un rapporto avviato tra CNCU ed Unioncamere aveva portato ad una ipotesi di collaborazione fondato su due punti:

- valorizzazione del ruolo e delle esperienze maturate dalle associazioni dei consumatori e degli utenti nella soluzione delle controversie, coinvolgendole attivamente sia nelle procedure conciliative, sia nelle forme già avviate presso singole Camere di Commercio, sia nelle forme già radicate di conciliazione paritetica;
- la promozione e diffusione del servizio di conciliazione delle controversie in materia di consumo offerto dalle Camere di Commercio.

Le attuali forme conciliative Camerali sono ispirate alle “Linee Guida per l’istituzione del servizio di conciliazione per le controversie in materia di sub fornitura”. Le linee si richiamano alla disposizione contenuta nell’art. 10 della Legge 18 giugno 1998, n. 192. Il loro contenuto è noto, tuttavia è opportuno richiamarne alcuni aspetti. Viene istituita una commissione per la nomina dei conciliatori, nelle ultime versioni due tipi di commissioni: una per le controversie tra imprese e consumatori ed un’altra per le controversie tra imprese. Per la prima ne fanno parte un componente in rappresentanza dei diversi settori economici, uno in rappresentanza dei consumatori ed uno con funzioni di presidente in rappresentanza della Camera di Commercio. La Commissione sceglie il conciliatore unico che viene compensato con un minimo che va, in genere, da 70.000 lire a 2.700.000 in ragione dell’importo del contenzioso (da 1 a 500 milioni). Si tenga presente che la conciliazione con il metodo paritetico è a costo zero per il consumatore. Alcune Camere di Commercio sottopongono alle Associazioni dei consumatori una proposta di protocollo di intesa con la quale esse si impegnano ad indirizzare allo sportello camerale i propri associati.

In questo quadro le associazioni vedono ridotto il loro ruolo alla possibilità di indicare dei nomi di professionisti destinati a comporre l’elenco di terzi imparziali in grado di svolgere il ruolo di conciliatore unico.

Queste linee guida sono state rese cogenti dalla Legge sulle sub forniture del 1998 ed è ad essa che dovevano specificamente essere applicate. Nulla da obiettare se tali linee fossero state applicate esclusivamente nel campo definito da questa Legge. Si è invece voluto estendere l’applicazione anche al comparto del contenzioso tra consumatori e imprese e associazioni di imprese non valutando le differenze tra questo ed il mercato delle sub forniture. E’ stata una scelta che ha ignorato sia una situazione di diritto che una di fatto:

- di diritto perché di lì a pochi giorni dalla Legge sulle sub forniture veniva approvata la 281 che dava legittimità ad agire alle Associazioni dei consumatori con ricorso a procedure extra giudiziali di composizione dei reclami;
- di fatto in quanto le Associazioni di consumatori italiane, in concerto largamente unitario, hanno creato e sviluppato di intesa con le aziende e le associazioni di imprese disponibili, una esperienza significativa e diffusa di conciliazione secondo il modello paritetico e questo è avvenuto con progetti riconosciuti dall’Unione Europea e con l’adozione del Formulario Europeo

Nel contenzioso tra consumatori ed imprese la conciliazione è una composizione della lite ad opera delle parti stesse, cioè delle due controparti; la conciliazione può portare anche semplicemente alla rinuncia delle proprie pretese o al riconoscimento unilaterale di quelle altrui. E’ questo un approccio che ben si attaglia alla

preoccupazione delle Associazioni dei consumatori di gestire l'aspetto sociale del contenzioso in rappresentanza del consumatore e alla disponibilità crescente di aziende moderne di comporre la lite in una logica di fidelizzazione del cliente. La conciliazione così intesa rende attuale, rapido e conveniente il ricorso al modello paritetico e spiega la sua crescente diffusione nonostante la mancanza di investimenti.

Sono queste le considerazioni sostanziali che impediscono un vero sviluppo del sistema conciliativo camerale in collaborazione con le Organizzazioni dei consumatori. La sola conciliazione nel settore della telefonia si avvia a realizzare nel corso di quest'anno 1500 pratiche e diverse centinaia nei comparti dell'energia, nel bancario e finanziario, nel turismo, nel settore assicurativo ed in quello immobiliare.

Oggi abbiamo dati che provengono dalle Camere di Commercio che parlano di quattro cinque conciliazioni annue tra imprese e consumatori e non mi riferisco a chi ne ha fatte di meno ma a chi ne ha fatte di più.

A gennaio 2002 diverrà operativa la conciliazione sui danni R.C. Auto tra Organizzazioni dei consumatori e ANIA, è in dirittura d'arrivo la procedura di conciliazione con Poste Italiane, il Ministero della Giustizia e quello delle Attività Produttive hanno identificato nel CNCU il soggetto deputato all'individuazione dell'Ente che per l'Italia costituirà il riferimento dell'EEJ NET, la rete stragiudiziale europea per la risoluzione delle controversie sul consumo ed il CNCU ha individuato nel CEC (Centro Europeo di Consumo) questo soggetto.

Tuttavia, due percorsi che potrebbero congiungersi con risultati fortemente positivi, quelli tra Associazioni di consumatori e sistema camerale, continuano a svolgersi su strade separate. Ma spesso, di fronte alla possibilità di favorire da parte nostra esperienze conciliative presso le Camere di Commercio, troviamo il blocco degli stessi Enti. In una realtà camerale vicina a Treviso, all'inizio del 2001 le Associazioni sono state convocate per verificare la possibilità di una struttura conciliativa nelle controversie di turismo. Le nostre osservazioni si sono basate sul modello paritetico di conciliazione. A quell'incontro non c'è stato più seguito e dopo poche settimane nella stampa locale appariva qualche trafiletto in cui si illustrava che la locale CCIAA aveva dato vita a questa nuova iniziativa di conciliazione. Vedremo i risultati ma i numeri attuali li ho appena citati.

Chiudo e ribadisco che considero davvero importante il percorso che Curia Mercatorum ha voluto affrontare e ne considero testimonianza il convegno di oggi. L'obiettivo della Regolazione del Mercato è importante ma richiede impegni e risorse notevoli. Richiede chiarimenti normativi. Cito un esempio abbastanza recente: dal settembre 2000 le Camere di Commercio hanno assorbito le competenze degli Uffici periferici del Ministero dell'Industria (gli Upica). Fino allora questi Uffici ricevevano i rapporti sulle violazioni commesse dai pubblici esercizi compilati dagli organi di pubblica vigilanza ed emettevano le ordinanze

sanzionatorie. Il caso classico può essere quello dell'apertura di un pubblico esercizio senza autorizzazione comunale. Con una recente circolare del Ministero delle Attività Produttive (ex Industria) viene indicato che l'emissione dell'ordinanza spetta ora alle Camere di Commercio precisando che "... le funzioni ispettive e sanzionatorie ... nonché quella di controllo a esse connessa devono ritenersi trasferite alle Camere di Commercio". Tuttavia la Corte Costituzionale con la sentenza 206 di questo stesso anno ha dichiarato che spetta alle Regioni e non allo Stato la potestà regolamentare in materia di pubblici esercizi.

Quello che ho appena esposto è solo un aspetto controverso sulle funzioni di Regolazione del Mercato attribuito agli Enti camerali ma indicativo della tendenza in atto nel nostro Paese di trasferire loro continue funzioni in modo spesso confuso. L'obiettivo della Regolazione del Mercato richiede altresì uno sforzo di modernizzazione delle Camere di Commercio. Sento talvolta parlare di nuove Authority provinciali. E' senz'altro prematura. Occorrerebbe innanzitutto prescindere dalle incompatibilità che le Authorities non si possono permettere e cioè di avere alla Presidenza, come in molti casi accade, soggetti che ricoprono contemporaneamente ruoli di primissimo piano – e con successo - in associazioni di Categoria economica o di Ordini professionali.

Da parte delle Organizzazioni dei Consumatori rappresentate nel Consiglio Nazionale presso il Ministero delle Attività Produttive esiste un fortissimo interesse ed attenzione affinché questo percorso discusso al convegno di oggi si verifichi e c'è da parte nostra la massima disponibilità alla collaborazione.

Conclusioni

Avv. Francesco Ronfini

Se vi era la necessità di provare la complessità della materia di cui ci siamo occupati direi che i vari interventi che si sono succeduti e quello da ultimo svolto a cura del dottor Miozzi, ce ne hanno dato la prova definitiva.

Sia per la complessità degli argomenti che la questione della regolamentazione dei mercati locali porta con sé, che per l'articolazione delle obiezioni alle varie tesi che sono possibili non possiamo che ribadire la tesi di principio espressa nell'introduzione. Viviamo indubbiamente una fase di transizione nella quale non è ancora assolutamente chiaro quale sia la migliore costituzione economica applicabile.

Come sottolineava il prof. Bresolin nel fare la cronistoria dell'evoluzione industriale ed il passaggio verso la "finanziarizzazione" dell'economia, gli elementi che denotano lo stadio di sviluppo attuale sono quelli di un cambiamento in atto, nel quale economia e società civile stanno progressivamente mutando. Tutto questo porta con sé delle "doppie anime" che vivono insieme e delle quali la dott.ssa Main ha dato esempio trattando il problema della regolamentazione delle professioni liberali. Da un lato abbiamo l'attività libero-professionale, come tale, per tradizione, esente da un certo tipo di regolamentazione, abituata piuttosto ad una specie di autogoverno ed il cui accesso è generalmente subordinato ad una serie di procedure che mal si giustificano con il nuovo sistema economico. Dall'altro lato, invece, si pone sempre più pressante la necessità di garantire al consumatore la qualità delle professioni liberali indipendentemente ed anzi, a prescindere dal sistema di selezione ed accesso, che dovrebbe essere liberalizzato ed incentrato sulla formazione continua del professionista.

Quanto al tema del confronto tra deregolamentazione e nuova regolamentazione, mi pare di poter dire, comunque, che per quanti sostengono la tesi della regolamentazione, nonostante gli importanti passi avanti fatti in vari settori, una disciplina normativa resta necessaria ed è ancora tutta da fare e/o sperimentare.

Le proposte in tal senso non mancano. Come ha sottolineato l'avv. Moavero Milanesi nel suo intervento, la Comunità Europea ha lavorato intensamente su questo tema ed ha fornito proposte e disegni che stanno progressivamente germogliando.

Non vi è contrasto, invece, sul fatto che bisogna comunque proseguire sulla strada del miglioramento della qualità della regolamentazione, consolidando i risultati fin qui raggiunti e le esperienze acquisite, soprattutto sembrerebbe opportuna una maggiore condivisione, specie tra i responsabili pubblici della regolamentazione, delle buone pratiche e delle soluzioni sperimentati in materia di tutela dei consumatori e degli utenti in generale.

Un discorso particolare dovrebbe poi essere sviluppato per quanto riguarda l'accesso alle cd. *public utilities*, la cui presenza nella società costituisce uno strumento non secondario di qualificazione del livello di vita dei cittadini ed il cui godimento dovrebbe essere garantito a livelli sempre più ampi ed in maniera sempre più pluralistica.

Quest'ultimo aspetto, anzi, mi sembra sia stato particolarmente sottolineato dall'intervento del dott. Miozzi che ha evidenziato il punto di vista dei consumatori. Questi ultimi richiamano l'attenzione soprattutto sugli aspetti locali e quotidiani della gestione dei mercati i quali però non possono più vivere autonomamente giacché su di essi gli eventi internazionali producono effetti immediati e imprevedibili. Come è stato sottolineato in uno degli interventi, per effetto dell'accorciamento dei tempi dovuto alle telecomunicazioni, qualsiasi realtà locale è immediatamente messa in contatto con l'evento nel momento stesso e laddove si produce ancorché si trovi a migliaia di chilometri di distanza. Questo accorciamento, se non addirittura questa eliminazione del tempo, per cui viviamo *on line* l'evento nel momento stesso in cui si produce, obbligano ad una riflessione sul tipo di costituzione economica più adatta per gestire la regolamentazione dei mercati locali.

In tal senso, come è stato giustamente detto, deregolazione e migliore qualità della regolazione possono oggi trovare sostegno nell'analisi dell'impatto della regolamentazione stessa, la quale impone in via preventiva ai regolatori una valutazione dei costi e dei benefici della regolazione nonché una previsione dei suoi effetti su soggetti pubblici, cittadini e imprese. Ne deriva conseguentemente un ruolo proattivo dei pubblici poteri in relazione agli *stakeholders* sia locali che transnazionali.

In conclusione, quindi, mi sembra di poter sintetizzare i risultati della presente riflessione nel senso che i percorsi di riforma della regolamentazione richiedono di essere rivisti e valutati alla luce di parametri nuovi. Tra questi, come l'incontro di oggi a mio avviso dimostra, vi è il ruolo di guida complessiva che possono assumere i pubblici poteri in materia di regolamentazione sia essa locale che nazionale o transnazionale. Nel fare questo, ovviamente, i regolatori dovranno tenere in particolare conto le esigenze specifiche delle realtà locali e la complessità del loro rapporto con le dinamiche internazionali ma soprattutto, dovranno costantemente giustificare agli utenti ed ai cittadini in generale la ragione della regola che viene proposta.

Volumi già pubblicati:

1. ***“Trascrizione del preliminare nelle compravendite immobiliari”.***
Le modifiche al Codice Civile introdotte dal D.L. 31.12/96 n. 669 convertito in Legge 28.02.97 n. 30.
Atti del workshop tenuto il 6 marzo 1998.
2. ***“La tutela delle invenzioni e dei modelli industriali”.***
Dal deposito delle domande di brevetto alla soluzione delle controversie.
Atti del workshop tenuto il 27 novembre 1998.
3. ***“Le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori”.***
Atti del workshop tenuto il 22 aprile 1999.
4. ***“Attuali problematiche dei marchi d'impresa”.***
Atti del workshop tenuto il 3 giugno 1999.
5. ***“Marchi, denominazione geografiche e di fantasia, elementi e nuove tecnologie in genere nel settore vitivinicolo”.***
Atti del convegno tenuto il 30 giugno 2000
6. ***“La tutela del Design nell'Unione Europea”***
Atti del convegno tenuto il 30 marzo 2001