



*Autorità per le Garanzie Ministero dello Sviluppo Economico
nelle Comunicazioni Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*

**PROTOCOLLO DI INTESA
TRA L'AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLE COMUNICAZIONI
E IL CONSIGLIO NAZIONALE DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI.**

1. PREMESSA

Tra i compiti più rilevanti attribuiti alle Autorità amministrative indipendenti uno dei più importanti è la *promozione della tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori*, enunciato, in via generale, nelle “Finalità” della Legge n. 481/1995 (*Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità* in G.U. n. 270 del 18.11.1995), istitutiva delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità.

Tale compito, inoltre, è più volte richiamato o comunque sotteso anche nelle successive normative del settore delle comunicazioni, in particolare dalla Legge n. 249/1997 (*Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo*, in G.U. n. 177 del 31.07.1997), dal Decreto Legislativo n. 259/2003 (*Codice delle comunicazioni elettroniche* in G.U. n. 214 del 15.09.2003), dal Decreto Legislativo n. 177/2005 (*Testo unico della radiotelevisione*, in G.U. n. 208 del 7.09.2005) e declinato nelle numerose Delibere emanate dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni in tema di regolamentazione del mercato, vigilanza sulla trasparenza dell'offerta, risoluzione delle controversie, qualità e carte dei servizi, rispetto degli obblighi di servizio universale.

Obiettivi di tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti anche le Associazioni di consumatori, la cui disciplina – originariamente introdotta nell'ordinamento dalla Legge n. 281/1998 (*Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, in G.U. n. 189 del 14.08.1998) che istituiva anche il Consiglio Nazionale dei Consumatori e Utenti (di seguito CNCU) presso il Ministero dell'Industria, del commercio e dell'artigianato (attuale Ministero dello Sviluppo Economico) – è oggi contenuta nel cosiddetto Codice del consumo, Decreto Legislativo n. 206/2005 (*Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003*, n. 229 in G.U. n. 235 dell'8.10.2005).

Tali associazioni sono, ai sensi dell'art. 3 del Codice del consumo, le “*formazioni sociali che abbiano per scopo statutario esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori o degli utenti*” ed a quelle che compongono in particolare il CNCU sono tra l'altro legislativamente attribuiti strumenti di azione e di tutela inibitoria collettiva, a garanzia di tutti i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti espressamente riconosciuti o disciplinati dal Codice del consumo; detti strumenti sono stati rafforzati dalla previsione, nella Legge finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244), della “*azione collettiva risarcitoria a tutela dei consumatori, quale nuovo strumento generale di tutela nel quadro delle misure nazionali volte alla disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, conformemente ai principi stabiliti dalla normativa comunitaria volti ad innalzare i livelli di tutela.*”



*Autorità per le Garanzie Ministero dello Sviluppo Economico
nelle Comunicazioni Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*

Le Associazioni, inoltre, in virtù della loro struttura organizzativa, generalmente suddivisa in rappresentanze locali, e delle competenze acquisite grazie alla trattazione dei problemi più svariati legati al consumo, anche nei servizi di comunicazione elettronica, possono senza dubbio considerarsi soggetti idonei a perseguire capillarmente sul territorio (a livello di consumatore-utente) obiettivi di carattere educativo/informativo, di prima assistenza e consulenza, finalizzati a rendere edotti i consumatori e gli utenti sulle norme poste a tutela dei loro diritti, nonché sulle forme di tutela disponibili, sia preventive, che successive e sulle relative procedure da utilizzare.

Fra i diritti definiti “fondamentali” dall’art. 2 del Codice del consumo e riconosciuti in forma individuale e collettiva ai consumatori ed agli utenti, ve ne sono alcuni la cui concreta attuazione può essere realizzata anche attraverso la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e le Associazioni dei Consumatori per il tramite del CNCU, in quanto essi derivano dal rispetto di obblighi di trasparenza, di informazione, di efficienza e di qualità che gravano in capo agli operatori del settore delle comunicazioni, su cui l’attività e la vigilanza dell’Autorità sono da anni costantemente impegnate.

Ci si riferisce in particolare ai diritti relativi:

- ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità (lett. C);
- all’educazione al consumo (lett. D);
- alla correttezza, alla trasparenza ed all’equità nei rapporti contrattuali (lett. E);
- all’erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza (lett. G).

Lo stesso articolo, inoltre, specifica che la tutela dei predetti diritti è assicurata in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva e associativa, allo scopo di favorire “iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le pubbliche amministrazioni.”

In virtù di tale previsione, quindi, l’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e le Associazioni iscritte nell’elenco istituito presso il Ministero dello Sviluppo Economico di cui all’art. 137 del Codice del consumo e rappresentate dal Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) nell’ottica della migliore realizzazione di un elevato livello di tutela dei diritti sopra ricordati, rilevano l’opportunità di disciplinare i propri rapporti mediante la stipula del presente Protocollo di Intesa, che è principalmente finalizzato a definire e sviluppare congiuntamente nuovi strumenti che consentano una corretta e diffusa educazione ed informazione degli stessi rispetto ai servizi di comunicazioni.

L’Autorità e il CNCU, quale organo rappresentativo delle Associazioni, sono consapevoli che, nello specifico settore delle comunicazioni, caratterizzato da una continua innovazione tecnologica e normativa e da una grande varietà di condizioni contrattuali ed economiche dell’offerta, l’azione di tutela informativa/educativa dei consumatori e degli utenti necessita di un costante aggiornamento,

Le attività che l’Autorità e le Associazioni programmeranno congiuntamente nell’ambito del presente Protocollo saranno quindi rivolte in via prioritaria al miglioramento del grado di informazione dell’utenza e di quello di trasparenza, efficienza e qualità dell’offerta del mercato: esse avranno dunque anche lo scopo di agevolare gli utenti finali nell’effettuare scelte sempre più libere e



*Autorità per le Garanzie Ministero dello Sviluppo Economico
nelle Comunicazioni Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*

consapevoli, eliminando ogni possibile ostacolo alla migliore fruizione dei servizi da parte degli stessi, contribuendo ad uno sviluppo equilibrato del mercato delle comunicazioni.

2. OBIETTIVI.

Il Protocollo di intesa impegna l’Autorità, il CNCU e le Associazioni di consumatori di cui all’art. 137 del Codice del consumo che ne fanno parte ad ideare, definire e sviluppare strumenti finalizzati alla migliore attuazione del rispetto dei diritti fondamentali dei consumatori e degli utenti, anche alla luce delle continue innovazioni legislative e regolamentari.

Nella fase di prima attuazione del Protocollo, gli obiettivi comuni da realizzare saranno:

- a) diffusione di informazioni per i consumatori-utenti in ordine all’attività di tutela dei consumatori svolta dall’Autorità e dalle Associazioni, alle normative vigenti ed alle relative opportunità;
- b) educazione dei consumatori-utenti in ordine ai servizi disponibili sul mercato;
- c) collaborazione sul miglioramento del grado di trasparenza, completezza, adeguatezza delle comunicazioni precontrattuali e contrattuali rivolte ai consumatori nel settore delle comunicazioni;
- d) attività di formazione dei quadri delle associazioni al fine di agevolare l’azione di tutela dei consumatori nel settore;

Per la realizzazione dei comuni obiettivi, l’Autorità e le Associazioni condivideranno le reciproche esperienze e professionalità e collaboreranno contribuendo alla progettazione delle attività tramite il Tavolo Permanente di confronto con le Associazioni dei Consumatori. Per ciascuna attività potrà essere costituito, all’interno del Tavolo, un Gruppo di Lavoro Congiunto (GLC), formato da funzionari della Direzione Tutela dei Consumatori dell’Autorità e da delegati delle Associazioni che compongono il CNCU.

Per favorire la migliore attuazione pratica delle singole attività programmate nell’ambito del Protocollo d’Intesa, l’Autorità manifesta altresì la propria disponibilità a prevedere l’impegno di risorse economiche, nei limiti delle proprie disponibilità finanziarie all’uopo utilizzabili, secondo modalità di rimborso delle spese sostenute dalle Associazioni che saranno di volta in volta determinate dall’Autorità.

3. ATTIVITÀ.

Le attività da programmare nell’ambito del Protocollo di Intesa saranno suddivise “per obiettivi” e per ciascun obiettivo saranno sviluppate singole “azioni specifiche di intervento”, secondo lo schema di seguito rappresentato.



*Autorità per le Garanzie Ministero dello Sviluppo Economico
nelle Comunicazioni Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*

A. Obiettivo: Diffusione delle informazioni utili ai consumatori-utenti per la conoscenza delle normative vigenti e per la comprensione delle opportunità che ne derivano.

Il presente obiettivo rappresenta la consapevolezza, condivisa dall’Autorità e dalle Associazioni, che la migliore tutela dell’utenza necessita in primo luogo di azioni finalizzate ad accrescere la conoscenza e l’informazione dei consumatori rispetto alle possibilità riconosciute dalle normative vigenti.

Solo la piena conoscenza dei propri diritti e dei correlati strumenti di tutela, infatti, può contribuire a correggere la tipica asimmetria economico-informativa che contraddistingue il rapporto tra il singolo consumatore e l’operatore fornitore dei servizi.

Sotto questo profilo le Associazioni rappresentano senza dubbio i soggetti più idonei per informare ed educare capillarmente sul territorio i singoli consumatori, grazie alla loro esperienza “di contatto” con le problematiche del consumo e alla presenza radicata sul territorio nazionale.

Azioni specifiche:

1. predisposizione e distribuzione di materiali informativi rivolti ai consumatori-utenti su tutto il territorio nazionale in ordine alle opportunità consentite dalle normative vigenti, eventualmente anche per il tramite di strumenti multimediali quali: un sito web dedicato (apposita sezione sul sito dell’Autorità dedicata alla tutela dei consumatori), il call-center dell’Autorità e i numeri verdi delle associazioni;
2. distribuzione nelle sedi delle associazioni di pubblicazioni pieghevoli e documentazione sintetica di vario genere;
3. collaborazione per la più completa dotazione documentale informativa degli sportelli di assistenza e di consulenza delle associazioni diffusi sul territorio;
4. partecipazione attraverso spazi condivisi a manifestazioni istituzionali ed eventi pubblici a tema sul territorio nazionale, predisposti per l’approfondimento di specifici aspetti del settore, con relativa distribuzione di materiale informativo;
5. predisposizione di prodotti informatici (cd-rom, dvd, software informativo), usufruibili anche tramite la rete Internet che permettano un più efficiente scambio di informazioni, esperienze e dati tra Associazioni, utenti ed Autorità;
6. attuazione di piani di formazione e informazione del personale delle associazioni o dei consumatori-utenti attraverso l’organizzazione di seminari, corsi e altri moduli, da sviluppare secondo il *target* e le specifiche esigenze dei destinatari coinvolti.

B. Obiettivo: Educazione al consumo dei consumatori-utenti in ordine ai servizi di comunicazione elettronica disponibili sul mercato.

Il concetto di “educazione” dei consumatori e degli utenti delineato nel Codice del consumo indica il processo che permette al consumatore di apprendere il funzionamento del mercato e delle



*Autorità per le Garanzie Ministero dello Sviluppo Economico
nelle Comunicazioni Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*

offerte che lo caratterizzano, con la finalità di far migliorare la sua capacità di scelta consapevole dei beni o dei servizi più idonei alle sue esigenze.

L'attività finalizzata all'educazione consiste, quindi, in un processo informativo/formativo che interviene in un momento antecedente rispetto alla scelta di consumo e non ha come oggetto il bene o il servizio di uno specifico fornitore, bensì la categoria generale alla quale il bene o il servizio appartiene, al fine di evidenziarne le caratteristiche essenziali da valutare per poterne comprendere le prestazioni e i benefici.

L'Autorità e le Associazioni ritengono, pertanto, che l'educazione dei consumatori e degli utenti nel settore delle comunicazioni comporti in primo luogo la possibilità per gli stessi di comprendere, distinguere e confrontare le caratteristiche essenziali dei servizi di comunicazione elettronica offerti sul mercato, prima di effettuare la scelta da cui sorge il rapporto contrattuale con un determinato operatore.

L'Autorità ha già emanato disposizioni regolamentari finalizzate alla massima trasparenza delle condizioni contrattuali ed economiche delle offerte di servizi di comunicazione diffuse sul mercato, al fine di limitare le più frequenti distorsioni percettive di cui i consumatori soffrono in fase di raccolta, elaborazione e valutazione delle informazioni ad esse relative. La collaborazione con le Associazioni può ora contribuire a realizzare in maniera più efficace l'attuazione pratica di tali disposizioni.

Azioni specifiche:

1. Coordinamento per eventuali iniziative programmate per lo sviluppo degli strumenti di trasparenza e confrontabilità delle condizioni contrattuali ed economiche delle offerte di servizi diffuse sul mercato previsti dalle disposizioni emanate dall'Autorità;
2. Azioni coordinate, anche a campione, sulla effettiva disponibilità per i consumatori-utenti di tutti gli elementi di comprensione per l'utenza previsti dalle Delibere dell'Autorità, con segnalazione opportunamente strutturata e classificata dei risultati della verifica.

C. Obiettivo: Trasparenza, completezza, adeguatezza delle comunicazioni precontrattuali e contrattuali rivolte ai consumatori nel settore delle comunicazioni.

L'Autorità e le Associazioni condividono l'esigenza che i fornitori dei servizi di comunicazione elettronica, nel diffondere le informazioni relative alle proprie offerte, assicurino il rispetto di accorgimenti specifici che permettano ai destinatari la piena consapevolezza degli elementi fondamentali delle stesse, in un'ottica di massima trasparenza e correttezza.

Le informazioni per i consumatori-utenti devono quindi essere sempre complete ed adeguate, cioè rese secondo criteri di congruità, proporzionalità ed idoneità rispetto allo scopo di volta in volta perseguito da chi le richiede, e formulate in osservanza di principi di chiarezza e comprensibilità delle comunicazioni, che comportano un uso appropriato della struttura delle informazioni, della loro eventuale impostazione tipografica e della terminologia utilizzata.



*Autorità per le Garanzie Ministero dello Sviluppo Economico
nelle Comunicazioni Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*

Il rispetto dei predetti criteri si traduce in un “obbligo di trasparenza” a carico degli operatori, che deve contraddistinguere sia la fase precontrattuale di adesione al servizio prescelto dall’utente, sia la fase di esecuzione del successivo rapporto. Nella prima, l’obbligo si sostanzia in un’attività propriamente informativa, con specifico riferimento all’offerta di cui il consumatore fa richiesta, che risponde alla generale esigenza di assicurare che, con la conclusione di un contratto, *tutti i consumatori ottengano ciò che vorrebbero veramente se fossero pienamente informati*. Nella seconda, la realizzazione di un dialogo paritario fra le due parti (che normalmente si trovano in posizione di squilibrio) permette l’effettiva tutela del contraente più debole.

Azioni specifiche:

1. azioni coordinate, anche a campione, sugli usuali canali comunicativi/informativi degli operatori di comunicazioni (ad esempio, centri di contatto-*call centers*, documenti di fatturazione, avvisi alla clientela) in ordine al grado di trasparenza, con segnalazione opportunamente strutturata e classificata dei risultati della verifica, anche con riferimento al profilo della qualità del servizio offerto;
2. predisposizione e presentazione agli operatori di modelli comunicativi/informativi di vario genere e contenuto da utilizzare nei rapporti con i consumatori e gli utenti.

D. Obiettivo: Coordinamento sulla verifica del rispetto delle disposizioni di settore e sulla pubblicità delle informazioni sui diritti e i mezzi di tutela dell’utenza

L’Autorità e le Associazioni ritengono che l’attività di vigilanza e sanzionatoria svolta dall’Autorità nel settore delle comunicazioni potrebbe giovare di nuovi e diversificati strumenti da idearsi e realizzarsi di concerto con le Associazioni, anche sulla base delle segnalazioni che pervengono alle medesime, così da essere indirizzata verso le problematiche più frequenti e di maggiore impatto per l’utenza.

Vi è dunque necessità di prevedere il reciproco impegno dell’Autorità e delle Associazioni ad intensificare i rapporti, attraverso i consueti incontri periodici, tra le rispettive strutture delegate, al fine di permettere un costante coordinamento con contestuale confronto delle specifiche esperienze e delle iniziative intraprese. E’ inoltre necessario dare una adeguata e costante informazione agli utenti sui propri diritti e i mezzi di tutela.

Azioni specifiche:

1. raccolta, organizzazione e gestione delle segnalazioni pervenute ad entrambe le parti secondo modelli predefiniti, ai fini dell’elaborazione di risultati strutturati e di statistiche da utilizzare per la predisposizione di attività mirate alla verifica del rispetto delle disposizioni di settore e alla rilevazione della casistica più frequente;
2. consultazioni periodiche sulle reciproche iniziative da intraprendere e incontri specifici per l’approfondimento degli eventuali profili tecnici o più problematici da esaminare;



*Autorità per le Garanzie Ministero dello Sviluppo Economico
nelle Comunicazioni Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti*

4. ENTRATA IN VIGORE E DURATA.

Il presente Protocollo di Intesa entra in vigore dalla data della sua sottoscrizione da parte dall'Autorità e del CNCU e resta in vigore fino a quando le due parti non concordino di procedere alla sua revisione o modifica.

5. PROGRAMMI DI ATTUAZIONE ANNUALI.

Entro 30 giorni dall'entrata in vigore, l'Autorità e le Associazioni che fanno parte del CNCU, in sede di Tavolo Permanente, concorderanno il primo programma annuale delle iniziative da realizzare.

6. REVISIONE DEL PROTOCOLLO DI INTESA.

Ogni due anni, le Parti valutano la possibilità di rivedere il contenuto del presente Protocollo di Intesa al fine di un suo adeguamento rispetto al nuovo panorama normativo del settore delle comunicazioni, alle problematiche rilevate sul mercato ed ai risultati conseguiti.

Roma, 4 agosto 2008

CONSIGLIO NAZIONALE
DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI
Il Ministro dello Sviluppo Economico in qualità di
Presidente del CNCU
On. Claudio Scajola

AUTORITA' PER LE GARANZIE
NELLE COMUNICAZIONI

Il Presidente
Cons. Corrado Calabrò