

In qualità di coordinatrice del gruppo di studio di AIPPI su “Pubblicità e pratiche commerciali”, spetta a me il compito di dire qualche parola introduttiva su questo seminario, organizzato da AIPPI con la collaborazione di AGCM e dell’Università Europea di Roma.

Sono trascorsi poco più di quattro anni dall’entrata in vigore del d. lgs. 146/2007, che – dando attuazione nell’ordinamento italiano alla direttiva 05/29/CE – ha modificato in maniera sostanziale gli articoli da 18 a 27-quater del codice del consumo, e ha significativamente ampliato sia l’ambito di cognizione dell’AGCM in materia di tutela dei consumatori, inizialmente limitato alla pubblicità ingannevole, estendendolo alle pratiche commerciali scorrette (ingannevoli e aggressive); sia i poteri dell’Autorità, svincolando anche formalmente l’apertura del procedimento dall’impulso di parte (sia pure del *quisque de populo*); ampliando i poteri ispettivi e investigativi dell’Autorità, e attribuendole il braccio armato della Guardia di Finanza; autorizzandola ad ottenere anche in questa materia l’assunzione di impegni, nonché ad irrogare sanzioni di entità decisamente superiore a quelle previste dalla disciplina previgente. E sono passati esattamente quattro anni da quando l’Autorità, avvalendosi di un altro degli accresciuti poteri attribuiti dal d. lgs. 146/2007, ha emanato con propria delibera (15 novembre 2007) il regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pratiche commerciali scorrette (e il gemello regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa illecita), che disciplina l’intero iter del procedimento e della fase pre-istruttoria, ivi compresa la *moral suasion* esercitata in questa fase dall’Autorità.

Quattro anni; tante richieste di informazioni, alcune sfociate in aperture di procedimenti, altre rimaste senza seguito; tanti procedimenti conclusi, nella maggior parte dei casi, con l’accertamento della illiceità della pratica e l’irrogazione di una sanzione.

Ci è sembrato il momento di fare il punto della situazione, e ci siamo chiesti quali, alla luce

./ 2

dell'esperienza maturata in questi quattro anni di applicazione della nuova normativa, fossero gli aspetti maggiormente meritevoli di approfondimento.

Sotto il profilo sostanziale abbiamo individuato un tema sul quale, soprattutto, ci è sembrato valesse la pena di riflettere: il concetto di diligenza professionale, introdotto dalla direttiva comunitaria - e conseguentemente dalla norma di recepimento nazionale - nella definizione di pratica commerciale scorretta. La terminologia è estranea al nostro ordinamento: i civilisti sono familiari col concetto di diligenza nell'adempimento di un'obbligazione, gli industrialisti hanno familiarità col concetto di "correttezza professionale", ma la "diligenza professionale" era, al momento dell'entrata in vigore della normativa sulle pratiche commerciali scorrette, una nozione tutta da definire. Abbiamo chiesto alla professoressa Genovese di fare il punto sul significato che a questa nozione è stato attribuito dall'Autorità garante e dalla giurisprudenza amministrativa in questi quattro anni di applicazione della normativa, e di farci conoscere le sue riflessioni.

In coerenza con la natura eminentemente pratica di AIPPI, e forse a motivo del fatto che il gruppo pubblicità e pratiche commerciali è composto prevalentemente da avvocati, la nostra attenzione si è però prevalentemente rivolta all'aspetto processuale.

Il termine "processuale" mi è venuto spontaneo, e forse non è esatto. Avrei dovuto dire più esattamente procedimentale: l'AGCM non è un giudice, è un'autorità amministrativa.

Ma è un'autorità amministrativa indipendente, connotata da una posizione di terzietà rispetto agli interessi in gioco; è un'autorità amministrativa che deve agire, per espressa previsione di legge, nel rispetto del principio del contraddittorio; è un'autorità amministrativa alla quale è stato affidato un compito che, nell'ottica del legislatore comunitario, avrebbe potuto indifferentemente essere assolto da un'autorità giudiziaria. E' un'autorità

amministrativa, vorrei dire, che svolge una funzione para-giurisdizionale.

Da queste considerazioni siamo partiti per individuare un'esigenza teorica (caratteristiche e natura del procedimento per pratiche commerciali scorrette), un'esigenza informativa (cosa sta succedendo in tema di informatizzazione degli uffici dell'AGCM), alle quali sono dedicate le due relazioni di questa mattina, e alcuni punti critici del procedimento in materia di pratiche commerciali scorrette. Non li enuncerò, perché avranno modo di parlarne approfonditamente i vari relatori. Mi limiterò a dire che si tratta non solo di punti critici ma anche di punti controversi, su molti dei quali la giustizia amministrativa si è pronunciata, a volte in modo chiaro, a volte in modo meno chiaro.

Questo seminario è stato pensato in modo da raccogliere, su ciascuno degli argomenti controversi, l'opinione del soggetto sottoposto al procedimento - o meglio del suo difensore - e l'opinione dell'ufficio, rappresentato da un funzionario della direzione generale tutela del consumatore dell'AGCM. Lo scopo non è la contrapposizione di due diversi punti di vista, ma il dialogo fra chi, nel procedimento, riveste ruoli diversi e quindi è portatore di esigenze diverse. L'auspicio è la comprensione delle reciproche esigenze e punti di vista e, ove possibile, l'individuazione di soluzioni condivise.

L'adozione di questo modulo operativo è stata resa possibile dalla disponibilità e dall'apertura al dialogo dell'AGCM, alla quale va il nostro ringraziamento.