

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori ZANELLA, FOGU, ACONE, MARNIGA, MANCIA, INNAMORATO, PIERRI, NATALI, AGNELLI Arduino, GUIZZI, SANTINI, MARIOTTI, PUTIGNANO, PIZZOL, SIGNORI, FERRARA Pietro, MERAVIGLIA, CALVI, BOZZELLO VEROLE e SCEVAROLLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 SETTEMBRE 1988

Norme per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti.
Istituzione della consulta nazionale dei consumatori ed utenti

ONOREVOLI SENATORI. — Gli interessi dei consumatori e l'esigenza della loro tutela vanno innegabilmente conquistando in tutti i paesi industrializzati una crescente considerazione da parte dell'opinione pubblica, dei mezzi di comunicazione e delle aggregazioni politiche e sociali. Nel nostro paese, però, questo progresso di idee non si è tradotto in iniziative idonee per introdurre concretamente nell'ordinamento giuridico e nelle prassi di governo della società i principi e gli obiettivi dei movimenti dei consumatori, artefici principali di questo cambiamento del quadro dei valori sociali, malgrado l'iniziativa della Comunità economica europea che, in questo campo, ha varato specifici programmi e normative. Fin dal 14 aprile 1975, infatti, la

Commissione CEE ha indicato le linee di sviluppo di un «diritto dei consumatori» alla salute, alla sicurezza, alla tutela degli interessi economici, al risarcimento dei danni, all'informazione e all'educazione, nonché alla rappresentanza, considerando tale diritto elemento costitutivo di una politica non meramente difensiva, ma altresì di iniziativa e di proposta, di un vero e proprio soggetto economico che non si limiti a «comprare» beni e servizi, ma partecipi ai vari aspetti della vita sociale, economica e politica influenti sulla sua condizione di consumatore. Le linee di questa politica si fondano sulla considerazione che gli interessi dei consumatori, in definitiva, coincidono con gli interessi generali promossi dal sistema economico di mercato e con un

equilibrato sviluppo umano e sociale delle collettività.

La condizione di inferiorità del consumatore nelle transazioni del mercato di consumo è fisiologica ed è tanto più grave quanto più il mercato è indifferente alla concorrenza internazionale o è organizzato da monopoli o da oligopoli. Il riequilibrio della forza contrattuale del consumatore è, quindi, una condizione fondamentale non solo dell'equità sociale, ma del buon funzionamento del mercato.

È indicativo, a questo proposito, il fatto che nei paesi nei quali è più progredita la tutela dei consumatori sono stati creati a cura dello Stato, se non al suo interno, diversi strumenti di sostegno delle associazioni dei consumatori e istituzioni specializzate che si assumono compiti tecnici di ricerca e di analisi, che dovrebbero anche rientrare nei futuri programmi dello Stato italiano.

Se per realizzare una tale politica saranno pur sempre necessarie iniziative legislative e regolamentatrici, è opinione dei firmatari del presente disegno di legge che queste iniziative possono essere ragionevolmente delimitate riconoscendo l'utilità di ricercare e mettere a punto sistemi di accordi, di concretazione, di arbitraggio capaci di venire incontro alla diffusa aspirazione ad un sistema di rapporti e di procedure flessibili e pragmatiche. Le caratteristiche delle vicende dell'economia e la stessa oggettività dei cicli economici postulano uno sforzo congiunto dei consumatori e degli operatori economici per evitare le insidie e l'immobilità di una regolamentazione dirigistica.

Per questa ragione, il presente disegno di legge restringe al minimo possibile l'intervento legislativo e mira a realizzare attraverso la Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti, con l'imparziale appoggio delle strutture dell'Amministrazione pubblica, una forma efficace di coordinamento e di rappresentanza degli interessi dei consumatori e degli utenti, presupposto necessario per dare vita a sedi di confronto e di cooperazione con le istituzioni pubbliche e ad affidabili rappresentanze di interessi che affrontino il dialogo-dibattito con i produttori, i fornitori di servizi, i commercianti.

I proponenti sottolineano, infine, che il 1992, anno previsto per l'instaurazione di un

vero mercato comune europeo delle merci e dei servizi, è ormai imminente e che, pertanto, a breve scadenza molte posizioni di rendita ricavate da arbitrarie manipolazioni dei prezzi, da restrizioni unilaterali di servizi diretti o complementari dovuti al consumatore, da ostacoli obiettivi alla concorrenza, saranno messe in crisi. È una prospettiva favorevole per i consumatori italiani, ma non è per essi indifferente che le imprese coinvolte si adegui su pareri di trasparenza e concorrenzialità ovvero siano travolte dal flusso internazionale di merci e servizi. Inoltre occorre considerare che una parte importante degli scambi interni, soprattutto nel settore dei servizi, non sarà toccata dall'uropeizzazione del mercato. L'efficiente funzionamento dell'economia di mercato dipende, in definitiva, dal livello di efficacia della libera concorrenza ed è innegabile che questa, al di là del suo strato normativo dell'attività economica, può trovare nel consumatore-utente una fonte di energia positiva a condizione che questo soggetto - attraverso meccanismi pratici di rappresentanza degli interessi, di sistemi di informazione ed orientamento, di azioni riequilibratrici del potere contrattuale - sia messo in condizione di esercitare il proprio ruolo nel sistema economico.

Appare, quindi, necessario che, nelle situazioni nelle quali la concorrenza non opera perchè al riparo della concorrenza internazionale o di una posizione di monopolio naturale o di oligopolio commerciale, essa sia sostituita funzionalmente dalla riconosciuta, legittima azione razionalizzatrice dei consumatori. Ed è in queste situazioni che la funzione delle organizzazioni di consumatori - di piena evidenza su tutto l'orizzonte del mercato di consumo - assume il carattere di assoluta necessità. Il contenuto del disegno di legge rispetta i principi enunciati e l'attuale orientamento delle associazioni di consumatori e di utenti effettivamente operanti nel nostro paese.

L'articolo 1 richiama i cinque fondamentali diritti del consumatore sanciti dalla CEE nonchè riconosciuti dall'ONU con la risoluzione 39/248 del 9 aprile 1985.

L'articolo 2 definisce una situazione giuridica già in parte esplicitamente riconosciuta

dalla giurisprudenza, in base alla quale è ammessa la costituzione di parte civile delle associazioni di consumatori e di utenti nei provvedimenti vertenti sulla tutela dei consumatori e degli utenti.

L'articolo 3 prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, di un Segretariato per le politiche di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, al quale sono assegnate funzioni di coordinamento e di amministrazione nell'organizzazione della Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti, nella gestione delle iniziative di sostegno e di promozione delle associazioni e, soprattutto, nel collegamento degli interessi dei consumatori e degli utenti con le istituzioni dello Stato a livello centrale e locale.

Al comma 2, lettera *b*), l'articolo 3, inoltre, reca una norma programmatica con la quale il legislatore riconosce l'utilità di rapporti negoziali collettivi tra consumatori ed utenti, per il tramite delle loro associazioni, e gli operatori economici, pubblici e privati, finalizzati alla risoluzione di controversie e suscettibili di assumere le forme più opportune.

Le prerogative dell'Amministrazione pubblica assumono, altresì, preminenza nell'esercizio del potere di direzione della Consulta, di nomina dei suoi membri, di accertamento delle condizioni di rappresentanza delle singo-

le associazioni, di approvazione dei progetti ammessi al contributo finanziario dell'apposito fondo (articoli 3, 4, 5 e 6).

La Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti (articolo 4) ha, essenzialmente, il compito di esprimere pareri, anche di propria iniziativa, sugli strumenti normativi che incidono sul mercato di consumo; facoltà propositiva, ha, invece, in materia di programmi d'informazione ed educazione, di studi, di ricerche, d'iniziative culturali specifiche.

Le associazioni, cui è riconosciuta la rappresentanza in seno alla Consulta, devono rispondere ad alcuni requisiti essenziali (articolo 6) riguardanti l'ordinamento interno e l'effettiva e continuativa operatività.

Elementi sussidiari della struttura di difesa dei consumatori sono il comitato scientifico (articolo 7) per la messa a punto dei problemi tecnici, giuridici ed informativi ed il fondo nazionale (articolo 8), destinato al finanziamento della Consulta, al sostegno dei progetti debitamente approvati dalle associazioni e alla tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti.

L'articolo 9 provvede ad armonizzare la legislazione regionale, in parte già in vigore, in materia di organismi collegiali in cui si estrinseca la rappresentanza delle associazioni.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Principi e finalità)

1. La Repubblica, in attuazione dei programmi della Comunità economica europea per la protezione e l'informazione del consumatore e dell'utente, tutela come fondamentali diritti dell'individuo e interessi della collettività il diritto alla protezione della salute e della sicurezza, alla tutela degli interessi economici, al risarcimento dei danni, all'informazione e all'educazione, alla rappresentanza.

Art. 2.

(Associazioni di consumatori e di utenti)

1. Alle associazioni di consumatori e di utenti, costituite per la tutela dei diritti di cui all'articolo 1, spetta la rappresentanza degli interessi collettivi ad essi corrispondenti ed il diritto di concorrere ai fini istituzionali previsti dalla presente legge, nei modi e nelle forme ivi stabilite.

2. A seguito di ogni fatto illecito che sia lesivo di alcuno degli interessi collettivi di cui al comma 1, le associazioni di consumatori e di utenti, così come individuate dall'articolo 5, sono legittimate ad agire davanti la competente autorità amministrativa nonchè davanti ogni autorità giudiziaria, anche al fine di ottenere la riparazione del danno.

Art. 3.

(Segretariato)

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un Segretariato per le politiche di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti. Al Segretariato spetta:

a) promuovere il coordinamento delle attività di difesa dei consumatori e degli utenti

nei rapporti con il Parlamento, il Governo, le Regioni, gli enti locali, gli organismi internazionali e comunitari;

b) favorire la stipula di rapporti negoziali collettivi, anche per la soluzione di controversie, tra le associazioni dei consumatori e degli utenti e le imprese e gli enti di produzione, distribuzione ed erogazione di beni e servizi;

c) promuovere e coordinare l'attività della Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti;

d) gestire il fondo per la promozione dei diritti per la tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti;

e) organizzare il lavoro del personale preposto al Segretariato.

Art. 4.

(Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti - CCU)

1. È istituita la Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti (di seguito denominata CCU) composta da:

a) il Sottosegretario di Stato che la presiede;

b) sette esperti particolarmente qualificati;

c) un rappresentante indicato dal comitato delle Regioni;

d) sedici rappresentanti paritariamente ripartiti fra le associazioni dei consumatori e degli utenti aventi diritto, su designazione delle stesse associazioni.

2. Alle riunioni della Consulta possono essere invitati a partecipare esperti e rappresentanti della pubblica Amministrazione competenti per le materie trattate.

3. Spetta alla CCU:

a) esprimere pareri obbligatori e non vincolanti sui disegni di legge governativi e sulle proposte di legge parlamentari, nonché sui decreti e regolamenti che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti;

b) formulare proposte di intervento sulle materie che riguardino la tutela dei consumatori e degli utenti;

c) formulare programmi per lo sviluppo dell'informazione e dell'educazione dei consumatori e degli utenti;

d) proporre e realizzare studi, ricerche, conferenze per l'affermazione dei diritti dei consumatori e degli utenti.

4. La CCU si riunisce almeno quattro volte all'anno su convocazione del presidente o su richiesta di almeno un terzo dei suoi membri.

5. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della presente legge il Presidente del Consiglio dei Ministri delega un Sottosegretario alla presidenza della CCU il quale, pur in assenza della totalità delle designazioni di cui al comma 1, procede all'insediamento della stessa.

6. La CCU si avvale delle strutture e degli strumenti pubblici di informazione e controllo. All'occorrenza può anche procedere alla pubblicazione di specifici strumenti di informazione.

Art. 5.

(Nomina dei componenti della CCU)

1. La nomina dei componenti della CCU è effettuata, entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Con lo stesso decreto sono nominati i sette esperti particolarmente qualificati, sentite le associazioni dei consumatori e degli utenti.

2. La CCU dura in carica tre anni ed elegge un vice presidente fra i sette esperti nominati.

3. I componenti che si assentano per tre sedute consecutive senza giustificato motivo decadono automaticamente dalla carica.

4. Le associazioni e gli enti di cui all'articolo 4 designano un componente supplente che sostituisce automaticamente il componente effettivo assente o decaduto.

5. I componenti supplenti sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri contestualmente alla nomina dei componenti effettivi.

6. I membri della CCU restano in carica fino al rinnovo della stessa.

Art. 6.

(Individuazione delle associazioni)

1. Entro trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della presente legge il Presidente del Consiglio dei Ministri, al fine di ottenere la composizione della prima CCU, individua le associazioni a carattere nazionale aventi diritto alla partecipazione alla CCU stessa.

2. Le associazioni costituite con atto pubblico sono individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulla base delle finalità programmatiche che abbiano come scopo esclusivo la tutela di consumatori ed utenti, l'assenza di fini di lucro e l'ordinamento democratico interno previsto dallo statuto, che possano dimostrare una presenza organizzativa in almeno cinque Regioni, che abbiano la pubblicità dei bilanci, la trasparenza delle entrate, la partecipazione degli iscritti e la comprovata continuità dell'attività e rilevanza esterna.

Art. 7.

(Comitato scientifico)

1. La CCU nell'esercizio della propria attività si avvale di un comitato scientifico articolato in tre sottocomitati: tecnico, giuridico e per l'educazione e l'informazione.

2. Ogni sottocomitato si avvale di una segreteria, che opera a tempo pieno, e di collaborazioni esterne.

3. I programmi di lavoro ed il numero dei componenti sono fissati dalla CCU.

4. Il comitato scientifico dura in carica fino ad un massimo di tre anni ed è nominato dal presidente della CCU su proposta della medesima.

5. La CCU può dotarsi di particolari comitati per specifici e peculiari settori di intervento; i comitati sono nominati dal presidente della CCU a tempo determinato, su proposta della medesima CCU.

6. La CCU stabilisce le modalità di accesso delle associazioni dei consumatori e degli utenti ai laboratori di analisi, pubblici o convenzionati.

Art. 8.

(Fondo nazionale)

1. Nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri è istituito un fondo nazionale per la promozione dei diritti e la tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti. Il fondo occorre a finanziare:

a) il funzionamento e le attività della CCU;

b) specifici progetti di attività delle associazioni e i servizi relativi ai medesimi.

2. Le associazioni presentano i progetti, per i quali richiedono la partecipazione al fondo, al presidente della CCU, che decide entro novanta giorni dalla presentazione.

3. Il presidente, sulla base di priorità ed indirizzi deliberati dalla CCU, esprime il proprio motivato parere e decide entro il 31 dicembre dell'anno di presentazione.

4. I singoli progetti approvati dal presidente sono finalizzati fino al massimo del 100 per cento delle norme preventive con le seguenti modulazioni: il 50 per cento all'atto dell'approvazione dei progetti, il 30 per cento alla scadenza della metà dei tempi previsti per l'attuazione del progetto ed il restante 20 per cento alla presentazione della rendicontazione finale del progetto.

5. La data di inizio di ogni progetto deve essere comunicata alla presidenza della CCU.

6. Per la certificazione della rendicontazione presentata dalle associazioni la CCU si avvale dei revisori della Corte dei conti.

7. Per il triennio 1988-1990 è previsto un finanziamento del Fondo nazionale di 10 miliardi per il 1988, 20 miliardi nel 1989 e 30 miliardi nel 1990.

8. Le somme stanziare e non spese di un esercizio si intendono trasferite all'esercizio successivo.

Art. 9.

(Regioni e enti locali)

1. Sulla base dei criteri della presente legge le Regioni si doteranno di analoghi strumenti e strutture per la promozione dei diritti e per la

tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti.

2. Province e comuni si attiveranno inoltre per favorire i rapporti tra amministratori pubblici, consumatori e utenti.

Art. 10.

(Regolamento)

1. La CCU entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* formulerà un apposito regolamento.