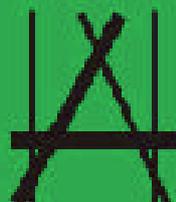


I volumi di **Qi**

quaderno Informativo
Ministero delle Attività Produttive
a cura della Direzione Generale per l'Armonizzazione del Mercato e la Tutela dei Consumatori



"La disciplina dei diritti dei consumatori"

*(Rapporto
sull'attuazione ed evoluzione
della legge 281 del 1998)*

Dicembre 2001

Allegato al n. 5 di Qi

MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE

Direzione Generale per l'Armonizzazione del Mercato e la Tutela dei Consumatori

“La disciplina dei diritti dei consumatori”*
(Rapporto sull'attuazione ed evoluzione della legge 281 del 1998)

*Testo a cura di **Umberto Troiani***
Ufficio C3 – Politiche Nazionali di tutela dei consumatori

INDICE

1. Introduzione.....	5
1.1 <i>Una legge quadro dei diritti dei consumatori</i>	5
1.2 <i>Gli sviluppi.....</i>	6
2. I diritti fondamentali dei consumatori	8
2.1 <i>Lo Statuto dei consumatori</i>	8
2.2 <i>La definizione di consumatore</i>	8
2.3 <i>L'elenco dei diritti fondamentali.....</i>	9
3. La Legittimazione ad agire.....	12
3.1 <i>La tutela collettiva ed interessi individuali</i>	12
3.2 <i>L'articolo 3 della legge 281</i>	13
3.3 <i>L'azione inibitoria</i>	13
3.4 <i>Differenza e rapporti tra azione inibitoria della legge 281 e quella prevista in materia di clausole abusive.....</i>	14
3.5 <i>L'esercizio dell'azione inibitoria.....</i>	15
3.5.1 <i>Prima fase :la richiesta formale</i>	15
3.5.2 <i>Seconda fase: il tentativo di conciliazione</i>	16
3.5.3 <i>Terza fase: il ricorso all' Autorità giudiziaria</i>	17
3.6 <i>L'inibitoria cautelare</i>	17
3.7 <i>Rilevazione delle azioni inibitorie</i>	18
3.7.1 <i>Movimento Consumatori</i>	19
3.7.2 <i>Comitato Consumatori AltroConsumo.....</i>	19
3.7.3 <i>Acu – Associazione Consumatori ed Utenti</i>	20
3.7.4 <i>Adiconsum</i>	20
3.7.5 <i>Centro Tutela Consumatori Utenti.....</i>	21
3.7.6 <i>Ulteriori considerazioni.....</i>	21
3.8 <i>Le azioni inibitorie transfrontaliere: l'attuazione della direttiva comunitaria 98/27.....</i>	21
3.9 <i>Verso una più agevole tutela degli interessi dei consumatori:la risoluzione extragiudiziale delle controversie</i>	23
4. Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.....	26
4.1 <i>Il ruolo del CNCU e gli obiettivi strategici</i>	26
4.2 <i>L'attività recente</i>	26
4.3 <i>La legge n. 340/2000: la semplificazione amministrativa</i>	28
4.4 <i>La legge n. 57/2001: i servizi assicurativi.....</i>	29
4.5 <i>Ulteriori compiti del Consiglio.....</i>	29
5. Il riconoscimento delle associazioni dei consumatori.....	31
5.1 <i>Crescita del ruolo delle Associazioni.....</i>	31
5.2 <i>Il riconoscimento delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale.....</i>	33
5.3 <i>L'elenco delle Associazioni dei consumatori riconosciute.....</i>	34
6. Gli Strumenti per lo sviluppo del ruolo delle associazioni dei consumatori.....	36
6.1 <i>Le previsioni della legge 281: Fondo per il CNCU e contributi editoriali </i>	36

6.2 <i>La legge finanziaria 2001: le sanzioni Antitrust</i>	37
6.3 <i>La legge n. 57 del 2001: finanziamenti a progetti e programmi informativi promossi dalle associazioni dei consumatori</i>	37

7. La legge n. 281/98 come legge di riferimento della legislazione regionale di tutela del consumatore. 39

7.1 <i>Connessioni tra legge 281 e legislazione regionale in materia di tutela del consumatore</i>	39
<i>TABELLA:Quadro sinottico delle leggi regionali per la tutela dei consumatori</i>	41

1. Introduzione

1.1 *Una legge quadro dei diritti dei consumatori*

La legge 281 si pone nell'ordinamento giuridico nazionale come testo fondamentale di riferimento della disciplina consumeristica frammentata in varie disposizioni normative.

La legge sui diritti dei consumatori (e delle associazioni), ispirandosi ai principi comunitari da cui trae fondamento, detta le definizioni di consumatore, stabilisce un elenco di diritti fondamentali rispetto ai quali i consumatori potranno ottenere tutela sia in quanto titolari di interessi individuali, sia in quanto portatori di interessi collettivi. Questi ultimi vengono riconosciuti dal nostro ordinamento in via generale ad una categoria specifica di soggetti, configurando in tal modo la tutela collettiva dei consumatori come posizione giuridica soggettiva autonoma rispetto ai diritti individuali.

Di qui il riconoscimento delle associazioni come enti esponenziali della categoria dei consumatori in quanto legittimate a far valere in giudizio tali interessi collettivi.

Deve infatti riconoscersi che nel periodo trascorso dall'approvazione della legge anche il ruolo stesso delle associazioni si è precisato ed è via via cresciuto.

L'individuazione della loro missione, nella esclusiva tutela dei consumatori e degli utenti, ha sgombrato il campo da quelle ambiguità definitorie che finora avevano impedito di riconoscere l'importanza della tutela dei consumatori in quanto tale.

Ciò ha consentito di promuovere l'azione delle associazioni più ampiamente diffuse sul territorio nazionale, dotate di una struttura stabile e votate specificamente alla tutela degli interessi dei consumatori, riconoscendone la preziosità dell'operato e dei servizi offerti e rafforzandone di conseguenza il ruolo di rappresentanti istituzionali.

Ad oggi l'Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti riconosciute rappresentative a livello nazionale annovera 13 iscritti che costituiscono certamente gli enti più strutturati ed operativi su gran parte del territorio nazionale. Una eccezione, ammessa dallo stesso legislatore, è costituita dal Centro Tutela Consumatori ed Utenti di Bolzano in qualità di associazione operante in territorio ove risiedono minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute, per le quali sono richiesti parametri corrispondenti al limitato ambito territoriale in cui è esercitata l'attività associativa.

La stessa legge poi estende il diritto dei consumatori organizzati ad essere rappresentati anche attraverso il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti: organo costituito dai rappresentanti delle associazioni nazionali più rappresentative ed avente funzioni consultive e propositive nei confronti delle istituzioni, quali Governo e Parlamento.

Grazie quindi alle disposizioni contenute nella legge 281, il consumatore dispone oggi di uno statuto di salvaguardia, fatto di punti fermi che rappresentano il risultato di una acquisita coscienza di protezione in grado di indirizzare l'azione del mondo imprenditoriale e dei servizi agli utenti verso una più attenta considerazione di chi usufruisce dei prodotti e dei servizi immessi sul mercato e nello stesso tempo in grado di guidare l'attività delle associazioni verso forme di tutela più dirette e rapide degli interessi coinvolti.

La legge 281 rappresenta anche un notevole passo in avanti per migliorare i rapporti tra cittadini, mondo imprenditoriale ed istituzioni.

Dato, infatti, il carattere onnicomprensivo e il richiamo a principi fondamentali dell'ordinamento nonché alla normativa comunitaria, la legge 281 diviene il testo base di ogni disciplina specifica riguardante i consumatori.

E forse non è per caso che la politica per i consumatori in Italia sia cresciuta da qualche anno a questa parte, entrando definitivamente in sinergia con le politiche comunitarie ed internazionali.

Negli ultimi anni il nostro Paese è stato tra i primi in Europa a recepire le direttive comunitarie adottate in materia di tutela dei consumatori e certamente l'inquadramento del consumatore in un contesto normativo unitario riconducibile agli strumenti offerti dalla legge 281, ha facilitato l'adeguamento del sistema giuridico nazionale a quello comunitario, consentendo lo sviluppo di una politica per i consumatori coerente ed organica.

Si ha così il nucleo centrale di quello che è il diritto dei consumatori, vale a dire una serie di disposizioni specificamente orientate alla tutela dei consumatori stessi, organicamente ispirate dal diritto comunitario e aventi nel nostro ordinamento il punto di raccordo necessario proprio nella legge 281.

Infine va detto che la legge 281/98 si pone come punto di riferimento anche per la legislazione regionale, come dimostrano i recenti provvedimenti adottati dalla Toscana, dalla Basilicata e dall'Abruzzo, che fanno esplicito richiamo alla disciplina nazionale o ne ripropongono a livello locale gli istituti da essa introdotti.

1.2 Gli sviluppi

Il quadro giuridico che appare alla luce della legge 281 riflette dunque il livello sinora raggiunto nell'ambito di una politica dei consumatori vista come obiettivo strategico: naturalmente non è un quadro definitivo, ma dipendente dall'evoluzione delle esigenze di tutela.

All'interno di uno scenario ancora fortemente in evoluzione, la legge 281 costituisce sempre più la tavola dei principi base intorno alla quale ruota tutta la politica a favore dei consumatori in Italia.

In tale senso le implementazioni apportate alla legge 281 da interventi normativi successivi sono la naturale continuazione del percorso intrapreso dal legislatore al fine di realizzare compiutamente la rappresentanza istituzionale dei consumatori. Dette implementazioni comprendono:

la legge 24 novembre 2000, n. 340, che amplia i compiti del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti attribuendogli anche quello di segnalare al Ministro della funzione Pubblica difficoltà ed ostacoli connessi all'attuazione di disposizioni sulla semplificazione amministrativa;

il decreto legislativo 23 aprile 2001, n. 224 (attuazione della direttiva comunitaria 98/27 in materia di provvedimenti inibitori a tutela dei consumatori), che estende alle associazioni dei consumatori ed agli enti pubblici indipendenti riconosciuti in altri Stati membri dell'Unione Europea la possibilità di esercitare nel nostro Paese le azioni inibitorie

per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori in questioni transfrontaliere e consente alle 13 Associazioni riconosciute in Italia di promuovere azioni inibitorie negli altri paesi comunitari;

la legge finanziaria per il 2001 (Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 148), che introduce il principio di destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori le somme derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Antitrust;

la legge 5 marzo 2001, n. 57 (disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), che stabilisce importanti disposizioni in materia di informazione del consumatore, al fine di garantire la trasparenza e la concorrenzialità dei servizi assicurativi relativi alla responsabilità civile per veicoli a motore.

In base a tale legge il CNCU, nell'ambito dell'avvio di un programma di monitoraggio nazionale in convenzione con l'ISTAT, è destinatario dell'obbligo di comunicazione semestrale da parte delle imprese assicurative relativamente ai premi annuali di riferimento offerti agli utenti.

La stessa legge autorizza inoltre il CNCU a cofinanziare programmi delle associazioni dei consumatori realizzati specificamente per migliorare la condizione informativa degli utenti assicurativi.

La legge 57 autorizza infine il finanziamento di progetti, promossi dalle associazioni dei consumatori, in materia di assistenza informazione ed educazione del consumatore.

2. I diritti fondamentali dei consumatori

2.1 Lo Statuto dei consumatori

La legge 20 luglio 1998 n. 281, entrata in vigore il 29 agosto dello stesso anno, rappresenta una notevole innovazione nell'ordinamento italiano nel campo della difesa dei consumatori al punto che costituisce, nell'ambito dell'ordinamento giuridico nazionale, ormai il vero e proprio "statuto" del consumatore.

Essa, accanto ad una definizione della nozione di consumatore, tratta dalla normativa comunitaria, traccia l'elenco di quelli che vengono detti "diritti fondamentali" dei consumatori, delimitandone il campo ad aspetti specifici della vita economico-sociale in cui il cittadino-consumatore è inserito e della quale è parte integrante ed attiva.

In effetti non si tratta di una vera e propria delimitazione quanto, dato l'ampio raggio degli interessi enunciati, di una precisazione dell'ambito di intervento nei singoli settori al fine di garantire in quell'ambito l'effettività di una tutela certa, diretta ed affidabile.

2.2 La definizione di consumatore

La nozione di consumatore è tratta dalla normativa comunitaria che ormai fa costante riferimento alla persona fisica che acquista o utilizza beni o servizi per scopi non riferibili alla propria attività imprenditoriale o professionale.

Si discute in dottrina circa gli effetti operati dalla restrizione di una tale nozione alle sole persone fisiche, con esclusione quindi non solo di persone giuridiche ma anche di tutti gli organismi (ad es. aggregazioni di persone fisiche, associazioni ecc.) che non perseguono fini di lucro. Anche se un allargamento può essere auspicabile con riferimento a determinate situazioni specifiche, l'attuale nozione sembra essere sufficiente a garantire una tutela con riferimento ai singoli o agli interessi collettivi di cui sono portatori come categoria.

Il consumatore è accomunato dalla legge 281 all'utente, inteso come utilizzatore di servizi. Da questo punto di vista si è quindi in presenza di una definizione "allargata" che include non solo l'acquirente di beni di consumo ma anche chi utilizza un qualsiasi servizio, da intendersi nella sua accezione più estesa e residuale rispetto alla nozione di bene e da chiunque sia offerto.

La definizione normativa, anche se fa riferimento all'acquisto (per quanto riguarda i beni) non sembra connettere la nozione di consumatore a quella della necessità del pagamento di un corrispettivo, quindi la tutela degli interessi dei consumatori si estende anche al consumo di beni o all'utilizzo di servizi offerti a titolo gratuito (si pensi ad es. alle innumerevoli offerte di servizi gratuiti di collegamento ad Internet o all'offerta di prodotti software on line).

Seguendo il dettato della definizione, il concetto di consumatore sembra ricomprendere anche il professionista che acquista un bene o utilizza un servizio al di fuori della propria attività professionale, in quanto la definizione stessa si fonda sullo scopo dell'acquisto o dell'utilizzo e non sulla posizione soggettiva dell'acquirente. Tale è al riguardo l'orientamento della giurisprudenza.

2.3 L'elenco dei diritti fondamentali

Ai soggetti identificati come consumatori e/o utenti, la legge 281 riconosce una serie di diritti indicati come "fondamentali. Tali sono i diritti enunciati:

- a) la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi;
- b) una adeguata informazione ed una corretta pubblicità;
- c) l'educazione al consumo;
- d) la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi;
- e) la promozione ed lo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra consumatori ed utenti;
- f) l'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza.

Detti diritti, come espressamente indicato dal primo comma dell'art. 1 della legge, vanno interpretati alla luce dei principi contenuti nei trattati istitutivi delle Comunità europee e dell'Unione europea, nonché della normativa comunitaria derivata. Ciò a conferma sia dell'effetto propulsivo del diritto comunitario in materia di tutela dei consumatori, sia, di conseguenza, della avvenuta presa di coscienza di una dimensione sopranazionale del fenomeno consumeristico e della necessità di una previsione di forme di tutela armonizzate per i vari Stati membri dell'Unione.

L'elenco dei diritti è infatti fondato su quello di cui alla risoluzione CEE del 1975 che a sua volta riprende l'elenco dei diritti elaborati dal Consiglio d'Europa nella Carta europea di protezione dei consumatori del 1973.

I diritti elencati rappresentano il corpus che identifica la posizione giuridica del consumatore nell'ambito degli interventi entro cui va attuata la sua tutela. A ben guardare, più che di diritti si tratta di principi ispiratori o meglio di obiettivi perseguiti o da perseguire nell'ambito della normativa specifica di settore. Nelle diverse categorie va individuata, infatti, una parallela azione settoriale, attuata o da attuare sia a livello comunitario che a livello nazionale. Naturalmente detti diritti sono in gran parte riconosciuti e garantiti da specifiche disposizioni normative: alcuni sono addirittura garantiti dalla Costituzione, come il diritto alla salute (art. 32), il diritto alla sicurezza (art. 41, comma 2), il diritto all'informazione corretta (art. 21).

Accanto a situazioni che configurano veri e propri diritti soggettivi già presenti nel nostro ordinamento, la legge 281 ne afferma altri, caratteristici dello status di consumatore e della sua posizione subordinata rispetto al fornitore di beni o di servizi, come il diritto ad una pubblicità corretta, il diritto alla correttezza trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali.

Altri diritti hanno poi una valenza sociale, come il diritto all'educazione al consumo (che si aggiunge a complemento del diritto ad una informazione che deve essere adeguata, cioè in linea con l'evoluzione della tipologia dei rapporti posti in essere, sempre più spesso complessi e derivati da istituti giuridici estranei alla nostra tradizione).

Va annotato poi il diritto allo sviluppo dell'associazionismo libero e volontario come espressione del diritto dei consumatori di essere rappresentati e di esprimere, attraverso la loro partecipazione diretta o tramite organismi aggregativi di interessi, istanze capaci di essere considerate a livello politico come richieste fondamentali del nostro sistema economico-sociale.

Corollario del diritto alla qualità dei prodotti è infine il diritto alla erogazione dei servizi pubblici secondo standard di efficienza e qualità adeguati, vale a dire idonei e non solo sufficienti a qualificare un livello elevato di soddisfazione e di benessere.

Unitamente ai diritti che sostanziano forme individuali di tutela, la legge 281 introduce significativamente il concetto di tutela degli interessi collettivi, riguardanti cioè i consumatori in quanto categoria. L'innovazione è importante perché il riconoscimento legislativo di una azione di carattere generale risolve un problema finora affidato agli orientamenti della giurisprudenza, se si esclude la previsione dettata dal legislatore nazionale in attuazione di direttiva comunitaria, nello specifico campo delle clausole abusive.

La tutela si sostanzia nell'esercizio di una azione di carattere inibitorio, rivolta a far cessare e ad impedire gli atti o comportamenti lesivi posti in essere in danno dei consumatori ovvero ad eliminare gli effetti di quelli accertati. Sono riconosciute legittimate ad esercitare tale azione le associazioni dei consumatori iscritte in apposito elenco tenuto presso il Ministero dell'industria in quanto rispondenti a determinate caratteristiche individuate ex lege che ne fanno gli enti esponenziali di rappresentanza degli interessi collettivi dell'intera categoria.

I diritti enunciati dalla legge 281 che costituiscono il nucleo centrale qualificante lo status di consumatore, sono definiti "fondamentali" non tanto (non solo) perché inerenti a posizioni giuridiche soggettive inviolabili, quanto piuttosto come posizioni giuridiche soggettive (di diversa natura) essenziali. Sia nel senso che la loro violazione dà necessariamente luogo ad una sanzione, sia nel senso che rappresentano il nucleo minimo ad oggi individuato, al quale altri diritti si potranno aggiungere nel tempo a seconda del soprappiungere di nuove situazioni oggetto di tutela.

E che sia così riceve conferma dalla recente modifica operata dal decreto legislativo n. 224/2001 di recepimento della direttiva comunitaria 98/27 in materia di azioni inibitorie per la tutela dei consumatori. Tale modifica "aggiunge" all'elenco dei diritti della legge 281 anche le ipotesi di violazione degli interessi collettivi dei consumatori contemplati nelle direttive comunitarie richiamate e massimamente riferite alla tutela degli interessi economici.

In realtà non si tratta, come meglio si vedrà in seguito, di una vera e propria aggiunta, per un duplice ordine di motivi:

- 1) gli interessi dei consumatori oggetto di tutela delle direttive comunitarie (e per il diritto interno dei relativi atti di recepimento) sono già ricompresi nella formulazione originaria dell'elenco dei diritti enunciati dalla legge 281;
- 2) mentre i diritti di cui all'art. 1 della legge 281 si riferiscono al consumatore nella duplice veste di individuo e di appartenente ad una categoria (non distinguono tra tutela individuale e tutela collettiva), gli interessi contemplati nelle direttive comunitarie aggiunte sono oggetto esclusivamente di tutela degli interessi collettivi, ai fini quindi dell'esercizio dell'azione inibitoria da parte degli organismi legittimati.

In ogni caso si tratta di una precisazione dovuta, derivata dagli obblighi di recepimento di una direttiva comunitaria, principalmente con riferimento agli organismi transfrontalieri, legittimati ad esercitare l'azione inibitoria in altri Paesi membri dell'Unione europea, ai sensi di quanto stabilisce la citata direttiva 98/27, cioè avuto riguardo alla tutela degli interessi contemplati (solo) nelle direttive comunitarie allegate. Organismi cui adesso la legge 281 novellata, estende la possibilità di esercitare

l'azione inibitoria anche in Italia per atti o comportamenti lesivi per i consumatori del proprio Paese, posti in essere, anche in parte, in Italia.

---ooOoo---

L'effettivo esercizio di tali diritti da parte dei consumatori e la possibilità di farli valere è reso possibile attraverso i seguenti punti che qualificano l'impianto normativo della legge n. 281:

- a) la legittimazione ad agire da parte delle associazioni a tutela degli interessi collettivi;
- b) l'individuazione (attraverso l'Elenco) delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative;
- c) la costituzione di un Consiglio nazionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti;
- d) la previsione di forme di sostegno finanziario per l'attività delle associazioni.

3. La Legittimazione ad agire

3.1 La tutela collettiva ed interessi individuali

Si è discusso ed in parte ancora si discute (per il perdurare di certi atteggiamenti ostativi all'esercizio dell'azione inibitoria e di certe oscillazioni nelle pronunce giudiziarie specie da parte della magistratura ordinaria sull'ammissibilità dell'azione stessa) sulla natura della tutela degli interessi collettivi dei consumatori, accordata dal legislatore all'azione delle associazioni dei consumatori legittimate a proporla.

In particolare è dibattuto se si tratti di una legittimazione autonoma, fondata su posizioni giuridiche soggettive diverse da quelle individuali riconosciute ai consumatori ai sensi dell'art. 1 della legge 281, oppure se si tratti invece di una specificazione del fenomeno della sostituzione processuale ai sensi dell'art. 81 c.p.c.

Nel primo caso la tutela degli interessi collettivi si affianca a quella individuale potendo restare completamente svincolata da questa. Nel secondo caso invece la tutela degli interessi collettivi è strettamente legata a quella dei diritti individuali, considerato in tale ipotesi l'intervento delle associazioni dei consumatori un mero intervento ad adiuvandum della posizione giuridica soggettiva individuale. In tale ottica gli interessi collettivi dei consumatori corrisponderebbero in sostanza alla sommatoria degli interessi individuali dei singoli consumatori coinvolti.

A seconda dell'interpretazione che si fornisce della norma su questo aspetto ne discendono conseguenze sul piano pratico anche in ordine ai rapporti tra azione inibitoria posta a tutela degli interessi collettivi ed azione individuale.

A tale riguardo va considerato l'ultimo comma dell'art. 3 della legge 281 il quale stabilisce, in linea con quanto affermato dalla direttiva comunitaria, che l'esercizio dell'azione inibitoria non preclude il diritto ad azioni individuali dei consumatori che siano danneggiati dalle medesime violazioni.

Questa formulazione sembra confermare l'intenzione del legislatore di attribuire alle associazioni dei consumatori la legittimazione ad agire in via diretta ed autonoma quando in pericolo o danneggiati sono gli interessi collettivi dei consumatori. Con tali intendendosi delle situazioni giuridiche soggettive diverse, pur potendo esservi correlate, da quelle individuali.

Entrambi i rimedi, quello tradizionale dell'azione individuale e quello introdotto dal legislatore, sono rimedi distinti, che si fondano su presupposti diversi. I consumatori, a livello individuale, sono titolari solo dei propri diritti soggettivi, mentre compete alle associazioni l'inibitoria per i comportamenti lesivi o la rimozione degli effetti di quelli già posti in essere in quanto mettono in pericolo o producono effetti dannosi in relazione ad interessi riconducibili alla generalità della categoria dei consumatori.

Naturalmente, anche se le due possibilità di tutela restano autonome, i relativi casi sono nettamente separati e non intercambiabili, non trasferendosi gli effetti del giudicato dell'azione collettiva nella sfera giuridica del singolo consumatore, questi potrà innestare la propria azione individuale sulla sentenza risultante dall'esercizio dell'azione inibitoria collettiva. E viceversa, l'ottenimento di una sentenza favorevole sul piano individuale per un consumatore, potrà, ricorrendone i presupposti, formare oggetto di un'azione inibitoria a tutela degli interessi collettivi esercitata dalle associazioni legittimate.

Con il riferimento al dettato dell'ultimo comma dell'art. 3 della legge 281, la formulazione della disposizione sembra porre dei limiti alla portata della non preclusione di successive azioni individuali dei singoli consumatori a seguito di azione inibitoria esercitata a tutela degli interessi collettivi per le medesime violazioni.

La norma infatti si riferisce alle azioni individuali poste in essere da consumatori "danneggiati". Ciò sembrerebbe limitare l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte del singolo consumatore alla sola richiesta di risarcimento del danno subito a seguito o per effetto del comportamento lesivo, escludendosi la possibilità di ottenere tutela, come singolo, per un'azione di tipo preventivo.

Tuttavia, quanto detto a proposito della autonomia delle due azioni (collettiva ed individuale) sembra risolvere la questione nel senso che l'azione inibitoria a tutela degli interessi collettivi si configura come un rimedio aggiuntivo e non sostitutivo dei tradizionali rimedi già concessi dall'ordinamento giuridico a tutela dei diritti soggettivi individuali: rimedi che permangono in capo al singolo nella loro integrità il quale pertanto potrà porre in essere non solo azioni di tipo risarcitorio-reintegratorio, ma anche quelle cautelari e preventive previste dall'attuale normativa. In questo senso la disposizione della direttiva comunitaria 98/27, che non fa alcun riferimento al danno subito come eventuale presupposto dell'azione individuale, rafforza questa interpretazione alla luce di una lettura sistematica della effettiva intenzione del legislatore comunitario e di conseguenza di quello nazionale. Va aggiunto che, per il carattere minimale della direttiva, il legislatore nazionale avrebbe potuto stabilire una disciplina diversa da quella comunitaria solo nel senso di prevedere una più alta difesa del consumatore, inteso sia come categoria che come singolo.

3.2 L'articolo 3 della legge 281

Le finalità dichiarate dal legislatore di "garantire e riconoscere i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori" e la loro "tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva, trova la sua attuazione nelle disposizioni che regolano la legittimazione ad agire delle associazioni riconosciute.

Le associazioni iscritte all'elenco di cui alla stessa legge 281 hanno il potere di agire in giudizio a tutela dei diritti collettivi dei consumatori, con la possibilità di chiedere al giudice competente:

- 1) di inibire gli atti ed i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori;
- 2) di far adottare tutte le misure idonee ad eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate;
- 3) di ordinare la pubblicazione del provvedimento giudiziale su uno o più quotidiani nazionali o locali, nei casi in cui la pubblicazione possa contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate

3.3 L'azione inibitoria

L'azione inibitoria di cui si tratta ha carattere generale. E ciò a differenza di quella prevista dal codice civile solo in materia di clausole vessatorie (legge n.52 del 1996 che ha introdotto gli artt. 1469 bis e seguenti al codice civile).

La previsione di tale strumento a favore di un più immediato riconoscimento degli interessi dei consumatori è importante perché è svincolata dal danno eventualmente subito dal singolo consumatore: l'azione infatti può essere avviata direttamente e

preventivamente dalle associazioni dei consumatori per tutelare interessi collettivi, indipendentemente da segnalazioni di privati e dunque dall'esigenza di tutelare una singola posizione individuale.

La finalità della norma, che riprende, o meglio anticipa, il dettato della direttiva Comunitaria 98/27, è sia di far cessare la condotta lesiva a danno dei consumatori sia di impedirla per il futuro.

La natura preventiva (e come si è visto sopra autonoma rispetto alla tutela individuale) ne fa uno strumento efficace assegnato alle associazioni legittimate capace di evitare il protrarsi di pregiudizi per i consumatori.

L'azione è esercitata davanti al giudice competente che può essere sia l'autorità giudiziaria ordinaria o anche il giudice amministrativo nei casi in cui sia prevista la competenza di questo.

Il giudice esamina l'effettività della condotta lesiva sulla base degli elementi di prova dedotti: può trattarsi di una qualsiasi condotta ritenuta pregiudizievole degli interessi dei consumatori secondo l'ampio spettro di cui all'elenco dei diritti elencati nell'art.1 della legge 281.

3.4 Differenza e rapporti tra azione inibitoria della legge 281 e quella prevista in materia di clausole abusive

La legge 281 pone dei problemi di collegamento con la disciplina preesistente avuto riguardo al riconoscimento e alla legittimazione processuale delle associazioni dei consumatori. In particolare i problemi si pongono con il disposto dell'art. 1496 sexies del codice civile, introdotto dalla novella di cui alla legge 6.2.1996, n.52 (Comunitaria 96) ai fini del recepimento della Direttiva UE 93/13 in materia di clausole abusive.

La norma del codice civile consente alle associazioni rappresentative dei consumatori di esercitare l'azione inibitoria (strutturata analogamente a quella di cui all'art. 3 della legge 281) in materia di clausole abusive inserite dai professionisti nei contratti con i consumatori, a tutela degli interessi collettivi di questi ultimi. Ci si chiede quale sia il rapporto tra la norma la norma predetta, di carattere specifico, e quella analoga, ma generale, di cui alla legge 281/98.

Essendo di fatto la disposizione del Codice Civile limitata alle clausole abusive, essa resta assorbita in quella più generalmente riferita a qualsiasi atto o condotta degli interessi collettivi dell'art.3 della legge 281.

Tuttavia, poiché la norma codicistica non prescrive alcun requisito per provare la rappresentatività delle associazioni dei consumatori si genera la seguente situazione, almeno in astratto.

Tutte le associazioni dei consumatori possono esercitare l'azione inibitoria relativa alle clausole abusive contenute nei contratti stipulati con i consumatori, ma solo quelle in possesso dei requisiti richiesti dall'art.5 sulla legge 281 sono legittimate ad esperire l'inibitoria generale (su qualsiasi atto o comportamento lesivo) di cui all'art.3 della stessa legge 281.

A ben guardare ciò, significa soltanto che mentre ai sensi della legge 281 la legittimazione delle associazioni dei consumatori avviene preventivamente e una volta per tutte "ex lege" (valutazione del possesso dei requisiti prescritti ed iscrizione dell'elenco delle associazioni rappresentative), l'esercizio dell'azione inibitoria, ex art.1496 sexies del Codice civile comporta l'apprezzamento caso per caso della rappresentatività

dell'associazione dei consumatori da parte del giudice chiamato a decidere sulla legittimazione attiva all'esercizio dell'inibitoria.

Tale configurazione dei rapporti tra le due norme (avallata dalla giurisprudenza) se in linea teorica stabilisce una netta differenziazione tra le due inibitorie quanto a soggetti legittimati, sul piano pratico, di fatto, limita la portata dell'art.1496 sexies e rischia d'altra parte di attenuare l'importanza dell'iscrizione all'elenco ai fini della legittimazione all'esperimento dell'inibitoria generale.

Infatti, mentre ai sensi dell'art.1496 sexies è vero che un'associazione dei consumatori non perde la legittimazione ad agire perché non in possesso dei requisiti richiesti dall'art. 5 della legge 281, è pur vero che tali requisiti ben possono essere utilizzati dal giudice anche ai fini dell'applicazione dell'art.1469 sexies per accertare il grado di rappresentatività dell'associazione anche in tale sede

D'altra parte i parametri tradizionalmente utilizzati dal giudice ai fini della valutazione della rappresentatività dell'associazione sono la diffusione sul territorio, l'operatività e il riconoscimento di ente esponenziale attraverso l'attività svolta, la presenza di una struttura stabile ed organizzativa su base partecipativa, che sono poi i parametri che la legge 281 ha codificato nell'art.5.

L'applicazione dell'esercizio dell'inibitoria ex art.1469 sexies c.c. per le associazioni non in possesso dei requisiti di cui alla L.281 sarebbe quindi limitato a pochi casi circoscritti sia come entità del fenomeno che come riferibilità ad una categoria di consumatori (situazioni locali) il che renderebbe difficile l'ammissibilità dell'azione sul piano della valutazione degli interessi coinvolti se possano o meno configurarsi in tali casi circoscritti come interessi collettivi.

Se poi si aggiunge che, come si è visto, ai fini dell'esercizio inibitorio cautelare, in genere il giudice valuta i giusti motivi di urgenza alla stregua dell'esistenza di un pregiudizio grave, imminente e irreparabile e nel caso delle clausole vessatorie il danno è di solito eventuale, ipotetico e riparabile cioè risarcibile, l'esercizio dell'azione accusa ulteriori restrizioni.

Al momento mancano quindi indicazioni univoche dei rapporti tra le due azioni inibitorie restando di fatto quella relativa alla clausola abusiva assorbita sia con riferimento all'oggetto, sia con riferimento ai soggetti legittimati in quella di cui all'art.3 della legge 281.

Vi è da dire che una tale impostazione, se lasciata alla valutazione del giudice senza un preciso indirizzo, rischia anche di vanificare l'iscrizione all'elenco come elemento caratterizzante la rappresentatività delle associazioni dei consumatori, potendo il giudice (per l'inibitoria relativa alle clausole abusive, ma anche per quella generale ex art.3 L.281) valutare il possesso dei requisiti richiesti dall'art.5 ai fini della legittimazione ad agire dell'associazione ricorrente, prescindendo del tutto dal fatto che l'associazione stessa sia iscritta o meno all'elenco previsto dalla legge.

3.5 L'esercizio dell'azione inibitoria

La procedura di esercizio dell'azione inibitoria, prevista dall'articolo 3 della legge 281, si articola in tre fasi.

3.5.1 Prima fase :la richiesta formale

L'associazione dei consumatori ha, anzitutto, l'onere di effettuare una richiesta formale, presso l'azienda o amministrazione pubblica e/o privata che si reputa responsabile, di

cessare quel determinato comportamento che ritenuto lesivo dei diritti dei consumatori e degli utenti. Solo dopo 15 giorni dalla data in cui è stata presentata tale richiesta che scatta la possibilità di rivolgersi al giudice competente.

Tale disposizione sostanzia un onere di diffida preventiva da parte dell'associazione dei consumatori e si pone come presupposto per l'esercizio sull'azione inibitoria.

La procedura ipotizzata dal legislatore mette in luce la volontà di esperire l'azione inibitoria davanti al giudice competente solo una volta che siano esaurite altre possibilità di risoluzione della controversia non conflittuali fuori delle sedi giudiziarie in modo che da un lato la soluzione possa avvenire in tempi abbreviati rispetto a quelli processuali e dall'altro che i rapporti tra associazioni dei consumatori ed operatori e/o pubblica amministrazione siano caratterizzati da un alto tasso di buona convivenza, rafforzata dall'identità dell'obiettivo da realizzare: quello di agire in un quadro di regole improntate alla trasparenza e alla correttezza dei rapporti. In questo contesto va considerata anche la disposizione che consente la possibilità di risolvere la questione in via conciliativa.

L'obbligo di richiesta preventiva alle aziende e/o alla P.A. si riferisce naturalmente alla sola ipotesi di cessazione del comportamento lesivo perdurante. Verrebbe infatti meno la ragione nel caso di richiesta di rimozione degli effetti dannosi, richiesta che non può che avvenire in via giudiziale.

La disposizione dell'art.3 comma 5 si pone quindi come presupposto necessario per esperire la sola azione inibitoria propriamente detta: diretta ad impedire o a far cessare l'atto o comportamento lesivo.

3.5.2 Seconda fase: il tentativo di conciliazione

Prima del ricorso al giudice viene anche data alle associazioni la possibilità di risolvere la controversia in via conciliativa presso le commissioni arbitrali e conciliative territorialmente competenti, istituite presso le camere di commercio, prevedendo che il verbale di conciliazione, affinché costituisca a tutti gli effetti titolo esecutivo, sia omologato dal pretore. Questo costituisce un ulteriore strumento extra giudiziale di rapida soluzione della controversia che evita di appesantire la giustizia ordinaria e di accelerare i tempi per la composizione (la procedura conciliativa deve definirsi entro sessanta giorni).

Il rimedio è facoltativo ma di grande importanza. Innanzitutto perché individuando nelle Camere di commercio il centro di composizione delle controversie ne conferma il ruolo sempre più mediano tra imprese e consumatori che le Camere di commercio hanno assunto marcatamente da qualche tempo. Inoltre perché lo strumento della conciliazione è destinato, nelle intenzioni del Governo comunitario e di conseguenza anche di quello nazionale, a diventare il rimedio principale della composizione non conflittuale di controversie in materia di consumo.

Si pensi alla rete europea degli organismi di conciliazione (detta EEJ-Net) in via di realizzazione nei diversi stati membri dell'Unione Europea, Italia compresa. Rete che metterà in contatto i diversi organismi accreditati in ciascuno Stato membro ai fini di rendere agevole, non onerosa e veloce la risoluzione di questioni transfrontaliere. Tale rete, nel garantire a livello centrale un punto di coordinamento nazionale, vedrà anche accresciuto il ruolo della associazioni dei consumatori.

La norma dell'art.3 della legge, non facendone menzione, rimette alle procedure dei singoli organismi di conciliazione delle Camere di Commercio il compito di scandire le fasi,

i tempi, gli oneri derivanti dal ricorso alla conciliazione . Unica preoccupazione del legislatore è stata quella di fissare un termine massimo di 60 giorni per la conclusione del tentativo di conciliazione.

Il verbale di conciliazione deve essere omologato dal pretore competente per territorio, il quale ne accerta la regolarità formale e lo dichiara esecutivo con decreto. Pertanto il verbale di conciliazione che ha già valore vincolante per le parti acquisisce anche valore di titolo esecutivo, vale a dire dà luogo alla procedura di esecuzione forzata.

3.5.3 Terza fase: il ricorso all' Autorità giudiziaria

In aggiunta o in alternativa a tali possibilità, l'associazione di tutela dei consumatori può infine rivolgersi all'Autorità Giudiziaria ordinaria o amministrativa, per chiedere:

- a. di inibire atti e comportamenti lesivi degli interessi della parte rappresentata (il consumatore o l'utente);
- 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.

Quanto alla rimozione degli effetti derivanti da violazioni accertate, si tratta di uno strumento di carattere generale, complementare ed autonomo rispetto all'esercizio dell'azione inibitoria, volto alla eliminazione degli effetti una volta cessato il comportamento lesivo nei confronti dei consumatori e le relative violazioni siano state accertate.

Il carattere riparatorio dello strumento non è precisato dalla disposizione che evidentemente sarà ottemperata secondo modalità di volta in volta stabilite dal giudice in base al caso concreto.

Un esempio esplicito di rimedio reintegratorio è invece stabilito dalla legge nell'ordine di pubblicazione della decisione giudiziale "nei casi in cui la pubblicità del provvedimento può contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate".

La pubblicazione del provvedimento del giudice riveste quindi la natura del rimedio accessorio e complementare alla declaratoria di illiceità del comportamento perpetuato in danno degli interessi dei consumatori. Nel silenzio della norma, che ne fa una disposizione autonoma rispetto alla azione inibitoria e alla richiesta di eliminazione degli effetti (rispettivamente lett. a) e b) art. 3 L.281) sembrerebbe che la pubblicazione del provvedimento possa essere ordinata dal giudice oltre che con riguardo all'azione inibitoria, anche a provvedimenti di tipo reintegratorio.

Da segnalare la restrizione della pubblicazione ai soli quotidiani (nazionali e/o locali) con esclusione di forme alternative di divulgazione (es. radio, televisione)

3.6 L'inibitoria cautelare

Si discute in dottrina (e soprattutto in giurisprudenza non si segue un criterio univoco) con riferimento alla possibilità di ricorso al rito cautelare per la concessione del

provvedimento inibitorio d'urgenza in via provvisoria ai fini di garantire, nelle more del procedimento ordinario, gli effetti della inibitoria.

La norma sancisce che il ricorso in via cautelare sia ammesso qualora vi siano "giusti motivi d'urgenza". Questa formulazione pone dei problemi di raccordo con l'analogo procedimento di cui all'art. 700 del c.p.c. in cui si parla invece di "pregiudizio imminente e irreparabile", limite tradizionalmente abbreviato nelle locuzioni del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*.

Ci si chiede se questa diversa formulazione di fatto abbassi il livello di accesso al rito cautelare quando siano coinvolti interessi dei consumatori rispetto al tradizionale limite di cui all'art. 700 c.p.c.

Al di là delle varie interpretazioni ed indirizzi si può dire che la formulazione scelta dal legislatore nell'art. 3 co 6 L.281 sembrerebbe non fare altro che adattare il rimedio dell'art.700 c.p.c. alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori, raccordando il requisito dei giusti motivi di urgenza alla specifica natura collettiva dell'interesse in gioco; interesse collettivo qualitativamente diverso dai diritti individuali dei singoli consumatori.

Pertanto, mentre il ricorso all'art. 700 c.p.c. resta attuabile per le azioni individuate, quello di cui all'art. 3 co 6 L.281 si riferisce alla tutela degli interessi collettivi.

La ragione della estensione del concetto di *periculum in mora* ai "giusti motivi d'urgenza" sembrerebbe rinvenirsi nel fatto che comportamenti lesivi che arrecano un danno limitato agli interessi dei singoli consumatori possono manifestare la loro reale potenzialità se esaminati in relazione agli effetti su intere categorie o gruppi di consumatori.

Esistono numerose condotte che producono danni che relativamente ai singoli non hanno il carattere della gravità ed irreparabilità, ma che sono capaci di effetti a cascata e quindi rilevanti, se esaminati in un'ottica collettiva.

Il parametro di valutazione del rimedio cautelare non può essere il medesimo, pertanto, per l'azione individuale e per l'azione collettiva. Proprio di questo si è fatto carico il legislatore del 1998 per una migliore tutela del consumatore rispetto a situazioni altrimenti destinate a rimanere prive di sanzione, soprattutto tenuto conto che, a livello individuale, il pregiudizio esiguo subito avrebbe potuto trattenere il singolo consumatore dall'esperire l'azione o impedito di ottenere il provvedimento cautelare d'urgenza (valutato secondo i criteri dell'art. 700 c.p.c.).

3.7 Rilevazione delle azioni inibitorie

Ai fini della valutazione degli effetti della legge 281 con riferimento alla tutela degli interessi collettivi dei consumatori, la Direzione Generale per l' Armonizzazione del Mercato e la Tutela dei Consumatori. del Ministero delle Attività Produttive, presso la quale è tenuto l'elenco delle associazioni iscritte, ha avviato un monitoraggio sullo stato di attuazione della legge nel corso del primo anno a regime, con specifico riferimento al ricorso, da parte dell'associazione dei consumatori e degli utenti, alle procedure previste dall'art.3 della legge stessa, nonché alle azioni inibitorie previste dall'art.1469 sexies del cod.civ. sulle clausole abusive.

E' stato pertanto predisposto un questionario che è stato inviato alle associazioni legittimate e relativo alle azioni avviate o definite nell'anno 2000.

Il questionario è stato inviato alle 13 Associazioni dei consumatori iscritte all'elenco delle associazioni legittimate: delle 13 associazioni contattate solo 8 hanno risposto, a

conferma delle difficoltà ancora esistenti perché l'esercizio dell'azione possa diventare pratica usuale nei casi di atto o comportamento lesivo degli interessi dei consumatori.

Le Associazioni dei Consumatori che hanno fornito elementi utili all'indagine sono : Movimento Consumatori, Comitato Consumatori AltroConsumo; Codacons; ACU Associazione Consumatori Utenti; Centro Tutela Consumatori Utenti di Bolzano; Adiconsum; Movimento Difesa del Cittadino; Unione Nazionale Consumatori.

Da un primo riscontro dei dati contenuti nelle risposte si possono rilevare i seguenti elementi.

3.7.1 Movimento Consumatori

L'Associazione Movimento Consumatori ha promosso:

- Un ricorso d'urgenza ai sensi dell'art. 3, comma 6, della legge 281/98 contro il fabbricante di un prodotto elettrico casalingo, per violazione delle norme in materia di informazione, tutela della salute e della sicurezza del consumatore. Il giudizio si è svolto davanti al tribunale di Milano ed è stato deciso con ordinanza di rigetto in data 18.11. 2000. L'Associazione ha successivamente avviato ricorso giurisdizionale ai sensi dell'art. 3 , comma 1, della stessa legge 281.
- Un'azione inibitoria ai sensi dell'art. 1469 sexies cod. civ. relativa ad un modello contrattuale di richiesta di finanziamento, promossa avanti il Tribunale di Torino e ancora pendente al momento dell'invio della documentazione.

3.7.2 Comitato Consumatori AltroConsumo

Il Comitato Consumatori AltroConsumo:

- non ha proposto nell'anno di rilevazione alcuna azione inibitoria in sede giudiziale, né in via ordinaria né in sede cautelare ai sensi della legge n. 281/98;
- ha per contro ha avviato quattro volte la procedura extragiudiziale e pregiudiziale all'esercizio di una eventuale azione inibitoria di richiesta di cessazione del comportamento ritenuto lesivo, ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge 281: due casi riguardano la sicurezza e qualità dei prodotti o dei servizi offerti ai consumatori; i restanti due hanno ad oggetto la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali;
- ha inoltre esperito l'azione inibitoria, ai sensi dell'art. 1469 sexies, in nove casi (tra questi nei confronti di aziende automobilistiche, gestori di telefonia, venditori di servizi finanziari), sette casi sono stati definiti e due pendenti alla data di compilazione del questionario. Tutti i casi definiti si sono conclusi con sentenza favorevole al consumatore. Due di questi sono stati appellati dalla controparte. Uno dei due casi appellati ha avuto la conferma in secondo grado della sentenza favorevole per il consumatore. In tre casi si è avuta anche la condanna della controparte alla pubblicazione della sentenza su quotidiani nazionale e/o riviste di settore. Le azioni inibitorie proposte hanno avuto ad oggetto 7 clausole che prevedevano casi di esonero della responsabilità 6 clausole concernenti modifiche unilaterali; 4 ipotesi di restrizioni in ordine al diritto di recesso o disdetta da parte del consumatore e 7 clausole riguardanti Condizioni giuridiche. Le azioni inibitorie

definite con provvedimento finale sono state tutte attivate a prescindere dalla tutela di una situazione individuale;

- ha infine esercitato 4 volte la procedura cautelare d'urgenza prevista dall'art. 1469 sexies in materia di clausole abusive ai sensi dell'art. 669 ss. C.p.c.. Le azioni cautelari sono state avviate nei confronti di aziende automobilistiche. Di queste 4 solo una si è conclusa con ordinanza favorevole al consumatore, tre sono state appellate dall'associazione, di queste 1 ha avuto un giudicato definitivo sfavorevole per il consumatore.

3.7.3 *Acu – Associazione Consumatori ed Utenti*

L'Acu – Associazione Consumatori ed Utenti

- ha promosso 23 procedimenti ai sensi della legge n. 281/98, uno è stato definito con esito favorevole per il consumatore e 22 risultavano ancora pendenti alla data di compilazione del questionario. I procedimenti riguardano la tutela della salute la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi offerti, la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali, gli standard di qualità ed efficienza nei servizi pubblici;
- ha inoltre inviato 10 richieste di cessazione del comportamento ritenuto lesivo per i quali ha successivamente attivato il ricorso giurisdizionale. Sono tutt'ora pendenti 4 procedimenti in via conciliativa e 2 procedimenti con azione cautelare ai sensi dell'art. 700 c.p.c.
- sono state infine avviate e risultano tutt'ora pendenti 4 procedimenti esperiti ai sensi dell'art. 1469 sexies cod. civ. in materia di clausole abusive con procedura d'urgenza.

3.7.4 *Adiconsum*

L'Associazione *Adiconsum*:

- ha promosso 3 procedimenti ai sensi della legge 281/98. Tutti si sono conclusi con esito favorevole per il consumatore; in due casi vi è stata anche la pubblicazione della sentenza su quotidiani nazionali. I casi hanno riguardato la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi offerti, la correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali e gli standard di qualità dei servizi pubblici. Uno dei tre casi promossi si è concluso con ottemperanza alla richiesta preliminare di cessazione del comportamento lesivo. I casi per i quali si è avviato il procedimento giurisdizionale sono stati definiti uno con la inibitoria propriamente detta e l'altro con la procedura cautelare d'urgenza;
- ha poi promosso 1 procedimento in materia di clausole abusive ai sensi dell'art. 1469 sexies cod. civ. Il procedimento si è concluso con esito favorevole per il consumatore ed è stata altresì ordinata la pubblicazione della sentenza;
- ha tuttavia tenuto a precisare che le azioni sviluppate dall'associazione per rimuovere comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori sono in realtà più numerose di quelle di cui si dà conto nel questionario, anche se nella maggior parte dei casi la questione trova risoluzione nella definizione di un rapporto negoziale scongiurando in tal modo l'avvio della fase giurisdizionale.

3.7.5 Centro Tutela Consumatori Utenti

Il Centro Tutela Consumatori Utenti di Bolzano:

- ha inviato 6 richieste di cessazione del comportamento ritenuto lesivo preliminarmente all'esperimento delle procedure inibitorie di cui alla legge 281/98: di queste 4 casi riguardano la correttezza trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali, 1 la sicurezza e qualità dei prodotti e servizi, 1 un'adeguata informazione e corretta pubblicità
- ha inoltre avviato un procedimento giurisdizionale ai sensi della legge 281, tutt'ora pendente relativo alla correttezza dei rapporti contrattuali;
- infine ha promosso un'azione inibitoria in materia di clausole abusive ex art. 1469 sexies cod. civ, relativo a clausole riguardanti condizioni economiche del contratto, anch'esso tutt'ora pendente.

3.7.6 Ulteriori considerazioni

Per quanto riguarda le altre Associazioni dei consumatori che hanno risposto all'invito dell'amministrazione risulta, stando a quanto contenuto nel questionario, che l'Unione nazionale Consumatori non ha esercitato alcuna azione inibitoria nel corso del 2000, il Movimento Difesa del Cittadino non fornisce alcuna indicazione al riguardo e il Codacons ha inviato l'elenco di tutte le iniziative promosse nell'anno di riferimento, dal quale peraltro risulta difficile individuare quante di queste rientrano tra le azioni inibitorie ai sensi della legge n. 281/98 o del codice civile, non essendo stato compilato il modello secondo lo standard del questionario trasmesso.

La ricerca effettuata, i cui dati devono ancora essere resi omogenei ed analizzati, ha inteso iniziare a fornire un quadro del ricorso allo strumento dell'inibitoria prevista dalla legge. Ciò è importante sia al fine di una corretta interpretazione della norma ad effettivo vantaggio dei consumatori, sia al fine di proporre eventuali interventi migliorativi del sistema, come nel caso della individuazione del necessario raccordo tra inibitoria generale ed inibitoria relativa alle clausole abusive.

Gli elementi informativi fin qui raccolti hanno evidenziato ancora un limitato ricorso allo strumento dell'inibitoria, specie di quella esercitata ai sensi della legge 281: innanzitutto per la novità del rimedio introdotto dal legislatore che ancora necessita del necessario rodaggio perché le associazioni possano utilizzarlo al meglio e gli organi giudicanti possano accettarne gli effetti innovativi. Ad un estensivo ricorso all'inibitoria ostano ancora le difficoltà connesse ai problemi messi in luce sopra (rapporti con l'azione individuale, autonomia dell'azione collettiva, particolarità dell'azione cautelare, rapporti con l'inibitoria delle clausole abusive).

Peraltro, i risultati dell'indagine mostrano come si va facendo strada la presa di coscienza delle associazioni riguardo l'importanza dello strumento dell'inibitoria e per il carattere fondamentale degli interessi che finora hanno formato oggetto di ricorso e per i risultati favorevoli al consumatore che finora si sono avuti sul piano sostanziale.

3.8 Le azioni inibitorie transfrontaliere: l'attuazione della direttiva comunitaria 98/27

La legge n. 281/98, ha anticipato gran parte delle soluzioni ipotizzate dalla direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, che si prefigge di

armonizzare, a livello della Unione Europea, le azioni per provvedimenti inibitori che tendono a proteggere gli interessi collettivi dei consumatori.

Per certi versi la legislazione nazionale di cui alla legge 281/98 prevede addirittura una tutela più ampia nei confronti dei consumatori rispetto a quanto previsto dalla direttiva comunitaria.

La direttiva comunitaria infatti stabilisce che le azioni inibitorie possano essere attivate da parte di un'associazione dei consumatori (o dagli altri soggetti riconosciuti) solo in materie disciplinate specificamente da direttive contenute in un elenco allegato alla direttiva stessa (pubblicità ingannevole, contratti conclusi fuori dai locali commerciali, credito al consumo, attività televisiva, viaggi vacanze "tutto compreso", pubblicità dei medicinali, clausole abusive, multiproprietà, contratti a distanza, garanzie post vendita).

La legge italiana, per contro, nel prevedere una più ampia gamma di diritti fondamentali dei consumatori, indicati all'articolo 1, consente che le azioni inibitorie possano invece essere attivate dalle associazioni anche per la tutela della salute, per la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi, per una adeguata informazione e corretta pubblicità, per la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici: un contesto più ampio quindi di quello relativo alla tutela degli interessi economici dei consumatori cui fanno riferimento le direttive comunitarie sopra indicate.

L'impostazione dell'impianto normativo nazionale è stato salvaguardato con il decreto legislativo n. 224 del 23 aprile 2001 che, nell'attuare compiutamente la direttiva comunitaria, modifica la legge n. 281/98, e se pure "aggiunge" all'elenco dei diritti di cui all'art.1 quello dei diritti contemplati nelle direttive comunitarie citate, fa salve le norme di carattere generale, di maggiore tutela del consumatore, già in essa contenute. Del resto una tale possibilità era prevista dalla stessa direttiva comunitaria che stabiliva espressamente la possibilità per gli Stati membri di mantenere o stabilire norme che prevedessero su piano nazionale una più ampia legittimazione ad agire alle associazioni e agli altri enti legittimati.

L'attuazione della direttiva consente, nell'ambito dell'armonizzazione della legislazione comunitaria al riguardo, che ciascuna associazione dei consumatori, riconosciuta secondo le leggi del proprio Paese, potrà rivolgersi nelle materie previste dalla direttiva anche ai giudici di un altro Paese dell'Unione Europea dove risiede l'azienda, l'ente o il professionista che ha commesso le violazioni in danno degli interessi collettivi dei consumatori, per chiedere di inibire gli atti o comportamenti lesivi di tali interessi ovvero di rimuovere gli effetti di quelli accertati eventualmente anche con pubblicazione del provvedimento giudiziale secondo quanto dispone l'art. 3 della Legge 281, comma 1, che ricalca quanto dispone la direttiva comunitaria.

Si tratta di una istituzione importante per i casi in cui i comportamenti lesivi assumono dimensioni che travalicano i confini degli Stati nazionali. Si pensi, ad esempio, ai settori della vendita a distanza, del commercio elettronico, della pubblicità oppure in materia di sicurezza alimentare e dei prodotti.

Per effetto dell'attuazione della direttiva comunitaria, la legge 281/98 assume connotati diversi a seconda siano coinvolte associazioni dei consumatori nazionali, riconosciute ai sensi dell'art.5 della stessa legge 281, o chiedano di agire in Italia associazioni dei consumatori transfrontaliere, riconosciute nei rispettivi paesi secondo le leggi nazionali.

Le associazioni italiane, iscritte all'Elenco presso il Ministero delle Attività produttive, sono legittimate ad agire nell'ambito dei diritti di cui all'art. 1 della legge 281 cui adesso, per effetto dell'attuazione della direttiva si "aggiungono" le ipotesi di violazione

degli interessi collettivi dei consumatori contemplati nelle direttive comunitarie elencate in calce alla legge stessa. Come si è accennato sopra in realtà la lista delle direttive nulla aggiunge ai diritti stabiliti dal primo comma dello stesso art. 1 per la natura volutamente generica ed onnicomprensiva di questi rispetto all'ambito specifico delimitato da ciascuna direttiva comunitaria annoverata.

La distinzione trova una propria ragione per effetto dell'estensione nell'ambito della legittimazione ad agire ai sensi dell'art. 3 accordato alle associazioni dei consumatori transfrontalieri.

Queste potranno agire in Italia esclusivamente nell'ambito della tutela degli interessi collettivi di cui alle direttive comunitarie allegate.

La direttiva comunitaria 98/27 resta ancora inattiva per quanto riguarda il regime sanzionatorio da essa, previsto per rendere più efficaci le azioni inibitorie, assicurando che l'ordine del giudice venisse ottemperato.

La norma della direttiva prevede una condanna in caso di inadempimento della decisione (cessazione dell'atto e condotta lesivi e rimozione degli effetti dannosi accertati) entro i termini fissati, al pagamento di un importo determinato per ciascun giorno di ritardo.

Si tratta di un rimedio certo più efficace ed immediato del deterrente penale attualmente applicabile stabilito in via generale dall'art.388 c.p.c. in caso di violazione dell'ordine giudiziale.

In ottemperanza a quanto stabilisce la direttiva comunitaria al riguardo ed abbandonata l'ipotesi di estendere un tale rimedio sanzionatorio per tutte le ipotesi di inibitoria previste dal nostro ordinamento, con conseguente necessità di modificare il c.p.c. e conseguente allungamento dei tempi di approvazione, è stata di recente inserita nel disegno di legge comunitaria per il 2001 (Atto Camera n. 1533) una norma di ulteriore modifica dell'articolo 3 della legge 281, proprio con l'intento di completare l'attuazione della direttiva 98/27 anche relativamente ai profili sanzionatori.

L'articolo 11 del disegno di legge prevede infatti, analogamente a quanto dispone la direttiva, che in caso di inadempimento degli obblighi stabiliti dal provvedimento inibitorio, ovvero quelli previsti dal verbale di conciliazione, il giudice, anche su domanda dell'associazione che ha agito, in giudizio, dispone il pagamento di una somma variabile in relazione alla gravità del fatto da uno a due milioni di lire per ogni giorno di ritardo nell'ottemperanza.

Tale somma, versata al bilancio dello Stato, sarà rassegnata al capitolo dello stato di previsione del Ministero delle Attività Produttive, destinato al finanziamento di iniziative a vantaggio dei consumatori.

3.9 Verso una più agevole tutela degli interessi dei consumatori:la risoluzione extragiudiziale delle controversie

Il permanere di ritardi e costi elevati per la soluzione di controversie attraverso il ricorso alla giustizia ordinaria, rischia di ridurre la portata degli strumenti di tutela dei diritti dei consumatori e di vanificare così gli interventi finora attuati.

Una presa di coscienza del problema, se dal lato aziendale ha portato, nell'ottica di un servizio completo offerto al cliente, alla definizione di programmi aziendali di customer care, sul piano della predisposizioni di forme di tutela ha fatto sentire l'esigenza di attivare procedure semplificate, alternative alla giustizia ordinaria, secondo una visione dei rapporti

tra imprese e consumatori improntata in modo da favorire il dialogo (quindi la permanenza del rapporto) piuttosto che la conflittualità

Nel nostro ordinamento, tuttavia, gli istituti della conciliazione e dell'arbitrato, nonché gli istituti di autoregolamentazione e autodisciplina, che si presterebbero a questa funzione, hanno trovato spazio nell'ambito delle scelte del legislatore nazionale solo in tempi recenti, grazie proprio agli interventi dell'Unione europea. Oggi questa situazione è mutata soprattutto in virtù di interventi legislativi quali:

- la legge 5 gennaio 1994 n. 25 di riforma dell'arbitrato nel sistema di diritto processuale esprime l'importanza che l'ordinamento accorda la figura dell'arbitrato, per favorire un'accelerazione nei tempi di definizione delle controversie;
- la legge 29 dicembre 1993 n. 580 di riforma delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura ha potenziato il ruolo delle Camere di commercio in merito alla composizione dei conflitti di natura commerciale.
- la legge 30 luglio 1998 n. 281 che introduce all'art.3, comma 2 una forma di conciliazione attivabile dalle associazioni dei consumatori prima di esperire l'azione inibitoria davanti al giudice.

A questi interventi normativi si aggiungono poi iniziative promosse da aziende private, interessanti poiché attivate specificatamente in programmi di "customer care"; nel campo delle telecomunicazioni ed in quello bancario, creditizio e assicurativo.

In questo contesto si inquadra l'indirizzo dell'Unione europea in materia di accesso dei consumatori alla giustizia, enunciato nel libro verde del 1993, indicato nel Piano d'azione della Commissione delle politiche a favore dei consumatori del 1996, oggetto della raccomandazione del 1998 e da ultimo ribadito e precisato con la raccomandazione del 4 aprile 2001.

Le vie indicate in tale raccomandazione dalla Commissione sono sostanzialmente tre:

- la semplificazione ed il miglioramento delle procedure giudiziarie.
- il miglioramento della comunicazione tra consumatori e operatori economici professionali.
- l'istituzione di procedure extragiudiziali per la risoluzione delle controversie in materia di consumo.

E nella Raccomandazione del 30 marzo 1998 trova le sue radici anche l'iniziativa di attivare una rete europea per consentire la risoluzione extra giudiziale delle controversie in materia di consumo tra i vari Paesi dell'Unione europea.

I principi cui devono uniformarsi gli organi abilitati dei vari Stati membri, enunciati dalla Commissione prevedono:

- l'indipendenza effettiva dell'organo giudicante.
- la garanzia della trasparenza delle procedure attraverso precisi obblighi di informazione concernenti le controversie trattate per qualunque soggetto li richieda;
- il rispetto del principio del contraddittorio in modo da conoscere le posizioni ed i fatti avanzati dalle parti, anche con l'ausilio di strumenti telematici;

- l'efficacia garantita dalla facilitazione dell'accesso del consumatore alle procedure di conciliazione, da costi moderati , dalla fissazione di termini brevi per la definizione della controversia;
- la necessità che la decisione sia motivata per iscritto o in altra forma comunque adeguata e non privi il consumatore dalla protezione fornita dalle disposizioni imperative della legge dello Stato sul territorio del quale ha sede l'organo giudicante;
- la non vincolatività della decisione nei confronti delle parti se non previa accettazione esplicita, in modo da non privare il consumatore del suo diritto di adire il giudice ordinario.

I principi espressi nella Raccomandazione del 30 marzo 1998 sono stati ribaditi con la più recente Raccomandazione del 4 aprile 2001. Va detto però che la portata della Raccomandazione del 1998 è limitata a procedure che, indipendentemente dalla loro denominazione, portano alla composizione di una controversia mediante l'intervento attivo di terzi che propongono o impongono una soluzione. Essa non riguarda procedure che comportano semplicemente un tentativo di fare incontrare le parti per convincerle a trovare una soluzione basata sul consenso. La Raccomandazione del 4 aprile 2001 estende detti principi a questi ultimi casi.

Proprio in relazione a queste previsioni, la Risoluzione del Consiglio 25 maggio 2000, ha istituito EEJ-NET (European Extra Judicial Network), con l'obiettivo di garantire ai consumatori degli Stati membri una valida risorsa per agevolare la composizione delle controversie caratterizzate da una sproporzione tra la loro portata economica e il costo della risoluzione giudiziaria; tale da dissuadere il consumatore dal far valere i suoi diritti.

Per far fronte gli ostacoli da superare (scarsa omogeneità tra gli Stati membri a livello giurisdizionale, mancanza, nel campo delle risoluzioni extragiudiziali, di competenze specifiche, esperienza e risorse), la Commissione propone la creazione di Centri di compensazione (Clearing Houses), uno per ogni Stato membro, che dovrebbero garantire al consumatore un unico punto di riferimento a livello nazionale

Il Centro di compensazione è chiamato a svolgere un ruolo di collegamento e di coordinamento tra i consumatori e gli organi extragiudiziali con compiti di informazione, consulenza e assistenza al consumatore, indicazione dell'esatto organo cui fare riferimento, monitoraggio ed elaborazione delle informazioni e de dati sulle procedure.

La funzione di Centro di compensazione dovrebbe essere assicurata in Italia dal Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti nell'ambito delle funzioni di Eurosportello, il cui progetto di costituzione è al momento all'esame della Commissione europea. Il CNCU sta ultimando la definizione delle modalità operative per l'esercizio del Centro.

Per consentire l'avvio della rete di conciliazione europea, ai fini della preventiva notifica alla Commissione europea degli organi di conciliazione abilitati nel nostro Paese, il Ministero delle Attività produttive sta inoltre procedendo ad una indagine sugli organismi e sulle procedure conciliative esistenti in Italia, con l'obiettivo di costituire una base dati utile per l'attività di coordinamento e di vigilanza.

4. Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

4.1 Il ruolo del CNCU e gli obiettivi strategici

Il riconoscimento delle associazioni dei consumatori e degli utenti comporta, ai sensi dell'art. 4, la rappresentanza delle stesse associazioni nel Consiglio Nazionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti, istituito dalla legge.

La previsione di tale organo è particolarmente significativo perché costituisce il raccordo, sinora mancante, delle istanze delle associazioni nonché la controparte istituzionale in un rapporto con il Governo ed il Parlamento e con i settori della produzione e dei servizi.

Le competenze assegnate dalla legge al Consiglio sono particolarmente significative:

- (a) esprimere pareri su disegni di legge e su schemi di regolamenti in materia di diritti dei consumatori,
- (b) formulare proposte, tenuto conto dei programmi e delle politiche del legislatore nazionale e dell'Unione Europea,
- (c) organizzare e promuovere l'attività di studio e di ricerca sui temi del consumo,
- (d) promuovere iniziative per il controllo della qualità e della sicurezza dei prodotti e dei servizi,
- (e) predisporre programmi per favorire l'informazione dei consumatori,
- (f) favorire iniziative volte a promuovere programmi alternativi per la risoluzione di controversia su temi del consumo, favorendone l'accesso alla giustizia.

Il C.N.C.U. svolge la propria attività dal momento in cui sono stati nominati i rappresentanti delle associazioni dei consumatori iscritte all'Elenco delle associazioni maggiormente rappresentative. Pertanto, il Consiglio risulta attualmente composto dai rappresentanti delle tredici associazioni abilitate ad esercitare l'azione inibitoria a tutela degli interessi collettivi dei consumatori. La composizione può essere integrata con i rappresentanti delle ulteriori associazioni che si iscriveranno nell'Elenco stesso. Il Consiglio dura in carica tre anni, la scadenza di quello attuale è fissata al 2 febbraio 2003.

4.2 L'attività recente

I compiti e le funzioni assegnati al Consiglio sono diretti a promuovere il miglioramento delle condizioni generali del consumatore/utente e a rafforzare la posizione di quest'ultimo nel mercato e nelle istituzioni.

Tale missione è stata ed è perseguita attraverso la realizzazione di iniziative e progetti di rilievo nazionale e, soprattutto, mediante l'esercizio della funzione consultiva e di quella propositiva nei riguardi dell'attività di Parlamento, Governo e Pubblica Amministrazione in genere.

L'impegno che ha caratterizzato l'attività sin qui svolta dal Consiglio ha permesso di realizzare obiettivi di grosso rilievo come l'istituzione del tavolo permanente di

concertazione in materia di RC Auto, il recepimento dei suggerimenti favorevoli al consumatore, in sede di conversione del decreto legge sui mutui usurari.

Nel corso di questi anni, inoltre, il CNCU è stato chiamato molte volte a fornire pareri e proposte al Parlamento e al Governo su materie per le quali il Consiglio Nazionale si è fatto portavoce degli interessi dei consumatori.

Detti pareri sono stati tenuti in considerazione da Parlamento e Governo ed in alcuni casi le proposte formulate si sono tradotte in importanti disposizioni normative. Un esempio riguarda le tariffe assicurative per gli autoveicoli, oggetto della legge n. 57/2001 in materia di regolazione dei mercati, emanata anche sulla base delle osservazioni espresse dal Consiglio Nazionale dei consumatori.

Un altro filone di attività ha riguardato l'attivazione di forme di collaborazione istituzionale in un confronto sistematico sulle esigenze dei consumatori.

Tra le varie attivazioni vanno segnalate in particolare quelle che, inserite nell'ambito di provvedimenti normativi, riconoscono il ruolo del CNCU come punto di snodo per il miglioramento della condizione di consumatori e ne ampliano le funzioni.

Si evidenziano in particolare quelle più recenti:

- la Conferenza programmatica nazionale, tenutasi a Milano nel 1999 sul tema "Il consumatore soggetto emergente tra Stato e mercato";
- il protocollo per la diffusione dell' Eurologo sotto l'egida del Comitato Nazionale Euro in accordo con Unioncamere;
- le intese e i rapporti di collaborazione con il Dipartimento della Funzione pubblica e la Presidenza del Consiglio in materia di semplificazione amministrativa;
- i rapporti avviati con l'ISTAT per la messa a punto di un sistema di monitoraggio sull'andamento delle tariffe assicurative,
- l'intesa con l'Autorita' per l'energia elettrica e il gas tesa a definire e sviluppare strumenti che consentano una corretta e diffusa informazione dei consumatori e degli utenti;
- la campagna informativa sull'Euro, varata con le Poste italiane che prevede, nel periodo gennaio febbraio 2002, la presenza di esperti delle associazioni negli uffici postali per fornire informazioni sull'uso della nuova moneta europea;
- il protocollo d'intesa con il Ministero delle Attività produttive e le associazioni dei commercianti, sull'impegno di queste ultime a mantenere comportamenti corretti e ad evitare arrotondamenti dei prezzi a svantaggio dei consumatori nel periodo di doppia circolazione lira/Euro;
- nell'ambito del raccordo tra le politiche nazionale e regionali sono state organizzate tre sessioni programmatiche, occasione di confronto con le Regioni.

Sul piano dell'informazione il Consiglio ha predisposto la pubblicazione "Tuttoconsumatori", contenente pratiche indicazioni sul mondo delle associazioni dei consumatori, sull'articolazione territoriale, sugli strumenti e gli organismi di tutela e le istituzioni di riferimento. E' stato altresì attivato il Portale dei Consumatori, consultabile al sito www.tuttoconsumatori.it, in cui è possibile reperire notizie, norme, documenti ed altri riferimenti di utilità riguardanti l'ambito consumeristico. Ulteriore strumento informativo è la rivista quadrimestrale "Consumatori, Diritti e Mercato", patrocinata dal Consiglio, nella quale sono periodicamente approfondite tematiche di carattere economico, tecnico o giuridico, relative a problemi inerenti la tutela dei consumatori.

Il Consiglio è impegnato anche sul fronte internazionale, sia in ambito comunitario che in altri organismi internazionali. In ambito comunitario il Consiglio ha rapporti con le

direzioni generali della Commissione U.E. che a vario titolo si occupano di aspetti che riguardano il consumatore nonché ha incontri periodici con rappresentanti del Parlamento europeo e con altri organismi comunitari quali il Comitato Consumatori.

Il C.N.C.U. ha preso parte altresì ad incontri in materia di politiche consumeriste di altri organismi internazionali, come ad esempio il TACD (Trans Atlantic Consumer Dialogue) ai cui lavori il Consiglio ha partecipato con una propria rappresentanza nell'incontro avvenuto nel corso del 2001 tra rappresentanti UE e l'Amministrazione americana.

Importante, ai fini della affermazione dell'azione del Consiglio come punto di riferimento fondamentale in materia consumeristica, è infine l'attività di studio e ricerca, nell'ambito della quale vanno segnalati:

- un Seminario in materia di Regole di concorrenza nell'UE e sistemi bancari a confronto:, con la partecipazione di rappresentanti oltre che dell'Italia, di Francia, Spagna e Portogallo;
- una giornata di studio sulla composizione extragiudiziale delle controversie e sulla rete europea "EEJ-NET".

4.3 La legge n. 340/2000: la semplificazione amministrativa

Circa i rapporti con il Dipartimento della Funzione pubblica, la legge 50 del 1999 ha previsto la possibilità di avviare forme stabili di consultazione con le associazioni nazionali riconosciute per la tutela dei consumatori, interessate ai processi di regolazione e semplificazione. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, tale previsione normativa è stata resa operativa mediante la partecipazione consultiva dei consumatori, per il tramite del CNCU, ai lavori dell'Osservatorio sulla semplificazione amministrativa, riconoscendo un ruolo importante in materia all'organismo di rappresentanza delle associazioni dei consumatori e degli utenti.

Un protocollo di intesa tra il CNCU e la Presidenza del Consiglio ha avviato iniziative di collaborazione volte ad assicurare una adeguata partecipazione delle associazioni di rappresentanza dei consumatori e degli utenti negli ambiti della semplificazione amministrativa, della qualità dei servizi, nonché della comunicazione istituzionale

Detti rapporti sono stati ribaditi dall'art. 5 della legge 24 novembre 2000, n. 340 che, nel modificare la l'art. 4 della legge 281, aggiunge ai compiti del CNCU quello di segnalare al Dipartimento della funzione pubblica, eventuali difficoltà, impedimenti od ostacoli, relativi all'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione procedimentale e documentale nelle pubbliche amministrazioni.

Tale disciplina sembra segnare il passaggio da un modo di vedere il cittadino utente dei servizi resi dalla pubblica amministrazione come mero destinatario di una prestazione indeterminata, ad una nuova concezione la quale considera il soggetto che domanda un pubblico servizio alla stregua di un vero e proprio *cliente*, partecipa all'attività funzionale alla erogazione della prestazione, a cominciare dalle modalità di comunicazione con l'amministrazione stessa.

Una tale impostazione dei rapporti tra cittadino utente di pubblici servizi ed amministrazione rientra nella necessità di assicurare l'erogazione di servizi pubblici secondo *standard* di qualità e di efficienza costituisce uno dei diritti fondamentali riconosciuti, in via generale, dalla legge. 281.

Ed è per questa ragione che nel programma di attività del CNCU si legge che il rapporto istituzionale con la Funzione pubblica “diventerà un punto forte di contatto perché il CNCU vuole attivare un sistema di segnalazione, anche su iniziativa degli utenti, di eventuali difficoltà o ostacoli alla piena attuazione della semplificazione amministrativa. E’ intenzione del CNCU di affiancarsi, in qualità di co-promotore, ad ogni iniziativa divulgativa del Dipartimento citato in tema di semplificazione”.

A completare il quadro va segnalato quanto dispone l’articolo 11 del decreto legislativo 286 del 1999, che prevede il coinvolgimento diretto delle Associazioni dei consumatori nel procedimento di definizione delle Carte per la qualità dei servizi pubblici: anche queste assurgono a *strumenti essenziali* per la regolazione dell’organizzazione dell’erogazione dei servizi, secondo livelli qualitativi predeterminati e garantiti, ponendo le basi per un corretto svolgimento delle relazioni tra enti ed utenti, improntato anche in questo caso alla partecipazione dei fruitori ed alla informazione da parte degli erogatori.

4.4 La legge n. 57/2001: i servizi assicurativi

Per quanto riguarda le previsioni della legge n. 57 del 2001 (Disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati), questa, al fine di garantire la trasparenza e la concorrenzialità dell’offerta dei servizi assicurativi, individua il CNCU come destinatario dell’obbligo di comunicazione dei premi annuali di riferimento offerti agli utenti all’inizio di ogni semestre da parte delle compagnie assicurative.

Sulla base di tali comunicazioni e sulla base dell’attività di monitoraggio permanente sui premi relativi all’assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per la circolazione di veicoli a motore che il CNCU ha avviato con l’ISTAT, ai sensi dell’art. 2 della stessa legge 57/2001, il CNCU stesso ha promosso le seguenti iniziative:

- avvio di una campagna informativa articolata su due livelli che prevedono uno specifico coinvolgimento del CNCU e delle singole associazioni che prevedono la divulgazione dei parametri di riferimento dei premi assicurati praticati dalle compagnie assicurative, la divulgazione di pagine esplicative su come orientarsi e comparare le tariffe assicurative, attivazione di numeri verdi, call-center e pubblicazione di vademecum informativi;
- partecipazione al “Tavolo di concertazione sull’assicurazione rc auto” avviato dal Ministro dell’Industria al fine di individuare proposte e soluzioni per il contenimento dei costi, il miglioramento della qualità del servizio e della concorrenza nel settore RC Auto conclusosi con il protocollo di intesa tra Ministero, ISVAP, ANIA e delle Associazioni dei Consumatori presenti nel CNCU con riferimento alle problematiche sull’assicurazione RC-Auto;
- cofinanziamento di programmi di informazione ed orientamento rivolti agli utenti di servizi assicurativi promossi dalle associazioni dei consumatori (v. oltre), ai sensi dell’art. 2, comma 3, della medesima legge 57/2001.

4.5 Ulteriori compiti del Consiglio

Recentemente ai già cospicui compiti del Consiglio se ne è aggiunto un altro molto importante stabilito dal Decreto Legislativo 18 maggio 2001, n. 228 riguardante la modernizzazione del settore agricolo.

L'art. 20 di detto decreto legislativo, nello stabilire gli istituti della concertazione per la definizione delle politiche agroalimentari, prevede l'istituzione del Tavolo agroalimentare istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri da convocarsi con cadenza almeno trimestrale. Stabilisce inoltre che partecipa ai lavori del Tavolo anche una delegazione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, composta di tre rappresentanti designati dal Consiglio medesimo.

Un ulteriore compito che estende l'attenzione delle attività del Consiglio al campo dei prodotti per l'alimentazione, non solo per quanto riguarda la verifica qualitativa dei prodotti una volta immessi sul mercato, ma sin dalle fasi di programmazione della politica alimentare agricola.

5. Il riconoscimento delle associazioni dei consumatori.

5.1 Crescita del ruolo delle Associazioni

Via via che il movimento di tutela dei consumatori ha preso coscienza della propria forza di contrapposizione e della legittimità delle proprie istanze al di là delle esigenze dei singoli, il ruolo di controparti autorevoli nel dialogo con le imprese, gli operatori professionali e le istituzioni è stato assunto principalmente dalle associazioni di tutela dei consumatori.

Le associazioni sono sorte come movimenti spontanei di difesa dei cittadini in nome di campagne di sensibilizzazione e si sono fatte portatrici di battaglie civili per il riconoscimento dei diritti correlati al consumo. Riconoscimento che è avvenuto sia con l'aumento della sensibilità degli stessi consumatori che hanno visto nella aggregazione lo strumento per affermare i propri diritti nei confronti delle imprese, sia per l'interesse del legislatore in merito al riconoscimento del ruolo delle associazioni stesse e delle istanze da loro promosse.

Un aspetto va particolarmente messo in luce a conferma dell'importanza assunta dalle associazioni dei consumatori.

La ricerca di standard qualitativi del prodotto e del servizio ha portato, in un'ottica di ricerca della soddisfazione delle aspettative del cliente, le imprese produttrici di beni o fornitrici di servizi a riconoscere le associazioni rappresentative dei consumatori nel ruolo di interlocutore necessario proprio per la individuazione di tali standard di qualità, allo scopo di garantire l'immissione sul mercato in tutta sicurezza e a tutto vantaggio del consumatore.

L'opera di allargamento della legittimazione delle associazioni è stata graduale: realizzato dapprima dalla giurisprudenza e solo successivamente dal legislatore attraverso sporadici interventi volti a garantirne di volta in volta una forma di consultazione o di costituzione di parte civile in procedimenti coinvolgenti interessi collettivi o diffusi. Così ad esempio:

- la legge n.223/90 che in materia di disciplina dei diritti radiotelevisivi, istituisce il Consiglio consultivo degli utenti, con presenza di rappresentanti delle associazioni dei consumatori, avente compiti di vigilanza e di indirizzo sul contenuto dei programmi RTV.
- la legge n.241/90 sulla trasparenza di procedimenti amministrativi che stabilisce la possibilità di intervento nel procedimento amministrativo alle associazioni portatrici di interessi diffusi.
- la legge n.287/90 sulla disciplina della concorrenza che attribuisce alle associazioni dei consumatori la facoltà di segnalare all'Antitrust casi di azioni restrittive della concorrenza o di abuso della posizione dominante da parte di imprese.
- la legge n.74/92 in materia di pubblicità ingannevole che prevede la possibilità di denuncia da parte delle associazioni dei consumatori dei messaggi di pubblicità ingannevole all'Antitrust.
- la legge 580/93 di riordinamento delle Camere di Commercio che nell'istituire il Consiglio Comunale ha previsto la presenza di rappresentanti delle associazioni di Consumatori anche ai fini della costituzione delle Commissioni conciliative ed arbitrali, importante istituto per la soluzione rapida delle controversie in materia di consumo.
- il D.lgs. n.115/95 in materia di prodotti pericolosi che consente segnalazione su tali prodotti da parte delle associazioni dei consumatori ai ministeri competenti.
- la legge n.481/95 istitutiva dell'Autorità di regolazione dei servizi dell'energia elettrica e del gas che prevede di sentire le associazioni dei consumatori ai fini di stabilire i livelli di qualità del servizio.

- la legge n.52/96 che in materia di clausole abusive attribuisce alle associazioni dei consumatori la potestà di esercitare l'azione inibitoria per la cessazione e/o rimozione degli effetti delle clausole abusive inserite dai professionisti nei contratti con i consumatori
- il d.p.c.m. 27.6.96 che prevede il Il Comitato di indirizzo strategico, istituito con decreto del Ministro del tesoro del 12 novembre 1996 con il compito di coordinare tutte le problematiche correlate con l'introduzione dell'euro che ai sensi della legge 17 dicembre 1997, n. 433 (Delega al Governo per l'introduzione dell'euro) ha assunto la denominazione di Comitato di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'euro (Comitato Euro)
- il d.p.c.m. 3.6.97 con la previsione dei rappresentanti dei consumatori nei Comitati provinciali per la preparazione dell'avvento dell'Euro.
- la legge n.249/97 istitutiva dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni alla quale le associazioni dei consumatori possono segnalare violazioni della normativa RTV
- il D.lgs n. 422/97 in base al quale le associazioni dei consumatori devono essere sentite per la determinazione delle tariffe dei trasporti pubblici a livello regionale.
- il D.lgs n. 112/98 che prevede il parere delle associazioni dei consumatori per la elaborazione di linee guida per lo sviluppo del settore turistico.
- il D.lgs. n.114/98 sulla riforma del commercio con le associazioni dei consumatori chiamati ad esprimere il proprio parere su taluni aspetti concernenti rapporti tra consumatori e settore commerciale come l'apertura dei negozi

Si è giunti infine all'approvazione della ricordata legge 30 luglio 1998, n. 281 recante "Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti".

Per le associazioni la legge 281 è importante in quanto rispetto alla stratificazione non sistematica precedente, determina lo status delle associazioni dei consumatori sancendone ex lege i caratteri e fissandone i requisiti da possedere per ottenere tale status.

La legge 281 infatti, oltre a stabilire i diritti dei consumatori, stabilisce anche quelli delle associazioni : d'essere individuate definitivamente come enti esponenziali di larghe categorie di consumatori, chiamate a tutelare gli interessi collettivi di questi sia a livello giudiziale con l'esercizio dell'azione inibitoria sia a livello propositivo con i compiti istituzionali assegnati al C.N.C.U. costituito dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori riconosciute in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge stessa.

Con l'attuazione della direttiva comunitaria 98/27 in materia di azioni inibitorie, avvenuta con il D.lgs. 224 del 2001, che ha novellato la legge 281, le associazioni dei consumatori iscritte all'elenco di cui all'art.5 della legge acquisiscono anche il diritto ad esercitare l'azione inibitoria di cui alla direttiva stessa per atti o comportamenti lesivi per i consumatori italiani posti in essere in altri Paesi dell'Unione.

Va da sé che in tal caso le associazioni dei consumatori riconosciute in Italia ai sensi della Legge 281 possono agire in altri paesi dell'Unione a tutela degli interessi collettivi dei consumatori italiani esclusivamente nelle materie coperte dalla direttiva comunitaria, vale a dire che l'ambito entro il quale si esplica la loro legittimazione a livello europeo è circoscritto dalle materie contemplate nelle direttive comunitarie richiamate in allegato alla direttiva 98/27.

Ai fini della legittimazione "europea" l'elenco delle associazioni dei consumatori riconosciute rappresentative ex L.281 è stato comunicato alla Commissione dell'Unione Europea (recante la situazione delle associazioni legittimate attualmente nel nostro Paese). Sulla base delle comunicazioni dei vari Stati membri viene periodicamente aggiornato, con la pubblicazione nella gazzetta ufficiale delle Comunità europee, l'elenco comunitario relativo agli enti legittimati a proporre azioni inibitorie nei diversi Paesi dell'Unione. L'inserimento nell'elenco comunitario rappresenta il presupposto necessario

per l'esercizio dell'azione a livello comunitario nell'ambito delle materie indicate dalla direttiva.

5.2 Il riconoscimento delle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale

Le associazioni iscritte allo specifico Elenco presso il Ministero delle Attività produttive sono riconosciute al fine dei poteri concessi dalla legge, vale a dire acquisiscono la legittimità ad agire per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori.

L'effettiva rappresentatività delle associazioni viene assicurata dalla legge con la previsione del requisito di un numero minimo complessivo di iscritti e di una presenza cospicua sul territorio nazionale, almeno in 5 regioni secondo parametri definiti in base agli abitanti residenti in ogni singola regione.

Nel definire le associazioni dei consumatori ed utenti che possono richiedere il riconoscimento e la legittimazione ad agire, il legislatore ha inoltre operato una scelta pregiudiziale, escludendo tutte quelle associazioni, organizzazioni ed enti il cui fine esclusivo non sia la tutela dei consumatori.

Vi sono poi precisi criteri di ordine qualitativo per il riconoscimento che si pongono l'obiettivo di prendere in considerazione solo le associazioni che sono::

- realmente e concretamente rappresentative a livello nazionale del mondo del consumerismo;
- caratterizzate da una specifica ed esclusiva attività di tutela dei diritti dei consumatori;
- dotate di una struttura stabile ed esperienza operativa riscontrabile nell'attività svolta nel tempo;
- ispirate a principi organizzativi democratici e senza scopo di lucro.

All'Elenco sono attualmente iscritte 13 associazioni dei consumatori, i cui requisiti sono risultati corrispondenti a quelli delineati dalla legge sulla base della documentazione prescritta per l'iscrizione. Le associazioni devono poi attestare annualmente il mantenimento dei requisiti stessi per l'aggiornamento periodico dell'elenco stesso.

Le associazioni dei consumatori hanno presentato richiesta di iscrizione nel corso del 1999 con la definitiva entrata a regime della legge 281 a seguito dell'approvazione del regolamento di attuazione (D.M. 19.1.1999 n.20, cui ha fatto seguito la circolare ministeriale esplicativa).

Sono state esaminate complessivamente 26 domande di iscrizione di cui 13 sono state respinte perché non in possesso dei requisiti richiesti, principalmente per la mancanza del requisito relativo al numero degli iscritti, con conseguente limitata presenza sul territorio, e per lo scopo statutario ritenuto non esclusivo o pertinente.

5.3 L'elenco delle Associazioni dei consumatori riconosciute

Al momento (**Situazione aggiornata al 30 ottobre 2001**), sono iscritte all'elenco le seguenti associazioni:

Associazione	Via	N°	CAP	Comune	Prov	Tel	Fax	iscrizione	G.U.
ACU - Associazione Consumatori Utenti - Onlus	Via Bazzini	4	20131	Milano	MI	0270630668	0270636777	14/10/99	25/10/99
Adiconsum	Via G.M. Lancisi	25	00161	Roma	RM	064417021	0644170230	29/11/99	07/12/99
ADOC - Associazione Difesa Orientamento Consumatori	Via Lucullo	6	00187	Roma	RM	064825849	064819028	27/10/99	04/11/99
Centro Tutela Consumatori Utenti Onlus - Verbraucherzentrale Sudtirol (1)	Via Dodiciville	11	39100	Bolzano	BZ	0471975597	0471979914	15/03/00	30/03/00
Cittadinanzattiva	Via Flaminia	53	00196	Roma	RM	06367181	0636718333	15/03/00	30/03/00
Codacons - Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e per la difesa dei diritti degli utenti e consumatori	Viale Mazzini	73	00195	Roma	RM	063725809	063701709	15/05/00	05/06/00
Comitato Consumatori Altroconsumo	Via Valassina	22	20159	Milano	MI	02668901	0266890288	13/09/99	28/09/99
Confconsumatori (2)	Via Aurelio Saffi	16	43100	Parma	PR	0521230134	0521285217	17/10/99	
Federconsumatori Federazione Nazionale di Consumatori e Utenti	Via Gioberti	54	00185	Roma	RM	0649270434	0649270452	11/11/99	18/11/99
Lega Consumatori	Via Orchidee	4/A	20147	Milano	MI	0248303659	0248302611	04/01/00	14/01/00
Movimento	Via Carlo	14	20154	Milano	MI	0233603060	0234937400	29/03/00	18/04/00

Consumatori	Maria Maggi								
Movimento Difesa del Cittadino	Via Adis Abeba	1	00199	Roma	RM	0686399208	0686388406	16/06/00	18/07/00
Unione Nazionale Consumatori	Via Duilio	13	00192	Roma	RM	063269531	063234616	09/11/99	18/11/99

(1) Deroga al numero degli iscritti prevista dall'art.5 comma 5 della Legge n°281 del 30 luglio 1998

(2) Iscritta con riserva a seguito dell'ordinanza del TAR Lazio; si è in attesa del giudizio di merito

6. Gli Strumenti per lo sviluppo del ruolo delle associazioni dei consumatori

6.1 Le previsioni della legge 281: Fondo per il CNCU e contributi editoriali

La legge 281/98 prevede la dotazione di uno stanziamento annuale a favore del CNCU ed estende alle associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative a livello nazionale (e pertanto iscritte all'elenco di cui all'art. 5 della legge stessa e facenti parte del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti) agevolazioni e contributi previsti dalla normativa di settore per iniziative editoriali.

Anche se il supporto economico appare esiguo, la previsione di forme di intervento pubblico rappresenta un importante passo in avanti che sancisce il riconoscimento degli sforzi sostenuti e l'importanza delle iniziative intraprese a difesa del consumatore dalle associazioni maggiormente presenti ed attive sul territorio nazionale.

Tali interventi rappresentano una fonte di entrata delle associazioni che si aggiunge alle quote associative ed altri contributi provenienti da amministrazioni locali o dall'Unione europea.

La legge 281 stabiliva inizialmente un contributo annuale complessivo di tre miliardi di lire. Di questi, due miliardi erano destinati alla svolgimento delle attività del CNCU ed il restante miliardo riguardava le agevolazioni e i contributi per le iniziative editoriali delle associazioni iscritte.

Tale ammontare, nell'ambito dei tagli operati alla spesa pubblica dalla legge finanziaria, negli ultimi due anni è stato ridotto: per l'anno 2002 l'ammontare previsto per le iniziative del CNCU è di 1,5 miliardi di lire.

La previsione di una apposita destinazione di parte dei fondi stanziati annualmente alle iniziative editoriali delle associazioni dei consumatori, va collegata alla rilevanza dell'attività di informazione quale momento fondamentale della tutela del consumatore ed in tal modo il legislatore ha voluto sottolineare l'importanza dell'attività divulgativa delle associazioni stesse per lo sviluppo del livello di conoscenza del mercato e degli strumenti di tutela a disposizione del consumatore.

L'erogazione di tali fondi è disciplinata dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 marzo 1999, n. 218 che prevede una ripartizione del fondo per una parte in misura uguale per tutte le associazioni, in parte rapportandola al numero delle uscite editoriali effettuate nel corso dell'anno ed in parte riferendola al numero delle copie diffuse.

In sede di prima applicazione della disposizione si è creata una certa confusione con riferimento all'individuazione di un parametro comune di valutazione di pubblicazioni con differente periodicità. Ciò ha portato alla contestazione dei risultati dei contributi distribuiti dal Dipartimento per l'editoria presso la Presidenza del Consiglio e quindi all'avvio di un contenzioso tra le varie associazioni interessate.

A fronte del limitato ammontare delle fonti di finanziamento previste dalla legge 281/98 con le relative riduzioni, lo Stato è intervenuto prevedendo, anche se in maniera poco organica e sistematica, ulteriori forme di sostegno e stanziamenti a favore di iniziative a vantaggio dei consumatori e delle associazioni .

6.2 La legge finanziaria 2001: le sanzioni Antitrust

Così la Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Legge finanziaria 2001) prevede all'art. 148 l'Utilizzo delle somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate "dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori.

Le entrate di cui al comma 1 sono riassegnate con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ad un apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'industria.

Le iniziative cui destinare i fondi saranno individuate di volta in volta con decreto del Ministro dell'industria, sentite le competenti Commissioni parlamentari.

6.3 La legge n. 57 del 2001: finanziamenti a progetti e programmi informativi promossi dalle associazioni dei consumatori

Altre previsioni di contributi a favore di iniziative delle associazioni dei consumatori sono contenute nella Legge 5 marzo 2001, n. 57, concernente disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati

In base all'articolo 2, terzo comma, si autorizza il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU) a cofinanziare programmi di informazione e orientamento rivolti agli utenti dei servizi assicurativi promossi dalle Associazioni dei consumatori e degli utenti al fine della diffusione di un'adeguata informazione agli utenti sui premi relativi all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore.

Tuttavia non si tratta in realtà di una nuova forma di finanziamento, con assegnazione di nuovi fondi, bensì semplicemente di un vincolo di destinazione dei fondi già stanziati per le iniziative del CNCU. La disposizione della legge, infatti, stabilisce che le disponibilità finanziarie sono a valere su quelle già assegnate al CNCU stesso dalla legge 30 luglio 1998, n. 281. Il finanziamento delle iniziative delle associazioni dei consumatori avviene cioè "senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato".

La norma utilizza il termine "cofinanziamento" per indicare che il CNCU contribuisce per un ammontare, che esso stesso stabilisce, a parziale copertura delle spese del singolo programma: il resto rimane a carico dell'Associazione proponente.

Le modalità e i criteri dell'erogazione sono stabiliti con decreto del Ministro dell'Industria n. 274/2001.

Il decreto definisce i soggetti beneficiari, stabilisce che lo stanziamento da destinare al cofinanziamento dei programmi sia indicato annualmente dal CNCU e che le modalità di presentazione, le procedure di valutazione e i criteri per l'erogazione siano stabiliti anche questi annualmente dal Ministero dell'Industria con propria direttiva. Il decreto elenca inoltre i criteri di valutazione dei programmi stessi, prevede la nomina di una Commissione ministeriale per la loro valutazione ed infine dispone in merito all'ammissibilità delle spese ed alla cumulabilità con altri contributi pubblici.

La direttiva del Ministro che stabilisce in dettaglio le procedure e le modalità di erogazione è in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale. Da parte sua il CNCU ha stanziato la somma di lire 300 milioni al cofinanziamento dei programmi presentati dalle Associazioni per il 2001, ha indicato la misura del cofinanziamento ammissibile al 70% del totale delle spese del programma nonché ha fissato in lire 30 milioni il limite massimo del contributo erogabile.

L'articolo 16 della stessa legge n. 57/2001 destina altresì la spesa di lire tre miliardi per l'anno 2001 per il finanziamento di progetti promossi dalle Associazioni dei consumatori e degli utenti iscritte nell'elenco di cui all'art. 5 della legge 281, per servizi di assistenza, informazione ed educazione resi ai consumatori e utenti, compresi quelli della pubblica amministrazione. Il limite di finanziamento dei singoli progetti è stabilito dalla stessa legge fino alla misura del 70% delle spese complessive del progetto stesso.

Anche in questo caso la legge ha demandato ad un decreto del Ministro dell'Industria la definizione dei criteri di erogazione dei contributi nonché delle modalità e dei termini di presentazione dei progetti. A tale scopo si è provveduto con il decreto del Ministro dell'Industria n. 273/2001

Detto decreto precisa l'ambito di intervento dei progetti (assistenza e consulenza, miglioramento della condizione informativa dei consumatori; sviluppo di strumenti di formazione ed orientamento in materia consumeristica); stabilisce i requisiti di idoneità dei progetti stessi (perseguimento degli obiettivi, completezza della documentazione richiesta, descrizione delle attività del progetto e dei correlativi effetti sulla situazione preesistente, previsione della diffusione dei servizi e dei risultati del progetto, ambito territoriale riferito ad almeno tre regioni, ad eccezione dei progetti presentati da Associazioni operanti nei territori ove risiedono minoranze linguistiche). Il decreto individua inoltre le modalità ed i termini di presentazione dei progetti e del rendiconto finale ed infine dispone in merito all'ammissibilità delle spese ed alla cumulabilità con altri contributi pubblici.

Il contributo massimo, stabilito nella misura del 70% della spesa totale, subisce il limite di 300 milioni di lire per progetto. Sono stabilite due fasi di erogazione: il 40% a seguito di dichiarazione di idoneità del progetto e il restante 60% all'atto dell'approvazione del rendiconto finale.

7. La legge n. 281/98 come legge di riferimento della legislazione regionale di tutela del consumatore.

7.1 Connessioni tra legge 281 e legislazione regionale in materia di tutela del consumatore

Il panorama dei provvedimenti della legislazione regionale concernente la tutela dei consumatori, emanati in base al d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 di delega di funzioni dallo Stato alle Regioni, si è via via arricchito nel tempo. Ad oggi sono 12 le Regioni, cui sono da aggiungere le province autonome di Trento e Bolzano, che si sono dotate di una propria specifica normativa di tutela dei consumatori.

Anche se la maggioranza delle Regioni hanno provveduto autonomamente, va notato un certo orientamento comune. Tale orientamento certamente è stato ispirato innanzitutto dal ruolo giocato nelle singole Regioni dalle Associazioni dei consumatori nella promozione dell'adozione di una disciplina ad hoc basata su fonti comuni e a partire dal 1998 anche dall'avvenuta emanazione a livello nazionale della legge 281, che ha stabilito una disciplina organica e si è posta come punto di riferimento e di riproduzione degli istituti a livello locale.

Anzi, al riguardo va fatto notare come già alcune Regioni hanno provveduto ad aggiornare la disciplina preesistente per tenere conto della legge nazionale (per tutte Toscana e recentemente Abruzzo) (v. Tabella a fine paragrafo)

Che la connessione tra legislazione nazionale e legislazione regionale debba essere necessariamente stretta è dimostrato anche da altri fattori.

Per cominciare, il concetto di "consumatore" non viene né definito né illustrato dai provvedimenti regionali: vale a dire che la nozione deve essere ricavata con riferimento alla legislazione nazionale e a quella comunitaria, nonché ai principi generali che informano il nostro ordinamento anche sulla base di pronunce giurisprudenziali.

Altro elemento di raccordo con la legislazione nazionale è rappresentato poi dal richiamo, fatto dalle leggi regionali, al riconoscimento e alla promozione di "diritti" del consumatore. Naturalmente i diritti cui si fa cenno sono diritti già sanciti dall'ordinamento giuridico, nel senso che non si tratta dell'introduzione di nuove situazioni giuridiche autonome da tutelare e garantire anche a livello locale. Tuttavia non sono nemmeno semplici enunciazioni di principio o di indirizzo.

Anche se le affermazioni contenute nelle leggi regionali non creano nuovi diritti soggettivi o interessi collettivi dei consumatori rispetto a quelli contenuti nelle disposizioni statali o comunitarie, per cui sembra difficile potersi parlare di un diritto regionale del consumatore accanto a quello statale, non vi è dubbio che la legislazione regionale contribuisce ad affermare anche in ambito locale la necessità di una tutela ampia e offre al consumatore e alle associazioni che lo rappresentano preziosi ulteriori strumenti di sostegno e di crescita.

Con riferimento alla legislazione regionale non si può parlare quindi di semplici declaratorie, ma di ampliamento delle forme di tutela del consumatore.

Ciò è ancora più accentuato dalla previsione di una serie di iniziative volte a rafforzare la posizione del consumatore e degli organismi di rappresentanza anche a livello locale.

Così per quanto concerne possibili modelli di organizzazione, basti pensare alla sempre più larga presenza, che ricalca la legislazione statale del 1998, di forme di partecipazione e di rappresentanza di associazioni dei consumatori in organismi regionali appositamente costituiti con funzioni consultive, propositive, di indirizzo e di controllo, nonché di coordinamento con altri organi istituzionali locali e centrali

Sono altresì previste modalità di assistenza e di finanziamento per attività e progetti proposti dalle associazioni di consumatori che, aggiungendosi a quelle statali e comunitarie, contribuiscono alla crescita dell'associazionismo consumeristico come forma organizzativa di riferimento dei cittadini per l'affermazione dei propri diritti.

Molto spesso la legislazione regionale associa a tale possibilità di partecipazione delle associazioni dei consumatori in strutture regionali ovvero alla possibilità di richiesta di fondi, forme di accreditamento che prevedono l'iscrizione in appositi elenchi o albi sulla base di determinate caratteristiche richieste.

Va segnalata inoltre, la previsione, contenuta in molti provvedimenti, dell'apertura di sportelli dei consumatori, quali centri di raccolta regionali delle istanze dei singoli e di informazione.

Si va affermando infine anche l'esigenza di prevedere a livello locale, parallelamente all'attività svolta dalle Camere di commercio, centri, come gli sportelli sopra menzionati, e modalità di composizione in via stragiudiziale delle controversie tra consumatori e operatori commerciali.

Tale quadro mostra il ruolo e la funzione assunti dalle regioni nei confronti dei consumatori e delle organizzazioni che li rappresentano: un ruolo ed una funzione che, nel farsi carico di esigenze sentite a livello locale sono di propulsione a nuove iniziative di intervento e di sostegno delle istanze ritenute meritevoli di tutela.

D'altra parte, la scelta dell'introduzione o meno di una specifica normativa di tutela del consumatore, assume anche una valenza politica importante nell'ambito dei rapporti tra Regione e potere centrale, denotando la necessità che, entro i confini di una disciplina generale, determinate fattispecie possono avere rilevanza solo se regolamentate in modo specifico e determinato, cioè tenendo conto della particolarità della situazione locale.

La legislazione regionale in materia di tutela del consumatore si pone poi anche in un'ottica di sviluppo, di promozione e di assistenza per quegli organismi di rappresentanza dei consumatori che agiscono prevalentemente a livello locale.

Sul piano strettamente giuridico la previsione di forme di tutela del consumatore a livello regionale rafforza la rilevanza assunta dal fenomeno consumeristico nell'ordinamento giuridico nazionale con la conseguente necessità di raccordo tra la legislazione statale e la legislazione regionale. Compito che può ben essere assunto dalla legge 281 del 1998, quale perno attorno cui ruota tutta la disciplina nazionale e locale concernente i diritti dei consumatori.

TABELLA: Quadro sinottico delle leggi regionali per la tutela dei consumatori

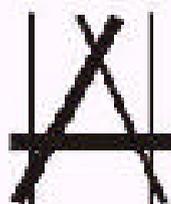
Regione	Legge	Albo/Registro Associazioni	Requisiti per il riconoscimento	Consulta o organismi consultivi regionali	Finanziamenti Contributi	Sportello del consumatore	Osservatori o prezzi e consumi
Abruzzo	31 luglio 2001, n. 30	Sì	Sì	Sì	Sì		
Basilicata	10 aprile 2000, n. 40	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	
Toscana	12 gennaio 2000, n. 1	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	
Marche	16 giugno 1998, n. 15	Sì	Sì	Sì	Sì		
Prov Trento	21 aprile 1997, n. 8			Sì	Sì	Previsto	
Umbria	12 luglio 1996, n. 17	Sì		Sì	Sì	Sì	Sì
Piemonte	12 luglio 1994, n. 23/ 25 marzo 1985, n. 21	Sì	Sì	Sì	Sì		
Liguria	1 luglio 1994, n. 30			Sì	Sì	Previsto	
Sicilia	23 maggio 1994, n. 7		Sì	Sì			
Veneto	22 giugno 1993, n. 17/ 15 gennaio 1985, n. 3	Sì	Sì	Sì	Sì		Sì
Emilia Romagna	7 dicembre 1992, n. 45	Sì	Sì		Sì		
Lazio	10 novembre 1992, n. 44		Sì	Sì	Sì		Sì
Prov. Bolzano	20 maggio 1992, n. 15			Sì	Sì	Sì (Conciliazione)	
Lombardia	14 febbraio 1985, n. 11			Sì	Sì		

Redazione:
Ministero delle Attività Produttive
E.G.A.M.T.C.
Tel. 06/47062456
fax 06/470 52858
www.minindustria.it
redazione.egalm@miniindustria.it

Prospetto, realizzazione grafica e distribuzione:

MC Consulting spa
Via Dindo Guarnini 10,
00157 Roma
tel. 06/8720301
www.mcconsulting.it

Stampa:
Tipolitografia OB/SO,
Via G. Mazzini, 24 00010
Villarosa Guidonia (RM)



Direttore responsabile:
Antonio Irosi

Comitato di redazione:
Francesco Bianzina
Antonella d'Alessandro
Piero Francolini
Marianna Luongo
Umberto Troiani

Segreteria di redazione:
Tiziana Pizzoni

Allegato al n. 5 del
Quaderno
Informatico

Registrazione al tribunale di Roma
n° 347 del 22 dicembre 2001

Nessun albero è stato
abbattuto per la creazione
di queste pagine