



PRIVATIZZAZIONI E LIBERO MERCATO: risparmio reale per i consumatori?

MARTEDÌ, 17 DICEMBRE 2013

Ore 14,30 – 18,30

Teatro VITTORIA

Torino – Via Gramsci n. 4

Il consumo costituisce il punto di partenza delle attività economiche ed il suo ruolo è stato incrementato dallo sviluppo delle economie di scambio che, negli ultimi decenni, ne hanno accentuato i significati segnaletici e relazionali. Infatti è un'adeguata tutela dei consumatori a permettere un migliore funzionamento dei sistemi economici, emarginando le imprese scorrette, consolidando i diritti dei cittadini e promuovendo lo sviluppo economico e sociale.

Origini americane del concetto di tutela dei consumatori

Un prima forma di movimento in difesa dei consumatori ha origine negli Stati Uniti d'America , dove prima che in ogni altro paese al mondo, si crearono le condizioni per la nascita ed il veloce sviluppo di un capitalismo monopolistico ed oligopolistico.

Un primo evento che segna l'inizio delle politiche in favore dei consumatori è la normativa Antitrust (Sherman Act) del 1890, che non era né voluta per servire a quello scopo, ma per proteggere il piccolo commercio e la produzione artigianale dallo strapotere dei monopolisti e delle grandi concentrazioni industriali. Lo Sherman Act, applicato la prima volta nel 1911 nella causa contro l'impero Rockefeller, infatti, escludeva tutte le azioni che tendevano a creare un profitto da una situazione di monopolio. Nella prima parte la legge proibiva tutte le pratiche che restringevano le chance della concorrenza, come ad esempio il controllo sui prezzi; nella seconda parte, invece, proibiva alle imprese che detenevano il monopolio su un settore di mercato di servirsene per estenderlo ad altri settori. La concorrenza sleale divenne quindi un reato, e con il passare degli anni l'obiettivo di tutelare i consumatori dalle pratiche commerciali scorrette divenne la motivazione principale di questa legge.

Nel 1898, venne fondata la **National Consumer League** ed il suo obiettivo principale era di proteggere non i consumatori ma gli operai. Florence Kelley, che nel maggio di quell'anno rappresentò la Consumers League di Chicago alla riunione costitutiva dell'organizzazione nazionale, poteva vantare il grande lavoro svolto dalla sua lega insieme ai lavoratori dell'industria dei sigari per combattere le fabbriche che sfruttavano gli operai. La Kelley si fece promotrice di un "marchio del consumatore" destinato a premiare gli industriali che si comportavano correttamente con i loro dipendenti e a punire quelli che abusavano dei lavoratori, soprattutto se si trattava di donne e bambini. Ben presto però le donne delle classi medie si appropriarono della bandiera dei consumatori per adattarla alle loro esigenze di clienti: "Good Housekeeping" pubblicò un elenco di prodotti alimentari di qualità nel 1905, un anno prima che il Congresso approvasse la legge sulla sicurezza degli alimenti e dei farmaci e la legge sul controllo della carne. Da quel momento in poi, le donne e gli uomini di tutto il paese organizzarono una serie di club dei consumatori e di organizzazioni volontarie per vigilare sulla qualità dei prodotti e sulla tutela dei lavoratori.

Quando uscì il primo numero del "Consumers Union Reports", nel 1936, la coscienza dei consumatori era ormai una realtà diffusa. Il movimento non abbandonò mai le sue preoccupazioni per le condizioni delle fabbriche, ma si concentrò soprattutto sulla qualità dei prodotti. È quindi ben evidente che furono la lotta al capitalismo aggressivo ed alle frodi alimentari a provocare questa prima ondata di "Consumerism".

Anche la seconda ondata di protesta, verso la metà degli anni trenta, nasce da problemi simili: aumenti immotivati dei prezzi al consumo e commercializzazione di medicinali nocivi; ma i consumatori americani, già immersi nell'era della produzione di massa, reagiscono in maniera più consapevole e decisa ed, anche grazie agli scioperi in massa delle casalinghe, ottengono un rafforzamento delle leggi sulla genuinità degli alimenti ed un ampliamento dei poteri della *Federal Trade Commission*, per combattere l'uso di pratiche commerciali illecite e fraudolente.

La terza fase del movimento consumerista, quella che dura ancora oggi e che ha segnato un consolidamento delle posizioni ed una consapevolezza nei consumatori, è iniziata intorno agli anni '50, ed ha finalmente visto l'ingresso in campo dei paesi europei. La prima organizzazione di consumatori nel vecchio continente nasce in Danimarca nel 1947, e successivamente, nel 1955, in Gran Bretagna fu il governo stesso che istituì il "**Consumer Council**", per assicurare anche ai consumatori la possibilità di esprimersi su materie che tradizionalmente erano riservate a produttori e commercianti.

Nel 1962 il Presidente Kennedy formulò una direttiva sui diritti dei consumatori che vennero per la prima volta definiti in modo sistematico: "*Sicurezza, informazione, opportunità di scelta, attenzione governativa alle istanze della categoria*". Questa iniziativa, apparentemente priva di incisività, diede lo spunto per innumerevoli battaglie del movimento dei consumatori statunitensi, ed il governo federale approvò non poche leggi per regolamentare al meglio quei diritti.

Lo sviluppo del movimento consumerista in Europa

Ben diversa fu la situazione che si verificò in Europa. Dopo l'esordio di Danimarca e Regno Unito l'esempio fu seguito dai paesi scandinavi e dall'area del Benelux, dalla Francia e dalla Germania, dove si istituirono dapprima organismi amministrativi cui seguirono in molti casi apposite legislazioni. La CEE, dopo una seria dichiarazione di intenti per perseguire una protezione attiva del consumatore, inserita nel testo del Trattato di Roma, lasciò poi passare quindici anni prima di prendere una posizione precisa sul consumerismo.

Tra il 1972 e il 1975 si sottolineò come la disciplina della concorrenza si potesse estendere alla protezione del consumatore nel momento in cui tale previsione (art. 85 - 86 **Trattato di Roma**) conferisse alla Comunità il potere di legiferare, per fissare "la limitazione della produzione o dello sviluppo tecnico che operano a danno dei consumatori". La risoluzione del Consiglio della CE del 14 aprile 1975 riordinò in modo organico tutte le iniziative e le priorità in materia di tutela del consumatore e precisò con molta chiarezza che gli obiettivi di tale intervento sono:

- 1) La protezione contro i rischi e per la salute del consumatore;
- 2) La protezione degli interessi economici del consumatore;
- 3) La predisposizione di consulenza e assistenza per il risarcimento dei danni;
- 4) L'informazione e l'educazione del consumatore;
- 5) La consultazione e la rappresentanza dei consumatori nella predisposizione delle decisioni che li riguardano;

All'interno della Comunità Europea i contrasti tra gli interessi della Commissione per la protezione del consumatore e la Commissione per l'industria hanno creato una situazione di incertezza, per cui i primi anni ottanta sono stati caratterizzati da interventi settoriali che riguardavano l'informazione del consumatore, la pubblicità e le garanzie post-vendita.

Il primo luglio 1987 è entrato in vigore **l'Atto Unico Europeo**, con cui è stato integrato e modificato il trattato di Roma, ed è stato rafforzato il ruolo del comitato

economico e sociale, che ha competenza in materia di protezione del consumatore. Inoltre è stato anche previsto all'articolo 100 a che la Commissione CE, nelle sue proposte in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori "si basa su un livello di protezione elevato".

Altre modifiche apportate al Trattato di Roma dall'Atto Unico europeo, e più specificatamente dall'articolo 100 a, sembrarono aprire la strada ad una politica comunitaria del consumo più dinamica, in particolare grazie all'abbandono della regola dell'unanimità. Si registrarono infatti con maggiore frequenza iniziative riguardanti i consumatori in vista del 1992.

Il **Trattato di Maastricht**, firmato il 07/02/1992, ratificato con legge n. 454 del 03/11/1992 ed entrato in

vigore il 1° novembre 1993, che ha trasformato la Comunità Economica in Unione Europea, ha previsto un apposito titolo dedicato alla protezione del consumatore, e ha attribuito all'Unione competenze specifiche in materia. L'Unione contribuisce ad un livello elevato di protezione dei consumatori, e promuove azioni di sostegno ed integrazione della politica svolta dagli stati membri al fine di tutelare la salute, gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'adeguata informazione.

A partire dal 1990 la Commissione CE ha iniziato l'elaborazione di piani strategici ad ampio respiro, i cosiddetti "piani triennali", aventi lo scopo di incidere realmente sulle politiche degli stati membri nei settori riguardanti la tutela dei consumatori, per giungere ad una effettiva armonizzazione delle legislazioni.

Il primo piano, 1990/1992, è stato caratterizzato da una intensa attività legislativa. Tra le Direttive approvate si possono ricordare: la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti (92/59/CEE); sulla etichettatura e la presentazione dei generi alimentari destinati al consumatore finale (90/496/CEE - 91/72/CEE - 91/238/CEE - 92/11/CEE); sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di credito al consumo (90/88/CEE); sui viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso" (90/314/CEE) e sulle clausole stipulate nei contratti con i consumatori (93/13/CEE, approvata dal Consiglio il 5 aprile 1993 a conclusione di lavori preparatori iniziati nel 1990).

La seconda importante iniziativa del piano triennale 90/92 consisteva in una serrata azione di informazione ed istruzione, quale indispensabile complemento delle misure legislative.

Il secondo "Piano triennale", che abbraccia il periodo 1993/1995 è stato formulato con l'intento di consolidare il lavoro svolto dalla Commissione nei precedenti interventi.

Una delle priorità è quindi stata quella di migliorare l'informazione del consumatore, puntando al coordinamento ed al consolidamento delle politiche di comunicazione.

Poiché "il singolo, nella veste di consumatore, può operare una scelta razionale ed in piena cognizione di causa solo a condizione che le informazioni relative al prodotto che gli vengono fornite indichino tutti gli aspetti rilevanti (rendimento, affidabilità, efficienza energetica, resistenza, costi di esercizio ecc.) ed a patto che dette informazioni siano formulate in modo neutro e corroborate da garanzie reali ed attendibili" viene dato il massimo impulso ad iniziative editoriali, sia a livello di grande mercato che, in collaborazione con le associazioni di consumatori, a livello settoriale e nazionale.

Altri punti qualificanti del piano 1993/1995 sono stati la ricerca di una maggiore efficacia nella protezione dei diritti dei consumatori agevolandone l'accesso alla giustizia o la composizione extragiudiziale delle vertenze, ed il tentativo di un migliore adeguamento dei servizi finanziari alle esigenze di certezza e sicurezza degli utenti. Molto forte è apparsa la volontà della Commissione di eliminare la frattura creatasi tra il diritto scritto, frutto dei tanti provvedimenti normativi emanati soprattutto nel triennio 1990/1992 e l'effettivo riconoscimento di questi diritti ai consumatori sul piano nazionale.

Il terzo "Piano triennale" del periodo 1996/1998 è stato elaborato con l'obiettivo di completare il lavoro avviato con i piani precedenti, considerando l'esigenza di misure correttive e prendendo atto degli enormi cambiamenti già avvenuti ed in divenire all'interno dell'Unione.

Ricapitolando le direttive dell'UE recepite con legge degli stati membri prescrivono sostanzialmente:

- Che il consumatore deve avere a disposizione informazioni chiare che gli consentano di scegliere il prodotto che meglio si addice alle sue esigenze;
- Che possa pretendere il risarcimento di danni derivanti da un prodotto non rispondente alla pubblicità e alle informazioni fornitegli;
- Che possa essere rappresentato, ascoltato ed eventualmente assistito legalmente attraverso organismi e associazioni aventi come scopo la tutela dei suoi diritti.

Sempre in primo piano è la necessità di informare ed educare i consumatori, per metterli in grado di sfruttare appieno i cambiamenti tecnologici della società

multimediale. Desti seria attenzione nella Commissione l'esigenza, da parte dei consumatori, di un'informazione veramente indipendente nei confronti dei servizi finanziari e del mercato del credito al consumo. Un elevato livello di priorità ha il sostegno finanziario verso le associazioni di consumatori, tale da garantire uno sviluppo a breve e medio termine del movimento in tutta l'Europa del sud, dove tradizionalmente è esigua la presenza di tali strutture.

Il programma di protezione dei consumatori dell'UE (2007-2013) ha l'obiettivo di fornire un elevato livello di protezione giuridica e garantire che la legislazione sia applicata in modo appropriato.

La politica dell'UE garantisce un elevato livello di sicurezza dei consumatori in numerosi settori:

- vi sono requisiti di sicurezza speciali per giocattoli, apparecchiature elettriche, cosmetici, prodotti farmaceutici, prodotti alimentari, accendini, dispositivi di protezione individuale, macchinari e imbarcazioni da diporto
- norme severe garantiscono il ritiro dei prodotti difettosi. L'UE riceve ogni anno più di 2000 segnalazioni di prodotti pericolosi o poco sicuri. Riguardano principalmente giocattoli e prodotti tessili e di abbigliamento (ad es. distacco delle cordicelle sugli indumenti per bambini, sostanze chimiche tossiche nelle calzature e nel materiale da imbottitura).

L'UE protegge inoltre gli interessi generali dei consumatori in altri ambiti:

- prassi commerciali corrette
- pubblicità ingannevole e comparativa
- indicatori dei prezzi ed etichettatura
- clausole contrattuali vessatorie
- vendita a distanza e a domicilio
- multiproprietà e vacanze "tutto compreso"
- diritti dei viaggiatori
- indicazioni nutrizionali e sulla salute
- nuovi prodotti alimentari
- ingredienti e imballaggi dei prodotti alimentari.

Le associazioni dei consumatori in Italia

Le prime forme di mobilitazione consumeristica si sviluppano in Italia contemporaneamente agli altri paesi europei. Nel 1955 nasce l'Unione Nazionale Consumatori, come evoluzione di un'associazione romana di utenti dei pubblici esercizi

che operava da alcuni anni. L'associazione è promossa da un gruppo di giornalisti e di studiosi con una prima specializzazione sul terreno dell'alimentazione che si concretizza ad esempio nelle battaglie per la Legge 283 del 1962 che regola il settore agroalimentare.

Nel 1973 l'UNC aveva 50 mila soci paganti, un numero che per molti anni nessuna associazione italiana avrebbe raggiunto, e non è improbabile che il trend di crescita l'avrebbe portata a livelli assai più elevati negli anni successivi.

Tra la metà degli anni Settanta e la fine degli anni Ottanta il movimento dei consumatori attraversa la sua fase più difficile in cui molti punti di debolezza incombono, nonostante i molti tentativi di costruire organizzazioni e di promuovere fronti più o meno ampi che assumano la rappresentanza dei consumatori. È anche una stagione di lavoro sotterraneo in cui alcuni interventi istituzionali cominciano a consolidarsi, diverse Regioni cominciano ad agire sul terreno dei consumatori, istituendo figure simili al difensore civico, riconoscendo le associazioni e promuovendo progetti comuni. L'attenzione dei mass media si mantiene alta, almeno fino all'inizio degli anni Ottanta, supplendo in parte alla debolezza delle associazioni.

In questa fase le imprese considerano le tensioni consumeriste un puro disturbo anti-industriale ed i diversi governi considerano il problema del consumo fuori dalle loro priorità, come dimostra l'incredibile rallentamento della legislazione di tutela dei consumatori, sia nei confronti degli altri paesi occidentali, sia rispetto alle azioni e alle raccomandazioni della Comunità Europea.

Nel 1977 nasce la Lega Consumatori ACLI che si appoggia anche a gruppi di acquisto raccolti in cooperative di consumatori a base autogestita; si interessa particolarmente di educazione alla gestione del bilancio familiare all'autotutela della salute e alle scelte di alimentazione.

Nel 1981 le tre centrali cooperative e le tre centrali sindacali danno vita alla Federazione Nazionale Consumatori. Di fatto la Federazione Nazionale non decolla mai, per i contrasti interni di natura politica.

Le associazioni consumatori collaborano con i sindacati che le sostengono e finanziano in forme diverse, mettendo a disposizione uomini e sedi. Dal punto di vista dei sindacati si tratta di un allargamento della gamma di servizi offerti agli iscritti e del presidio di un'area di rappresentanza nuova con buone possibilità di espansione. L'idea è quella di combattere per la realizzazione di diritti non ancora sviluppati e di fornire ai cittadini un servizio aggiuntivo rispetto alla tutela sindacale.

La CISL crea l'ADICONSUM che, grazie all'investimento di risorse rilevanti, conquista rapidamente una posizione di rilievo nel panorama consumerista. ADICONSUM dispone di circa 50 persone a tempo pieno e si impegna particolarmente sul terreno della sofisticazione alimentare e delle frodi commerciali.

La UIL dà vita all'ADOC che punta particolarmente alle attività di formazione e informazione dei consumatori.

La CGIL sostiene con una convenzione la Federconsumatori, fondata da alcuni quadri sindacali assieme ad un gruppo di esperti e di intellettuali.

Alla fine degli anni ottanta molti fattori contribuiscono a modificare lo scenario del movimento consumerista. In seguito soprattutto alle pressioni comunitarie ed all'obbligo di recepimento delle direttive, vengono varati diversi provvedimenti di tutela. In secondo luogo, con la fine del decennio aumenta la sensibilità dei consumatori ai temi della protezione e della difesa dei propri interessi, sensibilità che cresce ulteriormente con la recessione del 1992, con le crisi della marca e con lo sviluppo dei negozi discount. Infine nascono nuove associazioni che raccolgono spesso esigenze specifiche e quindi riescono a trovare con più facilità una loro collocazione definita e a rendersi riconoscibili in uno spazio indifferenziato.

Nel 1986 nasce il CODACONS che riunisce una ventina di associazioni locali specializzate, tra le quali l'ADUSBEF (settore bancario e assicurativo) e L'ASSOUTENTI (difesa degli utenti dei servizi pubblici), con una presenza diffusa soprattutto nel centrosud. Il CODACONS adotta una strategia di crescita basata sull'attività giudiziaria che conduce con aggressività e spregiudicatezza nei campi più diversi della tutela degli interessi dei cittadini.

Nonostante la proliferazione, le singole associazioni restano deboli e tutto sommato poco visibili all'esterno. Per migliorare la visibilità del movimento consumerista e per coordinare le attività viene creata nel 1986 e formalizzata nel 1989 la Consulta Nazionale Consumatori e Utenti, cui partecipano nove associazioni. Si tratta di un modello evolutivo tipico di molti altri paesi, dove una, o poche organizzazioni ombrello, gestiscono le iniziative comuni e coordinano il lavoro di numerose associazioni (talvolta centinaia) specializzate per area geografica, per destinatari o per tematiche trattate. La debolezza delle singole associazioni impedisce di trasferire risorse alla Consulta che, quindi, non riesce ad avere alcuna autonomia rispetto ai promotori. Inoltre, esplode il contrasto tra associazioni consumeristiche in senso stretto e associazioni di matrice sindacale. Da un lato sul terreno dei servizi pubblici, le associazioni sindacali possono tendere a frenare le rivendicazioni degli utenti o a

trasferirle su una generale e impersonale organizzazione del lavoro, invece che sulle performance degli addetti. Dall'altra parte, le organizzazioni consumeristiche in senso stretto, forzano il contrasto, perché temono la conquista di spazi eccessivi da parte delle associazioni sindacali, che mettendo in campo risorse e capacità, diventano organizzazioni molto radicate nel territorio e si appropriano rapidamente dei temi consumeristi, diventando molto competitive soprattutto sul terreno dei servizi offerti ai consumatori. Si tratta di un contrasto che riproduce quanto accade a livello europeo, dove due organizzazioni distinte raggruppano le tradizionali associazioni consumeriste e quelle di ispirazione sindacale nel portare avanti l'attività di lobbying presso la Commissione.

Le associazioni non sindacali danno in seguito vita alla Confederazione Consumatori e Utenti che dovrebbe svolgere un ruolo analogo di coordinamento. Le associazioni hanno ormai diversi tavoli di confronto sia in ambito istituzionale, sia nella contrattazione con grandi imprese. L'idea di costruire un'associazione ombrello non funziona per diversi motivi. Ormai esistono asimmetrie dimensionali tra le associazioni e quelle maggiori non vorrebbero legittimare eccessivamente sigle che giudicano esistenti solo sulla carta. Per migliorare il coordinamento nazionale tra le associazioni e per consolidare un certo grado di strutturazione nel movimento dei consumatori, sono stati importanti alcuni tavoli di trattative aperti con grandi aziende di servizi come TELECOM Italia o le Ferrovie dello Stato, oppure con associazioni come la CONFCOMMERCIO. La trattativa con TELECOM Italia su temi come le bollette o la telefonia sociale costituisce una delle prime occasioni di incontro ufficiale di tutte le principali associazioni allo stesso tavolo. Questi incontri sfociano alcuni anni dopo nell'esperienza di conciliazione ed arbitrato che offre agli utenti telefonici una via non giudiziaria per la risoluzione di controversie con l'azienda.

L'ordinamento e la tutela dei consumatori in Italia

Le prime leggi italiane a tutela dei consumatori vedono la luce alla fine degli anni '80 ma è negli ultimi anni che hanno raggiunto una produzione ragguardevole. La regolamentazione di tale materia è il frutto dell'adeguamento del nostro ordinamento alla normativa comunitaria. Del resto, la protezione dei consumatori è sempre stato uno degli obiettivi primari della politica della Comunità Europea, fin dalla sua istituzione. L'art. 153 del Trattato stabilisce, infatti, che *"Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, la Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi*

economici dei consumatori, nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi".

In Italia la tutela del consumatore nasce alla fine degli anni '80 come tutela della salute fisica del medesimo. Il **D.P.R. 24 maggio 1988 n. 224**, attuazione della Direttiva CEE 85/374, stabilisce, per la prima volta, la responsabilità del produttore per i danni cagionati dai difetti dei suoi prodotti. Successivamente, con il **D. Lgs. 15 gennaio 1992 n. 50**, attuazione della Direttiva 85/577/CEE, vengono introdotte le garanzie per il consumatore che stipula un contratto fuori dai locali commerciali, con esclusione di quelli aventi ad oggetto beni immobili, la fornitura di prodotti alimentari e quelli assicurativi e finanziari. Al consumatore è concesso, tra gli altri, il c.d. "diritto di ripensamento", cioè il diritto di recesso senza specificare alcun motivo e senza incorrere in alcuna sanzione e/o spesa, da esercitare entro sette giorni. Con il **D.Lgs. n° 174/95**, anch'esso di adeguamento alla normativa comunitaria, viene accordato tale diritto di recesso, da esercitare entro trenta giorni dalla stipula, anche a coloro che contraggono una polizza sulla vita. In Italia, le norme sui diritti dei consumatori e degli utenti hanno trovato collocazione o in leggi speciali, come abbiamo visto finora, o sono state inserite nel codice civile, come vedremo tra poco, in materia di clausole contrattuali abusive o di garanzie post-vendita dei beni di consumo.

La **Legge 6 febbraio 1996 n° 52**, attuazione della Legge comunitaria 1994, ha introdotto nel nostro codice civile gli articoli 1469-bis e seguenti in tema di clausole abusive nei contratti col consumatore. Per la prima volta il consumatore o l'utente riceve dal Legislatore una tutela effettiva. Infatti, le clausole ritenute abusive, cioè che determinano a carico del consumatore o dell'utente un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto, e che non sono oggetto di trattativa individuale, sono inefficaci e quindi inapplicabili, mentre, ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del cod. civ., una semplice doppia sottoscrizione, peraltro non rifiutabile per ottenere il bene o il servizio, bastava ad aggirare l'ostacolo. Inoltre, la sopracitata normativa riconosce alle associazioni dei consumatori e alle Camere di Commercio l'azione inibitoria per evitare che il professionista continui ad usare nelle condizioni generali di contratto le clausole accertate abusive. Trattasi, però, di una tutela negativa del consumatore, cioè di una normativa dettata soltanto per evitare che la persona subisca un danno derivante dal potere contrattuale dell'imprenditore. Per arrivare ad una tutela positiva, ai "diritti essenziali" del consumatore, occorrerà attendere prima la Legge 30 luglio 1998 n. 281 (la c.d. legge quadro sui diritti dei consumatori) e poi il D. Lgs. 2 febbraio 2002 n° 24 sulle c.d. garanzie post-vendita.

La **Legge quadro n° 281/98** recante "la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti", all'art. 1, 2° comma, enuclea i diritti fondamentali dei consumatori e degli utenti:

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

L'elencazione è puramente esemplificativa ma non esaustiva. Anche se la tutela effettiva si realizza nel contratto che si andrà a stipulare, per la prima volta si individuano i diritti dei consumatori. Tra i diritti sopra elencati occorre evidenziare il diritto all'informazione. Tale diritto garantisce la qualità del prodotto o del servizio che deve essere rispondente alle informazioni comunicate previamente dal produttore o dal fornitore.

Le associazioni dei consumatori e degli utenti, individuate a norma della L. n° 281/98, successivamente si sono viste riconoscere vari poteri. Per esempio, il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 13 dicembre 2001 n° 456, che ha determinato i criteri per la composizione degli organi decidenti e per lo svolgimento delle procedure di reclamo in materia di bonifici transfrontalieri, all'art. 3, ha affidato ad almeno tre delle predette associazioni la designazione dei componenti rappresentativi dei consumatori nell'organo decidente, che può considerarsi dunque una sorta di organismo di autodisciplina.

A seguito di questa legge, sempre nel luglio 1998 si costituisce, presso il Ministero per le attività produttive, il CNCU, Consiglio Nazionale dei Consumatori e Utenti, al quale fanno capo numerose associazioni di consumatori, quali: Acu, Adiconsum, Adoc, Adusbef, Altroconsumo, Assoutenti, Cittadinanzattiva, Codacons, Federconsumatori, Unione Nazionale Consumatori, Lega Consumatori. Tra gli interventi più diffusi che vedono impegnate le associazioni a favore degli utenti, vi sono: i contratti di vendita e le cosiddette clausole vessatorie, il diritto alla salute e alla casa, la lotta all'inquinamento e la difesa dell'ambiente, i rincari ingiustificati dei prezzi, i disservizi nelle telecomunicazioni e nei trasporti (ferrovie, autostrade, aerei).

Il **D. Lgs. 2 febbraio 2002 n° 24**, attuazione della Direttiva 1999/44, *sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo, ha introdotto, utilizzando la tecnica legislativa della novella del codice civile, gli articoli 1519-bis e seguenti*, apprestando una disciplina a tutela dei consumatori che affianca quella già esistente in materia di vendita di beni mobili prevista dagli articoli 1510 e seguenti. Il Legislatore, ancora una volta recependo una direttiva comunitaria, ha realizzato una tutela positiva per il consumatore che ha ora il diritto, a cui corrisponde l'obbligo del venditore, di ottenere un bene conforme alle disposizioni contrattuali.

Le novità introdotte dalla recente normativa sono costituite dai rimedi in caso di non conformità del bene al contratto e dai termini per la denuncia del difetto e per la prescrizione dell'azione.

Accanto ai tradizionali rimedi della riduzione del prezzo o della risoluzione del contratto, sono stati previsti i rimedi, da esperire in via primaria, della riparazione o della sostituzione del bene, senza spese per il consumatore.

Il termine per la denuncia, a pena di decadenza, del difetto di conformità, che deve manifestarsi entro due anni dalla consegna del bene, è di due mesi decorrenti dalla scoperta del difetto. A norma, invece, dell'art. 1512 c.c., se è stato espressamente garantito il buon funzionamento della cosa venduta, il vizio va denunciato entro trenta giorni dalla scoperta.

Confrontando il nostro ordinamento con quello dei Paesi membri dell'Unione Europea più evoluti in questo settore, il modello normativo italiano evidenziava una grave lacuna, per molteplici ragioni.

Da un lato, era registrata la difficoltà di accorpate in un unico contenitore disposizioni approvate in diversi momenti della recente storia legislativa italiana. Dall'altro, si sottolineava la complessità del coordinamento delle disposizioni vigenti, in particolare di quelle di derivazione comunitaria.

Pertanto, l'esigenza nell'ordinamento italiano, di raccogliere in un unico testo legislativo le disposizioni vigenti in materia di tutela del consumatore, si risolve con il Codice del Consumo.

Il nuovo codice del consumo – D.lgs n. 206/2005

Il 22 luglio 2005, il Consiglio dei Ministri, ha varato il Codice del consumo, dopo un lungo ma serrato iter, costellato da proroghe dei termini per la sua adozione. Il decreto legislativo n. 206/2005 approvato in ottemperanza all'art.7 della legge delega 229/2003, costituisce un enorme passo avanti per la tutela dei consumatori e per la

certezza e la trasparenza del mercato interno, in quanto in un unico testo sono state accorpate diverse normative, tra le quale le numerose direttive in materia di tutela dei consumatori, recepite e vigenti nel nostro ordinamento in maniera frammentata.

Il Codice entra in vigore il 23 ottobre 2005 e rappresenta il testo fondamentale di riferimento in materia di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti.

Il Codice è orientato a favorire l'informazione del consumatore, a tutelarlo nella fase di raccolta delle informazioni, ad assicurare la correttezza dei processi negoziali e delle forme contrattuali da cui discendono le decisioni di acquisto. Vengono definiti inoltre in modo chiaro i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, promuovendone la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva. Si migliora, altresì, la concorrenza, la trasparenza e l'informazione nel mercato, favorendo la qualità dei prodotti e dei servizi, nonché la crescita della fiducia dei cittadini e degli operatori economici.

Il testo si compone di 146 articoli ed è finalizzato al riordino e alla semplificazione della normativa a tutela del consumatore. In questo modo il diritto dei consumatori assume sempre più autonomo rilievo nell'ambito dell'ordinamento civile e si coordina con i principi e gli indirizzi comunitari.

Il Codice del Consumo appronta regole di tutela riferibili non solo alla disciplina del contratto, ma anche alla fase precontrattuale e più in generale a tutte le relazioni giuridiche con i soggetti della catena di produzione e distribuzione di prodotti e servizi, tutto ciò al fine di assicurare un elevato livello di tutela del consumatore. In particolare dedica attenzione all'educazione del consumatore per favorirne la consapevolezza dei propri diritti, regola la corretta informazione all'utente e il suo diritto di recesso e rafforza le tutele anche nella materia delle televendite.

Riprende la normativa sul credito al consumo, quella riguardante i contratti negoziati fuori dai locali commerciali e a distanza, quella riferita all'acquisto di pacchetti turistici; ribadisce la disciplina delle clausole vessatorie e si sofferma su qualità e sicurezza dei prodotti. Il Codice del Consumo rappresenta insomma un passo importante per la tutela dei consumatori che ora possono fare riferimento ad una normativa organica e rispondente alle problematiche quotidiane che li coinvolgono.

Inoltre, per quanto riguarda le imprese, il codice dovrebbe migliorare la concorrenza, la trasparenza e l'informazione sul mercato, favorendo una migliore qualità dei prodotti e dei servizi.

Infine il codice avrà i suoi importanti riflessi sul mercato in generale, poiché dovrebbe conseguire un incremento del grado di fiducia dei consumatori e delle imprese nel

funzionamento del mercato e quindi una crescita degli scambi a beneficio di tutta la collettività nazionale.

Fiducia dei consumatori

A novembre l'indice del clima di fiducia dei consumatori aumenta a 98,3 da 97,3 del mese di ottobre 2013.

Cresce la componente personale, da 98,1 a 101,1, mentre diminuisce quella economica da 93,1 a 91,6.

L' indicatore del clima corrente aumenta da 96,1 a 99,2, il clima futuro diminuisce da 98,5 a 97,3.

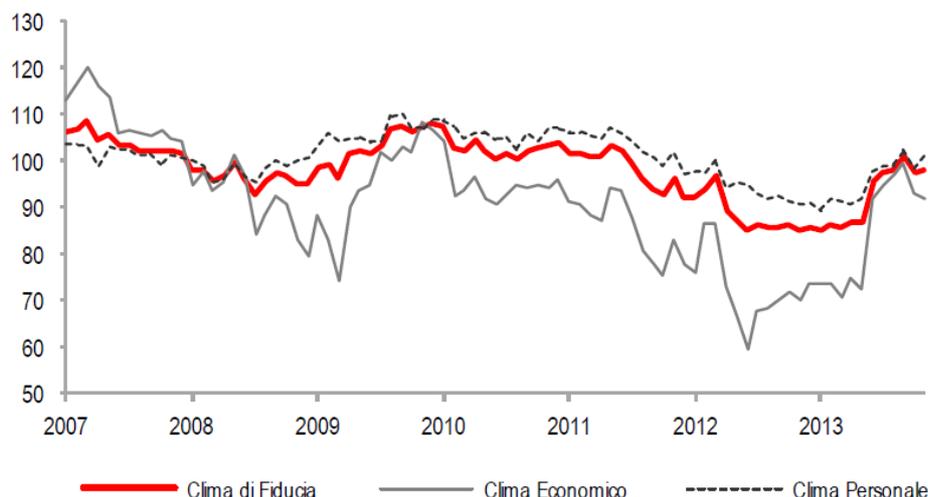
I giudizi sulla situazione economica del Paese migliorano: il saldo passa da -129 a -123.

I giudizi e le attese sulla situazione economica della famiglia migliorano: i saldi passano rispettivamente da -64 a -60 e da -18 a -14.



CLIMA DI FIDUCIA - TOTALE, ECONOMICO E PERSONALE

Gennaio 2007 – novembre 2013, dati destagionalizzati, indici base 2005=100



Nuovo regolamento per l'iscrizione delle associazioni all'elenco nazionale – Il numero di iscritti

È in vigore dal **6 marzo il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico 21 dicembre 2012, n. 260** (pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 19 febbraio 2013,

n.42) che disciplina l'iscrizione e la conferma delle associazioni dei consumatori nell'elenco nazionale, ai sensi dell'art. 137, comma 2, del Codice del Consumo.

L'aggiornamento del Regolamento dà attuazione alla relativa previsione del codice del consumo, con l'obiettivo principale di rendere più efficaci le verifiche della effettiva rappresentatività delle organizzazioni iscritte e da iscrivere nell'elenco ministeriale e, in tal modo, di aumentarne la credibilità e migliorarne la reputazione, per rafforzare il loro ruolo di assistenza e tutela dei consumatori.

Il Regolamento rende più chiari i requisiti necessari per l'iscrizione o la conferma nell'elenco, indicando gli elementi da produrre a dimostrazione del numero degli iscritti dichiarato da ciascuna associazione, della continuità e rilevanza delle attività svolte a favore dei consumatori, della democraticità dell'associazione, attraverso le previsioni statutarie sulla partecipazione degli iscritti alla vita dell'associazione, della esclusività dello scopo statutario di tutela dei consumatori.

La norma prevede un periodo transitorio affinché le associazioni dei consumatori già iscritte possano adeguarsi alle nuove disposizioni.

Il regolamento, innanzitutto, si preoccupa di rendere più chiare ed efficaci le prescrizioni circa le modalità di dichiarazione e controllo dei requisiti per l'iscrizione delle associazioni dei consumatori nell'elenco nazionale, tenuto dal ministero dello Sviluppo economico: l'iscrizione è infatti condizione indispensabile per esercitare le prerogative riconosciute dal Codice del Consumo alle associazioni, compresa la partecipazione al CNCU. La norma, senza modificare, naturalmente, i requisiti previsti dalla legge, dà maggiore certezza all'effettivo possesso degli stessi, sia per quanto riguarda quelli connessi al numero minimo d'iscritti oltre il quale può scattare il riconoscimento di rappresentatività, sia per quanto riguarda il requisito dell'effettiva attività a tutela dei consumatori svolta per almeno un triennio prima di poter ottenere l'iscrizione. L'intento non è di impedire la nascita di nuove associazioni, né di limitarne il pluralismo, ma di essere certi, anche per quelle esistenti e sempre nell'interesse dei consumatori, che si tratti di associazioni effettivamente rappresentative, evitando fenomeni d'ingiustificata proliferazione e frammentazione. Per le associazioni già iscritte è stato comunque previsto un anno di tempo per predisporre un unico elenco nazionale dei propri iscritti con i contenuti e le forme introdotte dalle nuove disposizioni.

In tal modo si potrà migliorare la reputazione di tutte le associazioni riconosciute e rafforzarne l'autonomia, il pluralismo e soprattutto la forza rappresentativa.

Il presente regolamento **all'art. 3** "Requisiti e modalità per l'iscrizione" al comma 4 stabilisce che "Per iscritti all'associazione si intendono coloro che hanno espressamente manifestato la volontà di aderirvi. Ai soli fini del raggiungimento e del mantenimento dei requisiti per l'iscrizione nell'elenco di cui al presente regolamento sono computate esclusivamente le iscrizioni comprovate dal pagamento di una quota associativa di importo non meramente simbolico effettivamente corrisposto in forma tracciabile almeno una volta nel biennio anteriore alla relativa dichiarazione ovvero, nel caso tale pagamento sia effettuato in contanti, confermato dalla corrispondenza con gli importi iscritti in bilancio e dalla sottoscrizione, almeno una volta nel corso del medesimo biennio, di un modulo di adesione o di conferma espressa dell'adesione" inoltre al **comma 6** relativo al calcolo del numero di iscritti sancisce che "Per la base di calcolo dell'aliquota di iscritti all'associazione rispetto alla popolazione presente sul territorio nazionale, regionale o provinciale, di cui alla lettera c) del comma 2 o al comma 5 dell'articolo 137 del codice del consumo, fa fede l'ultimo censimento ISTAT disponibile".

In considerazione di ciò all'art. **137 del Codice del Consumo** al comma 2 lettera c) stabilisce che il numero degli iscritti

- non deve essere inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale pertanto, essendo la popolazione nazionale italiana, di 61 milioni **il numero di iscritti non deve essere inferiore a 30.500.**
- presenza sul territorio di almeno 5 regioni o provincie autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse

da certificare con dichiarazione sostitutiva di atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione.

Nell'ultimo decreto del 17 dicembre 2012 del Ministero dello Sviluppo Economico per l'anno 2012 **le associazioni che risultano iscritte all'elenco nazionale sono 18:**

- Acu – Associazione Consumatori Utenti;
- Adiconsum – Associazione Difesa consumatori ed ambiente;
- Adoc – Associazione Difesa Orientamento Consumatori;
- Adusbef – Associazione per la difesa degli utenti dei servizi bancari, finanziari, postali ed assicurativi;
- Altroconsumo – Associazione Indipendente di Consumatori;
- Assoconsum Onlus
- Assoutenti – Associazione Nazionale degli utenti dei servizi pubblici

- Ctcu – Centro Tutela Consumatori Utenti Verbraucherzentrale Sudtiroil;
- Cittadinanzattiva – Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e la difesa dei diritti di utenti e consumatori;
- Codici – Centro per i diritti del cittadino;
- Confconsumatori – Confederazione Generale dei Consumatori;
- Federconsumatori – Federazione nazionale di consumatori e utenti
- La casa del consumatore;
- Lega consumatori;
- Movimento Consumatori;
- Movimento difesa del cittadino;
- Unione Nazionale Consumatori.

Aspetto economico – Come vengono sostenute le associazioni consumatori dallo Stato e dalle Regioni

Dal punto di vista economico le associazioni dei consumatori possono essere considerate come delle organizzazioni che producono servizi e li offrono ai potenziali clienti, generalmente per un prezzo forfettario, costituito dalla quota annuale di iscrizione. È dunque possibile analizzarle come parti di un ipotetico mercato dove le associazioni competono tra di loro attraverso la fornitura dei servizi e dove, tutte assieme, sono in concorrenza con altre istituzioni economiche che possono offrire gli stessi servizi.

Gli *output* delle associazioni sono classificabili in tre aree: fornitura di informazioni, assistenza legale, rappresentanza e influenza istituzionale. In tutte e tre le aree le ragioni economiche che giustificano la presenza delle associazioni sono riconducibili alla specializzazione e alle economie di scala insite in queste attività. Si tratta di attività che il singolo consumatore ha interesse a svolgere per risolvere problemi di scelta di prodotti o di torti subiti, ma che difficilmente può intraprendere da solo, sia per le competenze tecniche che queste attività implicano sia per i costi che dovrebbero sopportare se, ad esempio, si mettesse a confrontare le caratteristiche tecniche di decine di prodotti.

I costi che il singolo consumatore dovrebbe sopportare per produrre i vari output sarebbero probabilmente incompatibili con la loro utilità, perché supererebbero generalmente il valore del prodotto acquistato e sempre i benefici conseguibili. Invece un’associazione può suddividere i costi tra tutti i soci e può utilizzare tecnici ed esperti con un’elevata competenza specifica in ogni campo.

Ogni associazione sceglie il proprio posizionamento mescolando i vari output e decidendo il livello al quale offrirli. È chiaro che il successo di un'associazione dipende dall'appropriatezza della scelta, ossia dalla corrispondenza del mix di servizi offerti con quelli domandati dai consumatori, sia dall'efficacia e dall'efficienza dei servizi offerti, ossia dal livello delle prestazioni in confronto con il prezzo richiesto.

Pertanto, le associazioni consumatori si finanziano con l'incasso della quota associativa che in base allo statuto delle singole associazioni può variare inoltre le associazioni riconosciute ed iscritte al registro regionale della regione di riferimento possono ottenere finanziamenti e contributi regionali partecipando ai bandi di concorso predisposti dalla Regione e dagli enti di diritto pubblico come la Camera di Commercio.

In particolare la Regione Piemonte con la **Legge Regionale n. 24 del 28 ottobre 2009** " Provvedimenti per la tutela dei consumatori e degli utenti" stabilisce all'art. 9 " *Contributi alla realizzazione di progetti di iniziativa associazionistica*" il conferimento da parte della Regione di finanziamenti per la realizzazione di progetti a valenza consumeristica. Il requisito essenziale è l'iscrizione al registro regionale delle associazioni disciplinato dall'art. 6 della suddetta legge.

All'art. 6 comma 2 vengono elencati i requisiti per l'iscrizione al registro regionale, condizione necessaria per la partecipazione ai bandi.

I requisiti sono i seguenti:

- presenza di una sede e di un'autonoma struttura associativa sul territorio regionale, nonché di un'articolazione organizzativa di diretta erogazione di assistenza ai consumatori in almeno quattro province;
- avvenuta costituzione, da almeno tre anni, con atto pubblico o con scrittura privata autenticata o registrata, e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica nel quale sia previsto come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro;
- tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari;
- numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione regionale e presenza sul territorio di almeno quattro province con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse;

- tenuta dei libri contabili, redazione di un bilancio sociale o di missione ed elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite, con indicazione delle quote versate dagli associati, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute, da redigersi secondo i criteri e le modalità che la Giunta regionale individua nella deliberazione di cui all'articolo 11, comma 1, al fine di rendere evidenti e comparabili fra loro le principali risultanze economiche e patrimoniali della gestione;
- svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti la richiesta di iscrizione, da verificare sulla base degli indici previsti dalla Giunta regionale nella deliberazione di cui all'articolo 11, comma 1;
- non avere i propri rappresentanti legali subito alcuna condanna passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.

La perdita di uno dei requisiti comporta la cancellazione dall'elenco.

Pertanto, essendo la popolazione piemontese composta di **4.374.052 abitanti residenti il numero di soci iscritti non deve essere inferiore a 2.188.**

Con riferimento al Comitato Regionale del Piemonte i numeri per l'iscrizione al registro regionale sono i seguenti :

- per **Torino** che ha 2.254.720 abitanti il numero di soci dovrebbe essere di **451**
- per **Vercelli** che ha 176.307 abitanti il numero di soci dovrebbe essere di **36**
- per **Alessandria** che ha 427.354 abitanti il numero di soci dovrebbe essere di **86**
- per **Novara** che ha 367.022 abitanti il numero di soci dovrebbe essere di **74**

Recentemente la camera di commercio, con deliberazione di Giunta n. 140 del 10 giugno 2013 ha approvato il bando per il finanziamento di iniziative in materia di regolazione del mercato. I destinatari del bando erano le associazioni iscritte nell'elenco di cui al precedente art. 6. Il bando aveva come scopo favorire azioni di informazione per ni consumatori attraverso seminari e newsletter con cui far conoscere anche i servizi forniti dalla Camera di Commercio, tra i quali il servizio di

mediazione per le controversie civili e commerciali. Il principale oggetto del finanziamento era la mappatura dell'attività degli sportelli delle Associazioni dei consumatori, l'indagine circa la conoscenza delle norme a tutela del consumatore e iniziative per la diffusione di un consumo consapevole.

Attualmente i finanziamenti regionali sono stati ridotti e pertanto molti sportelli dei consumatori rischiano di chiudere, tale fenomeno è causato dalla riduzione del budget regionale che è passato dal 700 mila a 300 mila euro, con la conseguente riduzione del 56% del servizio.

Le associazioni consumatori all'estero

Sia in Italia che all'estero le organizzazioni di consumatori sono gruppi di pressione che cercano di proteggere i soggetti dagli abusi delle imprese, a titolo esemplificativo: prodotti difettosi, inquinamento, pubblicità ingannevole.

Le organizzazioni dei consumatori possono operare tramite le proteste dei singoli, il contenzioso, le campagne o lobbying. Un ambito in cui tali organizzazioni hanno operato è la sicurezza alimentare. In questo settore è più difficile trovare un accordo, rispetto ad altri settori come la telefonia, gas, luce ecc, in quanto la mancanza di qualità del prodotto, il difetto e il rischio per la sicurezza e la salute è provata tramite l'esecuzione di analisi mediche e scientifiche.

L'obiettivo di tali associazioni è quello di stabilire e far rispettare i diritti del consumatore, inoltre, pongono in essere delle azioni dirette alla creazione e diffusione di informazioni sull'andamento del mercato, sulle pratiche commerciali ritenute scorrette, sulla concorrenza, trasporti, elettricità, comunicazioni al fine di sensibilizzare il consumatore su tali argomenti.

Le associazioni consumatori nel mondo si dividono in:

- **Organizzazioni nazionali** che sono:
 - o Australia
Consumers' Federation of Australia
Australian Consumers Association
Australian Communications Consumer Action Network
 - o Belgio
Test-Aankoop / Test-Achats
 - o Botswana
Consumer Watchdog
 - o Brasile

- Proteste
- Canada
 - Consumers' Association of Canada (CAC)
 - Consumers Council of Canada
 - Option consommateurs
- Fiji
 - Consumer Council of Fiji
 - Fiji Consumers Association
- Francia
 - UFC Que Choisir
 - 60 Millions de Consommateurs
- Germania
 - Stiftung Warentest
 - Öko-Test
 - Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv)
- Israele
 - לצרכנות הישראלית המועצה
- India
 - Consumer Guidance Society of India
 - The Consumers Eye India
- Italia
 - Acu – Associazione Consumatori Utenti;
 - Adiconsum – Associazione Difesa consumatori ed ambiente;
 - Adoc – Associazione Difesa Orientamento Consumatori;
 - Adusbef – Associazione per la difesa degli utenti dei servizi bancari, finanziari, postali ed assicurativi;
 - Altroconsumo – Associazione Indipendente di Consumatori;
 - Assoconsum Onlus
 - Assoutenti – Associazione Nazionale degli utenti dei servizi pubblici
 - Ctcu – Centro Tutela Consumatori Utenti Verbraucherzentrale Sudtirol;
 - Cittadinanzattiva – Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e la difesa dei diritti di utenti e consumatori;
 - Codici – Centro per i diritti del cittadino;
 - Confconsumatori – Confederazione Generale dei Consumatori;
 - Federconsumatori – Federazione nazionale di consumatori e utenti
 - La casa del consumatore;

- Lega consumatori;
- Movimento Consumatori;
- Movimento difesa del cittadino;
- Unione Nazionale Consumatori.
- Giappone
 - Consumers Union of Japan (founded in 1969)
 - Japan Offspring Fund (founded in 1984)
- Korea
 - Korea Consumer Agency (founded in 1987)[8]
- Olanda
 - De Consumentenbond (founded in 1953)
- Pakistan
 - The Consumers Eye Pakistan (founded in 2005)

- **Organizzazioni internazionali**

- Consumers International
- ANEC è la voce europea dei consumatori al fine di rappresentare e difendere i consumatori nel processo di standardizzazione;
- BEUC (Bureau Européen des Unions de Consommateurs) è l'organizzazione che si occupa della difesa dei consumatori, inoltre organizza corsi di formazione per le associazioni europee in Management, Lobbyng, e diritto europeo dei consumatori;
- ICRT organizzazione indipendente che si occupa che si occupa della ricerca e sperimentazione;
- TACD è un forum di organizzazioni dei consumatori degli Stati Uniti e dell'Unione Europea che sviluppa raccomandazioni congiunte sulla politica dei consumatori per il governo degli Stati Uniti e per la Commissione Europea, tali raccomandazioni mirano ad accrescere il coinvolgimento della società civile.

Dopo un'analisi delle associazioni consumatori in Italia, Europa e nel Mondo possiamo arrivare alla conclusione che l'obiettivo è comune "la difesa e tutela del consumatore, parte debole nella contrattazione" e le attività svolte sono pressoché le medesime: assistenza legale, sensibilizzazione e formazione. L'unica differenza sta nel fatto che le organizzazioni degli Stati Uniti nate prima di quelle italiane ed europee hanno posto la base e sono attive sul territorio con iniziative e collaborazione anche con enti sovranazionali ed europei a differenza delle associazioni italiane che stanno intraprendendo solo in questi ultimi anni un dialogo con gli organismi europei. Inoltre, le associazioni italiane sono quelle meno aiutate da stato e regioni a differenza che le altre associazioni nel mondo che proprio grazie a degli accordi con le organizzazioni internazionali (ONU, ECB, OSCE..) ottengono sostentamento.

Rapporto associazioni consumatori e imprese - Dallo scontro alla collaborazione

Nel periodo in cui sono state costituite le associazioni dei consumatori oltre la metà del bilancio di una famiglia era rivolto alla spesa alimentare. Il consumatore il più delle volte non ha gli strumenti necessari per fare scelte oculate dal punto di vista della salute e del risparmio.

Il rapporto tra le imprese e le associazioni all'inizio della loro attività era difficile con particolare riferimento al controllo sulla qualità dei prodotti, sulle modalità di stipulazione dei contratti (clausole vessatorie, recesso), sull'etichettatura, sulle garanzie post-vendita.

Il tema della sicurezza alimentare è sempre stato uno dei temi che interessa sia i consumatori- cittadini e produttori. I primi hanno diritto ad essere sicuri ed informati su ciò che acquistano, ed i secondi devono veder tutelato il loro lavoro.

Controllo qualità - etichettatura

Il controllo qualità e le segnalazioni spinte dalle associazioni consumatori in collaborazione con l'Asl, carabinieri erano numerose e viste dalle imprese come una minaccia e segnale di "lotta" con le associazioni, anche con particolare riferimento all'etichettatura.

Nei prodotti, originariamente, si trovava solo l'etichetta contenente le informazioni contenute nel Regolamento UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del consiglio del 25/10/2011. Tale regolamento opera una funzione della direttiva 2000/13/CE relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari e della direttiva 90/496/CEE relativa

all'etichettatura nutrizionale, al fine di migliorare il livello di informazione e di protezione dei consumatori europei.

Le indicazioni contenute nelle etichette devono essere facilmente comprensibili e visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili. Le indicazioni obbligatorie riguardano: la denominazione, l'elenco degli ingredienti, le sostanze che provocano allergie o intolleranze, la qualità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti, la quantità netta dell'alimento, il termine minimo di conservazione o la data di scadenza, le condizioni particolari di conservazioni e/o le condizioni d'impiego, il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore o dell'importatore, il paese di origine o il luogo di provenienza, le istruzioni per l'uso, dichiarazione nutrizionale e per le bevande contenenti alcool il volume alcol emico.

A oggi, vicino all'etichetta informativa è presente il numero verde o un contatto da poter contattare per la tutela del consumatore denominato "Servizio Consumatore" che il consumatore può utilizzare per fare delle segnalazioni tempestive sul prodotto. Tale inserimento è un segno di collaborazione con le imprese le quali mettono in primo piano l'attenzione e la tutela del consumatore.



Clausole vessatorie

Un altro problema è relativo alle clausole vessatorie .

Punto di partenza sono le "condizioni generali di contratto" ("le clausole che un soggetto, predisponente, utilizza per regolare uniformemente i suoi rapporti contrattuali", ovvero quelle "condizioni che sono destinate a regolare una serie indefinita di rapporti"), è il codice civile, e precisamente **l'art. 1341 codice civile**, che, intitolato per l'appunto "condizioni generali di contratto", al suo primo comma sancisce il cd. obbligo di trasparenza e conoscibilità di tali condizioni, mentre, al suo secondo comma, contiene un elenco di clausole, definite in dottrina e giurisprudenza come "vessatorie", le quali, oltre ad essere, come le precedenti, imposte da una parte

e subite dall'altra, hanno in più l'aggravante di essere particolarmente gravose per il mero sottoscrittore in quanto, in deroga alla disciplina legislativa, gli impongono limiti ed obblighi maggiori, ovvero creano, a vantaggio del predisponente, delle posizioni di favore ingiustificate, creando uno squilibrio sostanziale tra le parti.

Al secondo comma dell'art. 1341 codice civile, dove il legislatore fa riferimento ad alcune condizioni contrattuali, che proprio perché particolarmente gravose per il contraente debole, non solo devono essere rese conoscibili (come è previsto, in generale, al primo comma) ma devono essere oggetto di specifica approvazione per iscritto da parte dell'aderente: in altri termini, perché tali clausole, particolarmente onerose e gravose, possano legittimamente regolamentare i rapporti tra parte forte e parte debole, e quindi siano efficaci, non è sufficiente che il contraente debole le abbia conosciute all'atto della conclusione del contratto e poi si sia limitato a sottoscrivere il contratto medesimo, OCCORRENDO UNA DOPPIA SOTTOSCRIZIONE ED APPROVAZIONE, una per l'accordo nel suo complesso e l'altra per la clausola o le clausole vessatorie in esso contenute.

Ormai da tempo la giurisprudenza ha chiarito che, "affinché sia configurabile l'approvazione specifica delle clausole vessatorie, occorre che CIASCUNA DELLE CLAUSOLE DA APPROVARE SIA CHIARAMENTE INDIVIDUATA E RICHIAMATA, in modo che si abbia la certezza che l'obbligato sia stato posto in grado di fermare la sua attenzione sul contenuto di ogni singola clausola richiamata. Non risponde alla suddetta esigenza la generica dichiarazione di avere preso conoscenza delle clausole contrattuali e di approvarle tutte". (Cass. 17.3.1998, n. 2849; Cass. 9.1.98, n. 1317).

Nella prassi, pertanto, è prevalso l'uso di fare apporre al consumatore due firme sui moduli o formulari prestampati, la prima a sancire la volontà di sottoscrivere l'accordo, la seconda a sancire la approvazione di una serie di clausole, tra quelle indicate nel modulo, richiamate con l'indicazione del numero e del titolo. Il richiamo unitamente alla doppia sottoscrizione, dovrebbe, dunque, spingere il sottoscrittore a soffermare la propria attenzione sul contenuto della clausole specificamente indicate ed estrapolate dal contesto, perché per lui più gravose.

Queste clausole particolarmente gravose che richiedono, a pena di inefficacia, una specifica approvazione.

sono tali, per il legislatore del codice civile, quelle clausole che stabiliscono **a favore del predisponente:**

- a) **limitazioni di responsabilità:** ciò che avviene quando vengono limitate le conseguenze per il caso di inadempimento del predisponente, per cui, per es., lo stesso non sarà tenuto a risarcire i danni causati, oppure l'altra parte non potrà pretendere di risolvere il contratto ecc..;
- b) **facoltà di recedere dal contratto o di sospenderne l'esecuzione:** sostanzialmente viene attribuito al predisponente il potere, oltre i casi previsti dalla legge, di liberarsi dai propri obblighi contrattuali o anche dal contratto medesimo, senza incorrere in alcuna conseguenza sfavorevole;

e quelle clausole che stabiliscono **a carico dell'aderente** (contraente debole):

- a) **decadenze:** sono tali tutte quelle condizioni che impongono all'aderente oneri particolarmente gravosi per mantenere e conservare un proprio diritto. Così, per esempio, le condizioni che impongono al consumatore di denunciare i vizi della cosa acquistata soltanto con una forma particolare, oppure che restringono ulteriormente i termini entro i quali tale denuncia va fatta ecc..
- b) **limitazioni alla facoltà di opporre eccezioni:** si può dire che rientrino in tale definizione tutte le clausole che limitano sul piano processuale la posizione della parte debole, la quale non potrebbe far valere determinate situazioni a propria tutela.
- c) **Restrizioni alla libertà contrattuale nei rapporti con i terzi:** sono tutte quelle condizioni che limitano la libertà, per l'aderente, di stipulare nuovi contratti con altri soggetti. Ad essere compromessa è quindi la sua autonomia negoziale, nel senso che il contraente debole potrebbe non essere libero di determinare il contenuto di nuovi contratti o di scegliere con chi stipulare detti contratti.
- d) **Proroghe o rinnovazioni tacite del contratto:** sono tutte quelle condizioni che, rispetto alle previsioni di legge, prevedono per esempio oneri di denuncia, di disdetta o di preavviso più gravosi per evitare il rinnovo e quindi il protrarsi del contratto oltre il termine inizialmente concordato;
- e) **Clausole compromissorie e deroghe alla competenza dell'autonomia giudiziaria:** in termini semplici può dirsi che rientrano in tale definizione quelle condizioni contrattuali che intendono sottrarre le controversie relative al contratto intercorso tra le parti alla competenza del giudice naturale,

imponendo che su tali controversie si pronunci, in luogo dell'autorità giudiziaria, e di quella competente per giurisdizione e territorio, o un arbitro, ovvero, un giudice diverso da quello che sarebbe competente secondo le regole di legge.

Attualmente con il varo del novello **CODICE DEL CONSUMO (D.lg, 6 settembre 2005, n. 206) tale disciplina occupa gli articoli da 33 a 38** che trattano "DEI CONTRATTI DEL CONSUMATORE IN GENERALE".

Prima sensibile novità è data dal fatto che il legislatore, finalmente, fornisce una definizione legislativa del concetto di clausole vessatorie (dapprima elaborato solo a livello dottrinale e giurisprudenziale), facendovi rientrare tutte quelle clausole che, a prescindere dalle intenzioni di chi le ha predisposte (il legislatore testualmente dice: "malgrado la buona fede") determinano a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto (art. 33).

Segue, al secondo comma del suddetto articolo 33, un elenco corposo e non esaustivo di clausole che si presumono vessatorie, FINO A PROVA CONTRARIA.

All'interno di queste clausole, poi alcune, (quelle costituenti per illustre dottrine la cd. Lista nera), sono sottoposte ad un regime particolarmente rigoroso e protezionistico per il consumatore (art. 36), perché sono nulle sempre e comunque, anche se sono state concordate tra le parti, e quindi inizialmente volute dal consumatore. La nullità, però, può essere rilevata e fatta valere solo dal consumatore e non dal professionista (ci dice, infatti, il 3° comma dell'art. 36: "la nullità opera soltanto a vantaggio del consumatore e può essere rilevata d'ufficio dal giudice".).

Ciò significa che l'invalidità della clausola può giocare solo a favore del consumatore, che può pretendere che non trovi applicazione tra le parti, ma non già dal professionista, che è comunque vincolato alla stessa ove, per avventura, il consumatore la ritenesse funzionale ai propri interessi (e quella che si definisce, in termini tecnici, una ipotesi di "nullità relativa", giustificata proprio dalla particolare debolezza contrattuale della parte che ne viene agevolata).

Per l'art. 36, 2° comma, Cod. Cons. sono dunque, sempre nulle, perché vessatorie, le clausole che quantunque oggetto di trattativa, abbiano per oggetto o per effetto di

- a) escludere o limitare la responsabilità del professionista in caso di morte o di danno alla persona del consumatore, risultante da un fatto od omissione del professionista;
- b) escludere o limitare le azioni del consumatore nei confronti del professionista o di un'altra parte in caso di inadempimento totale o parziale o di inadempimento inesatto da parte del professionista;
- c) prevedere l'adesione del consumatore come estesa a clausole che non ha avuto di fatto, la possibilità di conoscere prima della conclusione del contratto.

Già solo un semplice raffronto tra il contenuto di tali disposizioni e la sanzione che ne deriva, rispetto alla disciplina di cui all'art.1341 cc, mette in risalto la sostanziale novità rispetto al passato: non solo non è sufficiente la semplice approvazione scritta, ma anche la consapevole volontà di aderire a tali condizioni, perché frutto di trattativa, non basta a dare loro validità, in quanto, essendo obiettivamente dannose per il consumatore, questi, pur avendole inizialmente accettate e concordate, è sempre libero di farne valere l'illiceità.

La ragione di tale forte tutela è da rintracciare, forse, nel fatto che il consumatore, a differenza del professionista, si presume meno informato e meno capace di cogliere la portata ed il significato delle clausole che ha inteso concordare ed accettare.

Le restanti clausole, presunte come vessatorie fino a prova contraria, e che non esauriscono le possibili condizioni contrattuali elaborabili nella prassi ed idonee a generare uno squilibrio tra le posizioni a svantaggio per il consumatore, sono sottoposte ad un diverso regime:

Esse, per essere valide ed efficaci devono essere oggetto di trattativa individuale, e quando sono contenute in moduli o formulari predisposti per disciplinare in maniera uniforme determinati rapporti contrattuali, incombe sul professionista l'onere di provare che le clausole o gli elementi di clausola, malgrado siano dal medesimo unilateralmente predisposti, siano stati oggetto di specifica trattativa con il consumatore (art. 34, commi 4 e 5, Cod. Cons.).

Pertanto, *"La trattativa specifica che deve riguardare la clausola vessatoria ai danni del consumatore non può consistere nella mera approvazione, per iscritto, della clausola stessa, ma deve consistere in una partecipazione attiva del consumatore sin dalla fase della predisposizione della clausola. in mancanza di prova di tale trattativa la clausola vessatoria è nulla"* . Così, Tribunale di Genova 19 febbraio 2003.

Contratti tipo

Al fine di ovviare al problema delle clausole vessatorie le associazioni consumatori e di categoria, grazie al coordinamento con la Camera di Commercio possono concludere accordi sulle modalità di svolgimento dei servizi, prontuari con prezzi di riferimento per determinate prestazioni e contratti tipo.

Con la predisposizione dei contratti - tipo, funzione espressamente attribuita dalla legge, si diffondono clausole equilibrate e chiare, che soddisfano le esigenze di entrambi i contraenti. L'attività di redazione è demandata a tavoli di lavoro a cui partecipano rappresentanti delle associazioni di categoria e dei consumatori. Tale metodo permette di redigere contratti aderenti alle esigenze del mercato e in grado di prevenire l'eventuale contenzioso. I contratti-tipo, generalmente, sono accompagnati da note esplicative o codici deontologici, contenenti regole di buona condotta commerciale a cui le imprese possono aderire. La supervisione scientifica è affidata ad un'apposita Commissione.

La Commissione tecnica, composta da professori universitari in materie giuridiche, redige, inoltre, pareri giuridici sulla presenza di clausole vessatorie all'interno delle "condizioni generali" di contratto in diversi settori merceologici.

Il tentativo di conciliazione

Altro segnale di collaborazione tra le associazioni consumatori e le imprese/società è data dal meccanismo della conciliazione. La conciliazione può essere:

- Paritetica
- Al Corecom
- Alla Camera di Commercio

La conciliazione paritetica

La conciliazione paritetica, in aderenza a quanto previsto nelle Raccomandazioni della Commissione Europea n. 257/98 CE e n. 310/01 CE, è frutto di un accordo realizzato fra Associazioni dei Consumatori riconosciute ed Aziende, sulla base di specifici Accordi (Protocolli di Intesa) sottoscritti dalle Parti.

Tali Accordi, nei settori in cui vi è previsto, sono anche riconosciuti dalle Authority. I Regolamenti attuativi dei Protocolli prevedono un procedimento di conciliazione in cui il consumatore è rappresentato da un conciliatore dell'associazione consumatori che lo

assiste e l'azienda da un proprio conciliatore. Negli incontri, che possono avvenire anche *online*, i conciliatori delle due parti cercano di individuare un accordo che - se raggiunto - viene inserito in un verbale vincolante sia per il consumatore che per l'azienda, ponendo così fine alla controversia. Se l'accordo non viene raggiunto viene ugualmente redatto apposito verbale che consente di proseguire il reclamo nelle opportune sedi giudiziarie, che oggi in molti casi prevedono il ricorso preventivo alla mediazione. **Ben il 96% delle conciliazioni paritetiche va a buon fine.**

La procedura può essere validamente attivata compilando la domanda di conciliazione (diversa a seconda del gestore) avendo cura di indicare:

- l'oggetto e la tipologia della controversia (breve descrizione del fatto e delle richieste)
- copia di un documento di identità in corso di validità
- autorizzazione al trattamento dei dati personali.

L'Unione Nazionale Consumatori ha sottoscritto protocolli di intesa con:

Alitalia, Ania, Astoi, Banca Intesa San Paolo, Camera di Commercio, Ceu, Fastweb, Telecom, Tim, H3g, Monte dei Paschi di Siena, Poste Italiane, Teletu, Unicredit, Vodafone e Wind.

La conciliazione al Corecom

L'attività di conciliazione nelle controversie tra operatori di comunicazione e utenti è una delle deleghe che l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha conferito al CORECOM Piemonte a partire dal 1° luglio 2004.

Il tentativo di conciliazione è una procedura per risolvere le controversie in materia di comunicazioni elettroniche tra utenti ed operatori, inerenti al mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale ed ai diritti degli utenti finali stabilite dalle norme legislative, dalle delibere dell'Autorità, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi.

Tale tentativo dinanzi al Corecom competente per territorio è obbligatoria prima di ricorrere alla giustizia ordinaria.

Conciliazione Camera di Commercio

Il Servizio di mediazione offre la possibilità di giungere alla composizione delle controversie civili e commerciali, vertenti su diritti disponibili, tra due o più soggetti tramite l'assistenza di un mediatore indipendente, imparziale e neutrale.

Il mediatore non decide la controversia, ma aiuta le parti nella composizione della stessa, tramite la ricerca di un accordo soddisfacente.

Il procedimento di mediazione può essere avviato su istanza di parte anche sulla base di un'apposta clausola contrattuale, a seguito di provvedimento del Giudice e qualora la legge preveda l'obbligo di esperire un tentativo di mediazione prima di proporre l'azione giudiziale.

Il procedimento si avvia attraverso il deposito presso la Segreteria di una domanda completa, utilizzando gli appositi moduli cartacei o disponibili on-line sul sito internet dell'Organismo di mediazione.

La domanda deve essere depositata presso un Organismo sito nel luogo del giudice territorialmente competente per la controversia oggetto dell'istanza.

Nella domanda devono essere indicati:

- il nome dell'Organismo di mediazione,
- le generalità ed i recapiti delle parti e, se nominati, degli eventuali difensori tecnici e/o consulenti,
- l'oggetto della controversia;
- le ragioni della pretesa;
- il valore della controversia, sulla base dei criteri indicati nel codice di procedura civile.

La Segreteria procede all'istruttoria della domanda presentata.

Qualora la domanda si presenti incompleta rispetto agli elementi sopraindicati oppure la parte istante non provveda al versamento delle spese di avvio, il Responsabile dell'Organismo tiene in sospeso la domanda e invita la parte richiedente a provvedere al suo perfezionamento entro il termine di 7 giorni dal ricevimento della comunicazione, decorsi inutilmente i quali non si darà corso alla procedura. Le parti possono depositare domande congiunte o contestuali.

La domanda può essere depositata anche nei confronti di più parti.

Tecnologie e comunicazione

Fondamentale motivo di evoluzione del rapporto tra impresa e consumatore sono le tecnologie di interazione e condivisione *online* le quali hanno rivoluzionato le abitudini

di acquisto e di consumo degli utenti, decretando la necessità di nuovi paradigmi di gestione del *brand*. Secondo una ricerca condotta da Doxa, nel 2012, erano più di 28 milioni gli italiani online, di cui il 94% utenti attivi di uno o più social media. Oggi, Facebook conquista il 93% del tempo trascorso sui *social network* ed un terzo di quello complessivamente speso *online*. Seguono, poi, i forum, i siti di scambio d'informazioni, recensioni ed opinioni, i blog e le *brand community*.

La Rete ed i *social media* hanno decretato, di fatto, la nascita di un nuovo consumatore, il cosiddetto *social customer*: attivo, iper-connesso, informato, esigente ed infedele. Si tratta di un consumatore che usa Internet e i *social media* per reperire informazioni su beni, *brand* ed imprese; per recensire prodotti, condividere esperienze di acquisto e di consumo; per chiedere consiglio ai propri pari; per ottenere un contatto, un dialogo diretto e paritario con i *brand*. In Rete, quindi, ogni consumatore soddisfatto può potenzialmente trasformarsi in un *influencer*, un fan o un *brand ambassador*; ma un consumatore insoddisfatto può diventare una minaccia per la reputazione aziendale. Tale aspetto non va sottovalutato: oggi il 55% degli italiani dichiara di cambiare idea sui *brand* e imprese in base alle opinioni lette online.

Il nuovo potere assunto dai consumatori ha richiesto alle imprese, da un lato, di modificare i paradigmi di gestione del brand – aprendosi al dialogo, alla *co-creation* e alla personalizzazione – e, dall'altro offre diverse opportunità per ripensare il modo di gestire il rapporto con il cliente.

L'impresa quindi deve attuare delle strategie di *business* utilizzano la tecnologie e l'informazione sociale per parlare con il cliente/consumatore in modo trasparente e fornendo valore ad entrambe le parti. La strategia si deve basare su una serie di processi interni (attività di marketing, vendita ed assistenza post-vendita) finalizzati a gestire e fidelizzare i consumatori

Consumer Friendly

In ultimo ma non per ultimo il **CONSUMER FRIENDLY**, attività di revisione dei contratti che si concentra in due fasi correlate tra loro:

- La prima si sostanzia in un'analisi legale, testuale e puntuale delle clausole utilizzate dalle società nei contratti tipo normalmente utilizzati;
- La seconda nella stipula di una Convenzione fra il Comitato Regionale UNC del Piemonte e la società interessata atta a recepire e finalizzare quelle che, fra le

clausole la cui introduzione è stata proposta a vantaggio dei consumatori, la società in questione sarà effettivamente disponibile a recepire.

La Convenzione siglata consentirà alla società di apporre in calce ai singoli contratti in uso la clausola "Consigliato da Unc".

Tale argomento verrà successivamente approfondito dall'avv. AMBROSIO.

Concludendo, posso affermare che, tramite la legiferazione interna ed esterna, l'integrazione con gli organismi dell'Unione Europea e la crescita della collaborazione con le imprese, le associazioni consumatori si stanno sviluppando e sono in continua evoluzione e si è passati da una congregazione sindacale di pochi a delle vere e proprie organizzazioni volte alla tutela del consumatore e nello stesso tempo anche al fianco delle imprese.

Il consiglio è che una maggiore collaborazione tra associazioni consumatori ed imprese e l'attuazione di azioni nuove alla tutela di entrambi potranno portare alla risoluzione delle controversie in maniera più veloce, esaustiva e soddisfacente, obiettivo primario.

Avv. Patrizia POLLIOTTO