

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore NEBBIA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1988

Norme per la difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti ed istituzione della Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti

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

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

equilibrato sviluppo umano e sociale della collettività.

La condizione di inferiorità del consumatore nelle transazioni del mercato di consumo è fisiologica ed è tanto più grave quanto più il mercato è indifferente alla concorrenza internazionale o è organizzato da monopoli o da oligopoli. Il riequilibrio della forza contrattuale del consumatore è, quindi, una condizione fondamentale non solo dell'equità sociale, ma del buon funzionamento del mercato. È indicativo, a questo proposito, il fatto che nei paesi nei quali è più progredita la tutela dei consumatori sono stati creati a cura dello Stato, se non al suo interno, diversi strumenti di sostegno delle associazioni dei consumatori e istituzioni specializzate che si assumono compiti tecnici di ricerca e di analisi e che dovrebbero anche rientrare nei futuri programmi dello Stato italiano.

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

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

Il 1992 - anno previsto per l'instaurazione di un vero mercato comune europeo delle merci

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

Appare, quindi, necessario che nelle situazioni nelle quali la concorrenza non opera perchè al riparo della concorrenza internazionale o di una posizione di monopolio naturale o di oligopolio commerciale, essa sia sostituita funzionalmente dalla riconosciuta, legittima azione razionalizzatrice dei consumatori. Ed è in queste situazioni che la funzione delle organizzazioni di consumatori - di piena evidenza su tutto l'orizzonte del mercato di consumo - assume il carattere di assoluta necessità.

Il contenuto della proposta di legge rispetta i principi enunciati e l'attuale orientamento delle associazioni di consumatori e utenti effettivamente operanti nel nostro paese.

L'articolo 1 richiama i 5 fondamentali diritti del consumatore sanciti dalla CEE nonché riconosciuti dall'ONU con la risoluzione n. 39/248 del 9 aprile 1985.

L'articolo 2 definisce una situazione giuridica già in parte esplicitamente riconosciuta dalla giurisprudenza, in base alla quale è

ammessa la costituzione di parte civile delle associazioni di consumatori nei procedimenti vertenti sulla tutela dei consumatori e utenti.

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

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

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

ammessi al contributo finanziario dell'apposito fondo (articoli 3, 4, 5 e 6).

La Consulta nazionale dei consumatori e utenti (articolo 4) ha, essenzialmente il compito di esprimere pareri, anche di propria iniziativa, sugli strumenti normativi che incidono sul mercato di consumo; facoltà propositiva, ha, invece, in materia di programmi d'informazione ed educazione, di studi, di ricerche, d'iniziativa culturali specifiche. Le associazioni, cui è riconosciuta la rappresentanza in seno alla Consulta, devono rispondere ad alcuni requisiti essenziali (articolo 6) riguardanti l'ordinamento interno e l'effettiva e continuativa operatività.

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

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

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Principi e finalità)*

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

## Art. 2.

*(Associazioni di consumatori e utenti)*

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

2. A seguito di ogni illecito che sia lesivo di alcuno degli interessi collettivi di cui al precedente comma, le associazioni di consumatori e utenti, così come individuate dall'articolo 6 della presente legge, sono legittimate ad agire davanti la competente autorità amministrativa nonché davanti ogni autorità giudiziaria, anche al fine di ottenere la riparazione del danno.

## Art. 3.

*(Segretariato)*

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

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

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

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

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

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

e) organizzare il lavoro del personale preposto al Segretariato.

#### Art. 4.

##### *(Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti)*

1. È istituita la Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti, composta da:

a) il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio, che la presiede;

b) sette esperti particolarmente qualificati;

c) un rappresentante indicato dal comitato delle Regioni;

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

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

3. Spetta alla Consulta:

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

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

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

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

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

5. Entro sessanta giorni dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della presente legge il Presidente del Consiglio dei ministri delega un sottosegretario alla presidenza della Consulta il quale, pur in assenza della totalità delle designazioni di cui al primo comma del presente articolo, procede all'insediamento della stessa.

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

#### Art. 5.

*(Nomina dei componenti della Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti)*

1. La nomina dei componenti della Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti è effettuata entro sessanta giorni dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale* con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Con lo stesso decreto sono nominati i sette esperti particolarmente qualificati di cui all'articolo 4, sentite le associazioni dei consumatori e degli utenti.

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

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

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

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

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

## Art. 6.

*(Individuazione delle associazioni)*

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

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

## Art. 7.

*(Comitato scientifico)*

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

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

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

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

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

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

Art. 8.

*(Fondo nazionale)*

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

a) il funzionamento e le attività della Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti;

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

2. Le associazioni presentano i progetti, per i quali richiedono la partecipazione al fondo, al presidente della Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti, che decide entro novanta giorni dalla presentazione.

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

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

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

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

7. Per il triennio 1988-1990 è previsto un finanziamento del fondo nazionale di dieci miliardi di lire per il 1988, venti miliardi di lire per il 1989 e trenta miliardi di lire per il 1990.

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



## Art. 9.

*(Regioni e enti locali)*

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

2. Province e Comuni si attiveranno inoltre per favorire i rapporti tra Amministrazione pubblica e utenti.

## Art. 10.

*(Regolamento)*

1. La Consulta nazionale dei consumatori e degli utenti, entro sei mesi dalla pubblicazione della presente legge nella *Gazzetta Ufficiale*, formulerà un apposito regolamento.