

N. 2162

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore MILIO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 FEBBRAIO 1997

Norme per la affermazione e la tutela dei diritti degli utenti e
consumatori

ONOREVOLI SENATORI. - Il 14 aprile 1975 la Commissione della Comunità economica europea indicò i principi per lo sviluppo di un «diritto dei consumatori», che sancì come fondamentale il diritto alla salute, alla sicurezza, alla tutela degli interessi economici, al risarcimento dei danni, all'informazione, all'educazione e alla rappresentanza. Il consumatore non doveva essere considerato più come un semplice acquirente di beni e servizi ma un soggetto attivo di iniziativa e di controllo in campo economico. D'altronde i consumatori costituiscono il gruppo economico più numeroso, influenzando ed essendo a loro volta influenzati, da quasi tutte le decisioni in campo economico, sia a livello pubblico che privato. Pur effettuando la stragrande maggioranza della spesa nazionale, i consumatori sono l'unico gruppo economico che non si sia pienamente organizzato e che spesso non ha la possibilità di far udire la propria voce. I massimi livelli istituzionali del nostro Paese, che per loro natura sono portavoce di tutta la popolazione, dovrebbero prestare attenzione alle esigenze dei diritti degli utenti e consumatori e difendere i loro interessi.

Nel nostro Paese questa crescente esigenza non si è tradotta in iniziative idonee ad attuare i principi indicati dalla Comunità europea ed a recepire le istanze delle associazioni per i diritti degli utenti e consumatori. Se al cittadino utente e consumatore vengono offerti prodotti di qualità scadente, se i prezzi sono esorbitanti, se i farmaci in commercio sono inutili o addirittura dannosi, se il consumatore non è in grado di scegliere con cognizione di causa, spreca il proprio denaro e mette a repentaglio la propria salute, il tutto a discapito dell'interesse nazionale. Le iniziative volte a favorire il migliore impiego possibile del reddito fami-

liare possono contribuire in misura maggiore al benessere delle famiglie, più di quanto non farebbero iniziative equivalenti volte ad aumentarne il reddito.

La soluzione che proponiamo si muove su due piani: l'istituzione di una Autorità in grado di tutelare i diritti degli utenti e consumatori e la costituzione di un Consiglio rappresentativo delle organizzazioni di utenti e consumatori.

Il testo del disegno di legge è composto di diciassette articoli.

L'articolo 1 individua il campo di applicazione della legge relativamente alla tutela della salute, alla sicurezza dei prodotti e servizi, alla corretta informazione e pubblicità, al risarcimento dei danni, alla correttezza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi, alla qualità dei beni e servizi. È previsto che l'Autorità garante qualora ritenga che una fattispecie rientri nell'ambito di applicazione della legge intervenga con i poteri ad essa attribuiti.

L'articolo 2 istituisce l'Autorità garante dei diritti degli utenti e consumatori, ne definisce i compiti e l'organizzazione, la composizione, il procedimento per la nomina dei componenti, la durata in carica e le incompatibilità. L'Autorità è un organo composto da cinque membri ed opera in assoluta autonomia e indipendenza di giudizio. Alla nomina si provvede con determinazione adottata di intesa dai Presidenti dei due rami del Parlamento. Tale procedimento è parso quello che meglio garantisce l'indipendenza della Autorità e può costituire un criterio valido a selezionare le professionalità più idonee. Il presidente deve essere scelto tra persone di notoria indipendenza e che abbia operato per la affermazione dei diritti degli utenti e consumatori. L'incarico

ha durata settennale e non è rinnovabile. Con apposito strumento regolatore sono fissati i procedimenti diretti ad assicurare ai soggetti interessati una conoscenza degli atti istruttori, nonchè un contraddittorio e la verbalizzazione delle attività poste in essere dall'Autorità.

L'articolo 3 prevede le norme per disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento della Autorità.

L'articolo 4 definisce i poteri di indagine dell'Autorità, nella ipotesi di violazione dei diritti degli utenti e consumatori. La possibilità di ricorrere all'Autorità è molto ampia e chiunque vi abbia interesse può attivarsi. L'avvio della istruttoria è rimesso ad una valutazione dell'Autorità stessa. È prevista, inoltre, la possibilità di effettuare indagini conoscitive su settori nei quali si possa presumere una violazione dei diritti degli utenti e consumatori.

L'articolo 5 contempla i poteri istruttori dell'Autorità e prevede la sanzione, in via amministrativa, per l'inottemperanza alle richieste di informazione.

L'articolo 6 prevede la possibilità per l'Autorità di diffidare le imprese ad eliminare le infrazioni riscontrate entro i termini fissati. Nei casi più gravi può essere irrogata una sanzione amministrativa pecuniaria sino all'1 per cento del volume di affari di ciascuna impresa mentre per inottemperanza alla diffida o alle misure dirette alla eliminazione delle infrazioni, la sanzione amministrativa può raggiungere fino al 10 per cento del fatturato.

L'articolo 7 contempla alcuni poteri di segnalazione propri dell'Autorità. In parti-

colare consente all'Autorità di segnalare al Parlamento e al Governo quelle fattispecie distorsive conseguenti all'applicazione sia di atti legislativi, regolamentari o amministrativi.

L'articolo 8 prevede una funzione consultiva dell'Autorità in ordine alle iniziative dirette ad incidere sui diritti degli utenti e consumatori.

L'articolo 9 dispone la presentazione annuale, al Presidente del Consiglio dei ministri, di una relazione sulla attività svolta.

L'articolo 10 consente all'Autorità di presentare un apposito rapporto circa le azioni da porre in atto per la promozione dei diritti degli utenti e consumatori.

L'articolo 11 attiene alla pubblicità delle decisioni dell'Autorità, che dovranno essere pubblicate a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Gli articoli 12 e 13 specificano le procedure sanzionatorie, e la competenza giurisdizionale per i ricorsi, che dovranno essere proposti davanti al tribunale amministrativo regionale del Lazio.

L'articolo 14 istituisce il Consiglio nazionale delle associazioni per i diritti degli utenti e consumatori, ne definisce i compiti, la durata, la sede e alcune norme regolamentari.

L'articolo 15 definisce le modalità di iscrizioni delle associazioni in un apposito registro, a cura del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.

L'articolo 16 attiene alla copertura finanziaria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alla violazione delle norme in difesa dei diritti degli utenti e consumatori relative alla tutela della salute, alla sicurezza dei prodotti e dei servizi, alla corretta informazione e pubblicità, al risarcimento dei danni, alla correttezza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi, alla qualità dei beni e servizi.

2. Sono considerate norme a tutela dei diritti degli utenti e consumatori quelle relative alla sicurezza generale dei prodotti e alla responsabilità del produttore, ai prodotti alimentari e non, con particolare riferimento ai farmaceutici, ai cosmetici, ai giocattoli, al tabacco, ai prodotti e sostanze pericolose, alla etichettatura, pubblicità e informazione, ai prezzi e alle clausole contrattuali.

3. L'Autorità garante dei diritti degli utenti e consumatori di cui all'articolo 2, qualora ritenga che una fattispecie al suo esame rientri nell'ambito di applicazione della presente legge, attiva i propri poteri.

Art. 2.

(Istituzione e compiti della Autorità garante dei diritti degli utenti e consumatori)

1. È istituita l'Autorità garante dei diritti degli utenti e consumatori, di seguito denominata Autorità, con sede in Roma.

2. L'Autorità opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è organo collegiale costituito dal presidente e da quattro membri, nominati con determinazione congiunta del Presidente del

Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei deputati. Il presidente è scelto tra persone di notoria indipendenza e che abbia svolto attività per la affermazione dei diritti degli utenti e consumatori.

3. I membri dell'Autorità sono nominati per sette anni e non possono essere confermati. Essi non possono esercitare, a pena di decadenza, alcuna attività professionale o di consulenza, nè possono essere amministratori o dipendenti di enti pubblici o privati, nè ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura. I dipendenti statali sono collocati fuori ruolo per l'intera durata del mandato.

4. L'Autorità corrisponde con tutte le pubbliche amministrazioni e con gli enti di diritto pubblico, e di chiedere ad essi, oltre a notizie ed informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle sue funzioni. L'Autorità, in quanto autorità nazionale competente per la tutela dei diritti degli utenti e consumatori, intrattiene con gli organi delle Comunità europee i rapporti previsti dalla normativa comunitaria in materia.

5. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, sentito il Ministro del tesoro, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono stabilite procedure istruttorie che garantiscono agli interessati la piena conoscenza degli atti istruttori, il contraddittorio e la verbalizzazione.

6. L'Autorità delibera le norme concernenti la propria organizzazione e il proprio funzionamento, quelle concernenti il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere, nonchè quelle dirette a disciplinare la gestione delle spese nei limiti previsti dalla presente legge, anche in deroga alle disposizioni sulla contabilità generale dello Stato.

7. L'Autorità provvede alla autonoma gestione delle spese per il proprio funzionamento nei limiti del fondo stanziato a tale scopo nel bilancio dello Stato e iscritto, con unico capitolo, nello stato di previsione del-

la spesa del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato. La gestione finanziaria si svolge in base al bilancio di previsione approvato dall'Autorità entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce. Il contenuto e la struttura del bilancio di previsione, il quale deve comunque contenere le spese indicate entro i limiti delle entrate previste, sono stabiliti dalle norme di cui al comma 6, che disciplina anche le modalità per le eventuali variazioni. Il rendiconto della gestione finanziaria, approvato entro il 1° aprile dell'anno successivo, è soggetto al controllo della Corte dei conti. Il bilancio preventivo e il rendiconto della gestione finanziaria sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

8. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'industria del commercio e dell'artigianato, d'intesa con il Ministro del tesoro, sono determinate le indennità spettanti al presidente e ai membri dell'Autorità.

Art. 3.

(Personale dell'Autorità)

1. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è istituito un apposito ruolo del personale dipendente dell'Autorità. Il numero dei posti previsti dalla pianta organica non può eccedere le centocinquanta unità. L'assunzione del personale avviene per pubblico concorso ad eccezione delle categorie per le quali sono previste assunzioni in base all'articolo 16 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, e successive modificazioni.

2. Il trattamento giuridico ed economico del personale e l'ordinamento delle carriere sono stabiliti, ai sensi del comma 6 dell'articolo 2, facendo riferimento al contratto collettivo di lavoro in vigore per la Banca d'Italia, e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Autorità.

3. Al personale in servizio presso l'Autorità è in ogni caso fatto divieto assoluto di assumere altro impiego o incarico o esercitare attività professionali, commerciali e industriali.

4. L'Autorità può assumere direttamente dipendenti con contratto a tempo determinato, disciplinato dalle norme di diritto privato, in numero di cinquanta unità. L'Autorità può inoltre avvalersi, quando necessario, di esperti da consultare su specifici temi e problemi.

5. Al funzionamento dei servizi e degli uffici dell'Autorità sovrintende il segretario generale, che ne risponde al presidente, ed è nominato dal Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, su proposta del presidente dell'Autorità.

Art. 4.

(Poteri di indagine)

1. L'Autorità, valutati gli elementi comunque in suo possesso e quelli portati a sua conoscenza da pubbliche amministrazioni o da chiunque vi abbia interesse, ivi comprese le associazioni per i diritti degli utenti e consumatori, procede ad istruttoria per verificare l'esistenza di infrazioni alla normativa vigente per la salvaguardia dei diritti degli utenti e consumatori.

2. L'Autorità può, inoltre, procedere, d'ufficio o su richiesta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, ad indagini conoscitive nei settori di propria competenza.

Art. 5.

(Istruttoria)

1. L'Autorità, nei casi di presunta infrazione alle norme per i diritti degli utenti e consumatori, notifica l'apertura della istruttoria alle imprese e agli enti interessati. I titolari o legali rappresentanti delle imprese ed enti hanno diritto di essere sentiti, perso-

nalmente o a mezzo di procuratore speciale nel termine fissato contestualmente alla notifica ed hanno facoltà di presentare deduzioni e pareri in ogni stato dell'istruttoria, nonchè di essere nuovamente sentiti prima della chiusura di questa.

2. L'Autorità in ogni momento dell'istruttoria può richiedere alle imprese, enti o persone che ne siano in possesso di fornire informazioni e di esibire documenti utili ai fini dell'istruttoria, disporre ispezioni al fine di controllare i documenti aziendali e di prenderne copia, anche avvalendosi della collaborazione di altri organi dello Stato, disporre perizie ed analisi, nonchè la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria.

3. Tutte le notizie, le informazioni o i dati riguardanti le imprese, oggetto di istruttoria da parte della Autorità, sono tutelati dal segreto di ufficio anche nei riguardi delle pubbliche amministrazioni.

4. I funzionari dell'Autorità, nell'esercizio delle loro funzioni, sono pubblici ufficiali. Essi sono vincolati dal segreto di ufficio.

5. Con provvedimento dell'Autorità, i soggetti a cui è richiesto di fornire gli elementi di cui al comma 2 sono sottoposti alla sanzione amministrativa pecuniaria fino a cinquanta milioni di lire se rifiutano od omettano, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti ovvero alla sanzione amministrativa pecuniaria fino a cento milioni di lire se forniscono informazioni od esibiscono documenti non veritieri. Sono salve le diverse sanzioni previste dall'ordinamento vigente.

Art. 6.

(Diffide e sanzioni)

1. Se a seguito della istruttoria di cui all'articolo 5, l'Autorità ravvisa infrazioni alla normativa per la tutela dei diritti degli utenti e consumatori, fissa il termine entro cui le imprese e gli enti interessati devono

procedere alla eliminazione delle infrazioni stesse. Nei casi di infrazioni gravi dispone anche l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria in misura non inferiore all'uno per cento del fatturato realizzato da ciascuna impresa o ente nell'ultimo esercizio chiuso anteriormente alla notificazione della diffida, relativamente ai prodotti o ai servizi oggetto della contestazione.

2. In caso di inottemperanza alla diffida di cui al comma 1, l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria fino al dieci per cento del fatturato ovvero, nei casi in cui sia stata applicata la sanzione di cui al comma 1, di importo minimo non inferiore al doppio della sanzione già applicata, con un limite massimo del dieci per cento del fatturato, come individuato dal comma 1, determinando altresì il termine entro il quale il pagamento deve essere effettuato. Nei casi di reiterata inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività d'impresa fino a trenta giorni.

Art. 7.

(Potere di segnalazione al Parlamento e al Governo)

1. Allo scopo di contribuire ad una più completa tutela dei diritti degli utenti e consumatori, l'Autorità individua i casi di particolare rilevanza nei quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinano distorsioni della affermazione dei diritti degli utenti e consumatori.

2. L'Autorità segnala situazioni distorsive derivanti da provvedimenti legislativi al Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri e, negli altri casi, al Presidente del Consiglio dei ministri, ai Ministri competenti e agli enti locali e territoriali interessati.

3. L'Autorità, ove ne ravvisi l'opportunità, esprime pareri circa le iniziative necessarie per rimuovere o prevenire le distorsioni e può pubblicare le segnalazioni

ed i pareri nei modi più congrui in relazione alla natura e all'importanza delle situazioni distorsive.

Art. 8.

(Attività consultiva)

1. L'Autorità può esprimere pareri sulle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la politica per l'affermazione dei diritti degli utenti e consumatori, quando lo ritenga opportuno, o su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati. Il Presidente del Consiglio dei ministri può chiedere il parere dell'Autorità sulle iniziative legislative o regolamentari attinenti la politica per i diritti degli utenti e consumatori.

Art. 9.

(Relazione annuale)

1. L'Autorità presenta al Presidente del Consiglio dei ministri, entro il 30 aprile di ogni anno, una relazione sulla attività svolta nell'anno precedente. Il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette, entro trenta giorni, la relazione al Parlamento.

Art. 10.

(Relazione al Governo su alcuni settori)

1. L'Autorità, sentite le amministrazioni interessate, entro diciotto mesi dalla sua costituzione, presenta al Presidente del Consiglio dei ministri un rapporto concernente le azioni da porre in atto per la promozione dei diritti degli utenti e consumatori.

Art. 11.

(Pubblicità delle decisioni)

1. Le decisioni di cui all'articolo 6 sono pubblicate, entro venti giorni, in un apposito bollettino a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nello stesso bolletti-

no sono pubblicate, ove l'Autorità lo ritenga opportuno, le conclusioni delle indagini di cui all'articolo 4.

Art. 12.

(Sanzioni)

1. Per le sanzioni amministrative pecuniarie, conseguenti alla violazione della presente legge si osservano, in quanto applicabili le disposizioni contenute nel capo I, sezioni I e II, della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Art. 13.

(Competenza giurisdizionale)

1. I ricorsi avverso i provvedimenti amministrativi adottati sulla base delle disposizioni di cui alla presente legge rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Essi devono essere proposti davanti al tribunale amministrativo regionale del Lazio.

2. Le azioni di nullità e di risarcimento del danno, nonché i ricorsi intesi ad ottenere provvedimenti di urgenza, in relazione alla violazione delle disposizioni di cui alla presente legge sono promossi davanti alla corte d'appello competente per territorio.

Art. 14.

(Consiglio nazionale delle associazioni per i diritti degli utenti e consumatori)

1. È istituito il Consiglio nazionale delle associazioni per i diritti degli utenti e consumatori, di seguito denominato Consiglio.

2. Il Consiglio è composto dai rappresentanti delle associazioni per i diritti degli utenti e consumatori, registrate ai sensi dell'articolo 15.

3. Il Consiglio elegge, a maggioranza semplice, il proprio presidente.

4. Alle riunioni del Consiglio partecipa di diritto il presidente dell'Autorità, o un suo delegato; possono essere invitati a partecipare esperti per le materie trattate.

5. Spetta al Consiglio:

a) esprimere pareri sulle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la politica per i diritti degli utenti e consumatori, quando lo ritenga opportuno o su richiesta di amministrazioni ed enti pubblici interessati. Il Presidente del Consiglio dei ministri può chiedere il parere del Consiglio sulle iniziative legislative o regolamentari attinenti la politica per i diritti degli utenti e consumatori;

b) formulare ed eventualmente realizzare, anche in collaborazione con le associazioni, proposte di intervento per le materie che riguardano la politica per la affermazione dei diritti degli utenti e consumatori, anche in riferimento ai programmi comunitari.

6. Il Consiglio si riunisce su convocazione del suo presidente o su richiesta di un quarto dei suoi membri.

7. I componenti del Consiglio restano in carica sette anni.

8. Il Consiglio entro centottanta giorni dalla data di insediamento approva un regolamento che disciplina la propria attività.

9. Il Consiglio ha sede presso l'Autorità, che provvede a mettere a disposizione le strutture e il personale necessario.

Art. 15.

(Associazioni per i diritti degli utenti e consumatori)

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con proprio decreto, su proposta del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, iscrive in un apposito registro le associazioni per i diritti degli utenti e consumatori, di cui al comma 2. L'elenco può essere aggiornato annualmente.

2. Le associazioni per i diritti degli utenti e dei consumatori al fine di poter designare i propri rappresentanti nel Consiglio, devono:

a) essere costituite con atto pubblico da almeno tre anni, non avere scopo di lucro, avere uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica che preveda come scopo esclusivo la difesa dei diritti degli utenti e consumatori;

b) documentare, attraverso un dettagliato rapporto l'attività svolta precedentemente all'istituzione del Consiglio, la continuità e la rilevanza esterna dell'attività.

Art. 13.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dalla applicazione della presente legge, valutato in lire 20 miliardi per il 1997, 32 miliardi per il 1998 e 35 miliardi per il 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1997.

