

CAMERA DEI DEPUTATI N. 504

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

STRADA, BARBERA, BASSANINI, BORDON, CACCAVARI, CAMOIRANO ANDRIOLLO, CIABARRI, COSTANTINI, CRUCIANELLI, DALLA CHIESA CURTI, DI PIETRO, DI PRISCO, ENNIO GRASSI, GRASSO, GRILLI, GUIDI, INGRAO, INNOCENTI, LETTIERI, LORENZETTI PASQUALE, MASINI, MELILLA, MONELLO, MONTECCHI, MUSSI, NARDONE, NICOLINI, NUCCIO, PELLICANI, PETROCELLI, PISCITELLO, PREVOSTO, REBECCHI, ALFONSINA RINALDI, RONZANI, SANGIORGIO, SARTORI LANCIOTTI, SERAFINI, GIANNA SERRA, SITRA, SOLAROLI, SORIERO, BEEBE TARANTELLI, TATTARINI, ENRICO TESTA, TRUPIA ABATE, TURCI, VANNONI, VOZZA, NOVELLI

Norme a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti
e istituzione di organismi di garanzia

Presentata il 30 aprile 1992

ONOREVOLI COLLEGHI! — Gli interessi dei consumatori e l'esigenza della loro tutela vanno innegabilmente conquistando in tutti i Paesi industrializzati una crescente considerazione da parte dell'opinione pubblica, dei mezzi di comunicazione e delle 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 obiet-

tivi dei movimenti dei consumatori, artefici principali di questo cambiamento del 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, 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 rappresen-

tanza, 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 e 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 dal 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.

Tentiamo ora di analizzare, con gli occhi di un cittadino consumatore-utente, quello che ha prodotto e poteva produrre, in termini di tutela giuridica, la legislatura che si è appena conclusa.

Forse mai nel passato vi è stata una così grande attenzione del Parlamento nei confronti del tema « Diritti ». Vediamo i dati. Da una ricerca condotta per conto del gruppo PDS della Camera, risultavano presentate più di 600 proposte di legge (tra Camera e Senato) riguardanti i diritti.

Alcuni esempi sulla suddivisione tematica di tali proposte di legge:

89 sui diritti dei portatori di *handicap*;

40 sul diritto alla salute;

10 sulla libera disponibilità del corpo;

54 sul diritto al lavoro;

102 sul diritto di voto;

26 sul diritto dell'ambiente;

32 sulla trasparenza bancaria;

95 sui diritti dei consumatori e degli utenti.

Di queste proposte poche, pochissime si sono tradotte in legge. Ma sono comunque un indizio, almeno quantitativo, di un diverso interesse del legislatore.

Parliamo ora, invece, delle leggi approvate nel corso della legislatura, che in qualche modo interessano i consumatori e gli utenti:

legge n. 46 del 1990 (sicurezza degli impianti);

legge n. 287 del 1990 (norme per la tutela della concorrenza del mercato);

legge n. 363 del 1990 (Istituto per le conserve alimentari);

legge n. 9 e legge n. 10 del 1991 (risparmio energetico);

legge n. 112 del 1991 (commercio su aree pubbliche);

legge n. 126 del 1991 (informazione del consumatore);

legge n. 130 del 1991 (vendite di liquidazione).

Sono soltanto alcuni esempi, senza dimenticare le leggi relative al diritto di sciopero, all'emittenza televisiva e alle autonomie locali (la n. 142 del 1990) e quella relativa alla riforma del procedimento amministrativo (la n. 241 del 1990).

Inoltre, discorso a parte merita il recepimento nel nostro ordinamento delle direttive comunitarie.

Con la legge n. 482 del 1990, sono state « formalmente » recepite circa 15 direttive di interesse dei consumatori.

Tra le principali, ricordiamo quelle relative a:

- pubblicità ingannevole;
- vendite porta a porta;
- etichettatura e prezzi dei prodotti;
- sicurezza dei giocattoli.

Nella legge comunitaria del 1991 è previsto il recepimento di altrettante direttive. Tra le principali segnaliamo quelle relative a:

- credito al consumo;
- etichettatura nutrizionale;
- accesso alle informazioni ambientali;
- prodotti cosmetici;
- aspetto ingannevole dei prodotti. Ed altre ancora.

L'elenco fornito potrebbe trarre in inganno e magari far pensare che il quadro della tutela, perlomeno giuridica, dei consumatori e degli utenti sia completo, sia definito. In realtà non è così: molte delle leggi citate non hanno ancora trovato pratica attuazione (si pensi soprattutto alle leggi comunitarie) mentre per altre è in corso un processo di svuotamento e per interi settori (si pensi agli *standard* minimi nei pubblici servizi) vi è una totale assenza di norme.

Esempio clamoroso è quello della legge n. 241 del 1990, sulla riforma del procedimento amministrativo.

Tale legge pone diversi obblighi alle pubbliche amministrazioni:

tempi certi per la conclusione delle pratiche (di norma 30 giorni);

regolamenti per l'accesso e l'informazione dei cittadini;

nomina di un responsabile per ogni pratica. Ed altro ancora.

Ebbene, pochissime amministrazioni stanno attuando tutto questo.

Scandaloso è il caso del Ministero dell'agricoltura e delle foreste dove il Mini-

stro è stato « costretto » a rettificare tre volte con tre diversi decreti l'elenco dei tempi fissati per la conclusione delle diverse pratiche di competenza ministeriale.

Discorso a parte merita la cosiddetta « legge quadro ». Dopo essere stata svuotata dei principali contenuti (come ad esempio la istituzione di un Istituto nazionale per il consumo) è stata approvata al Senato soltanto nella parte che istituisce un Consiglio nazionale per i consumatori e gli utenti.

Alla Camera successivamente non si è riusciti ad approvare il provvedimento per la mancata copertura finanziaria, poiché i 2 miliardi previsti nella legge finanziaria dello scorso anno sono stati cancellati da quella di quest'anno, e sono stati respinti gli emendamenti presentati dal gruppo del PDS.

Chissà, forse il Ministro Carli avrà pensato che proprio quei 2 miliardi avrebbero potuto risanare il bilancio dello Stato.

Anche se il nostro giudizio su quanto previsto dalla legge in discussione non era affatto positivo ci siamo adoperati perché comunque si arrivasse alla sua approvazione.

Questa lunga premessa serve per fare alcune riflessioni.

1. In realtà, al di là delle piccole leggi, dell'emendamento strappato all'ultimo momento, il legislatore e le pubbliche amministrazioni mal sopportano la presenza e l'affermarsi del soggetto « consumatore ». Manca una politica, manca l'adozione di un punto di vista: quello appunto del cittadino, dei suoi diritti, che pervada tutti gli atti e le decisioni.

2. È finita l'epoca in cui la garanzia dei diritti, più che dalla forza dei diritti dei cittadini, doveva derivare dalla buona amministrazione e dalla organizzazione democratica del sistema politico.

Il benessere non può dipendere più soltanto dalla capacità erogatrice della pubblica amministrazione ma anche e soprattutto dalla capacità di ciascuno, singolo o associazione, di attivarsi per l'esercizio e la tutela del proprio diritto.

3. La politica dei diritti si incontra, spesso si scontra, inevitabilmente, con la

democratizzazione del mercato. Il mito dello sviluppo quantitativo dell'economia come unica molla del benessere, del lavoro, del soddisfacimento dei diritti fondamentali, ha mostrato tutti i suoi limiti.

Conciliare sviluppo, salute e ambiente, sottoporre lo sviluppo al vincolo di un diverso rapporto con la natura e con le persone, che ne garantisca la crescita qualitativa: vuol dire pensare ai cittadini non più solo come lavoratori o come portatori di una esigenza politica, ma come titolari di un nuovo e diverso diritto alla salute e all'ambiente.

Insomma democrazia economica è sì governo democratico dell'economia, ma soprattutto diritti efficaci dei consumatori.

La tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti, nel nostro Paese, ha ancora necessità di numerosi e diversi interventi legislativi. È nostra intenzione, come gruppo del PDS, colmare tale vuoto legislativo ed arrivare alla vera e propria definizione di uno « Statuto dei diritti del cittadino ».

La presente proposta di legge affronta, in particolare, i problemi di carattere istituzionale e di funzionamento degli organismi pubblici, che possono avere competenze nel campo della tutela degli interessi e dei diritti dei consumatori e degli utenti.

L'articolo 1 definisce i principi e le finalità della legge, mentre l'articolo 2 istituisce, presso la Presidenza del Consi-

glio dei ministri, un Segretariato per le politiche di difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti. Tale organismo è presieduto da un Sottosegretario di Stato ed ha il compito di coordinare le politiche di tutela nei confronti dei consumatori e degli utenti.

Con l'articolo 3, è istituita una apposita Commissione parlamentare per affrontare le tematiche di interesse dei consumatori e degli utenti. Ciò si rende necessario in considerazione dell'attuale frammentazione di queste competenze nelle diverse Commissioni parlamentari.

L'articolo 4 istituisce il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, composto dai rappresentanti delle associazioni di tutela, dai rappresentanti dei Ministeri che hanno competenze nel settore, da rappresentanti delle regioni.

Con l'articolo 5 sono definiti i compiti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, mentre l'articolo 6 affida anche alle regioni il compito di promuovere, nell'ambito delle funzioni legislative e delle competenze amministrative, la tutela degli interessi e dei diritti dei consumatori e degli utenti. Nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri viene istituito un Fondo nazionale per la tutela del consumo (articolo 7) con una dotazione finanziaria di lire 10 miliardi l'anno. Infine, l'articolo 8 reca le disposizioni relative alla copertura finanziaria degli oneri previsti dall'applicazione della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Principi e finalità).

1. La Repubblica, anche in adesione ai programmi della Comunità economica europea, garantisce gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti alla salvaguardia del diritto alla salute, del diritto alla informazione e alla parità di trattamento, nonché alla tutela della sicurezza, libertà e dignità umana, assicurando la tutela giurisdizionale degli interessi individuali e collettivi e promuovendo azioni di educazione e di sensibilizzazione culturale.

ART. 2.

(Segretariato per le politiche di difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti).

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, è istituito un Segretariato per le politiche di difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti cui è preposto un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Al Segretariato di cui al comma 1 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, le altre pubbliche amministrazioni che abbiano competenze in materia, gli organismi internazionali e comunitari;

b) favorire la stipula di accordi 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. Con appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da

pubblicare nella *Gazzetta Ufficiale*, può essere recepita in tutto o in parte la normativa prevista dai predetti accordi;

c) trasmettere al Parlamento una relazione annuale sulla attività svolta e sulla applicazione della presente legge;

d) definire i programmi annuali di indirizzo per la utilizzazione da parte delle associazioni dei consumatori e degli utenti dei finanziamenti previsti dal Fondo nazionale per la tutela del consumo di cui all'articolo 7;

e) gestire l'erogazione dei finanziamenti del Fondo nazionale per la tutela del consumo.

ART. 3.

(Istituzione di una Commissione parlamentare per i problemi dei consumatori e degli utenti).

1. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge è istituita una Commissione parlamentare per i problemi dei consumatori e degli utenti. Essa è composta da quindici deputati e quindici senatori nominati, rispettivamente, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica. Per la nomina dei commissari, i Presidenti tengono conto della consistenza numerica dei gruppi parlamentari, curando che nessun gruppo resti privo di rappresentanza nella Commissione, salvo espressa rinuncia al potere di designazione.

2. La Commissione elegge il presidente fra i suoi membri ed un ufficio di presidenza composto da un vicepresidente e due segretari.

3. La Commissione svolge i seguenti compiti:

a) controlla l'attività del Segretariato di cui all'articolo 2; riceve e discute le sue relazioni annuali, i programmi annuali di attività e i rendiconti di gestione del Fondo di cui all'articolo 7;

b) promuove indagini conoscitive in tema di tutela del consumo e dell'utenza;

c) esprime un parere sui progetti di legge che riguardano i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti e sulle petizioni in materia presentate al Parlamento;

d) richiede pareri al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti di cui all'articolo 4.

ART. 4.

(Istituzione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti).

1. Presso il Segretariato di cui all'articolo 2, è istituito il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti composto da:

a) un presidente eletto dai componenti del Consiglio tra persone esterne al medesimo e particolarmente esperte in materia;

b) un rappresentante nominato, per i rispettivi Dicasteri, dai Ministri dell'agricoltura e delle foreste, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, dei lavori pubblici, dei trasporti, delle poste e delle telecomunicazioni, delle partecipazioni statali, della sanità, dell'ambiente e della pubblica istruzione;

c) tre rappresentanti indicati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome;

d) uno o più rappresentanti per ognuna delle associazioni dei consumatori e degli utenti aventi diritto di cui ai commi 3 e 4, per un numero complessivo non inferiore alle dodici unità.

2. È consentita la nomina di supplenti, nonché la partecipazione alle riunioni del Consiglio, in occasione di riunioni dedicate ad approfondimenti tematici specifici, di esperti designati liberamente dai componenti del Consiglio medesimo.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri, al fine della costituzione del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, individua le associazioni dei consumatori e degli utenti a carattere nazionale aventi diritto alla partecipazione al Consiglio stesso ai sensi del comma 4. La prima

individuazione avviene entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

4. Le associazioni, al fine di poter designare il proprio rappresentante nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, devono essere in possesso dei seguenti requisiti:

a) statuto redatto nella forma di atto pubblico, il quale preveda come scopo esclusivo la difesa dei consumatori e degli utenti, l'assenza di scopo di lucro, l'organizzazione democratica della vita interna;

b) presenza organizzativa in almeno cinque regioni;

c) trasparenza delle entrate e pubblicità dei bilanci;

d) comprovata continuità dell'attività e sua rilevanza esterna;

e) assenza di legami diretti o indiretti con enti o organizzazioni che esercitino a qualunque titolo attività produttive o commerciali o di servizio.

5. Il Presidente del Consiglio dei ministri provvede con proprio decreto alla nomina dei componenti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti e alla prima convocazione del Consiglio medesimo.

6. I componenti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti restano in carica per un quinquennio, alla scadenza del quale si procede al rinnovo del Consiglio.

7. Ai lavori del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti può partecipare, su richiesta, il Sottosegretario di Stato preposto al Segretariato per le politiche di difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti, di cui all'articolo 2.

ART. 5.

(Compiti del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti).

1. Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti costituito ai sensi dell'articolo 4 svolge i seguenti compiti:

a) promuove l'iniziativa delle pubbliche amministrazioni che abbiano compe-

tenze in materia di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti, elaborando programmi annuali di attività, organizzando sottocommissioni di lavoro e udienze di esperti, sollecitando iniziative ed interventi;

b) svolge attività di studio per l'adeguamento della legislazione alle esigenze di tutela dei consumatori e degli utenti, in particolare al fine di consentire alle relative associazioni di concorrere alla definizione delle scelte amministrative concernenti i diritti dei consumatori e degli utenti.

c) esprime pareri su richiesta della Commissione parlamentare di cui all'articolo 3;

d) esprime pareri sulla definizione dei programmi annuali di attività da parte del Segretariato per le politiche di difesa dei diritti dei consumatori e degli utenti.

ART. 6.

(Compiti delle regioni).

1. Le regioni, nell'ambito delle proprie funzioni legislative e amministrative, promuovono la tutela degli interessi e dei diritti dei consumatori e degli utenti nell'osservanza dei principi di cui all'articolo 1, favorendo altresì la costituzione e le iniziative di corrispondenti forme associative.

2. Le regioni esercitano le funzioni di cui al comma 1 applicando il principio del decentramento ai comuni e alle province.

3. Le regioni trasmettono ogni anno al Segretariato di cui all'articolo 2 una relazione sull'insieme delle attività promosse a difesa dei consumatori e degli utenti.

ART. 7.

(Fondo nazionale per la tutela del consumo).

1. Nello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito il Fondo nazionale per la tutela

del consumo, destinato a finanziare l'attività del Segretariato di cui all'articolo 2, nonché programmi e progetti specifici di attività presentati da associazioni di consumatori e di utenti, anche non rappresentate nel Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti. Per il triennio 1992-1994 è prevista una dotazione finanziaria di dieci miliardi per ciascun anno.

2. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri è approvato il regolamento per la utilizzazione del Fondo di cui al comma 1. Tale regolamento deve prevedere la concessione alle associazioni di consumatori e di utenti di contributi al fine di sostenere programmi annuali di attività particolarmente qualificati e di rilevanza esterna (quali convegni e pubblicazioni), e la concessione di finanziamenti anche per l'intero importo occorrente a realizzare progetti specifici di interesse collettivo.

ART. 8.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 30 miliardi per il triennio 1992-1994, in ragione di lire 10 miliardi per ciascuno degli anni 1992, 1993 e 1994, si provvede parzialmente utilizzando lo stanziamento iscritto al capitolo 5501 dello stato di previsione della spesa della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 1992, e corrispondenti capitoli per gli anni successivi.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.