# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3039

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**DE BENETTI, BORDON**

Norme per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti. Istituzione dell'Ufficio del garante e del Consiglio per la tutela dei diritti dei cittadini in quanto consumatori ed utenti

*Presentata il 5 agosto 1993*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — « La Comunità contribuisce al conseguimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, mediante azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica svolta dagli Stati membri al fine di tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'informazione adeguata ». Così, nel Trattato di Maastricht, i Paesi della Comunità europea hanno riaffermato il principio della tutela dei diritti del consumatore, che ormai appartengono a pieno titolo alla categoria dei diritti fondamentali della persona.

Questa affermazione non deve stupire. I diritti della persona, anche quelli fondamentali, hanno carattere storico. Si affermano in particolari circostanze contrassegnate da lotte per l'affermazione di nuove libertà contro vecchi poteri; emergono gradualmente, non tutti in una volta e non una volta per sempre. La libertà religiosa è un effetto delle guerre di religione; le libertà civili della lotta dei Parlamenti contro i sovrani assoluti; le libertà politiche e quelle sociali, della nascita, crescita e maturità del movimento dei lavoratori salariati, dei contadini nullatenenti e dei poveri che chiedono ai pubblici poteri non solo il riconoscimento della libertà personale e delle libertà negative, ma anche la protezione del lavoro contro la disoccupazione, i primi rudimenti d'istruzione contro l'analfabetismo e l'assistenza per l'invalidità e la vecchiaia, tutti bisogni a cui gli industriali e i proprietari terrieri potevano provvedere da soli.

Accanto ai diritti sociali, che sono stati anche chiamati della seconda generazione, oggi sono emersi i cosiddetti diritti della terza generazione. Questi ultimi costitui-

scono una categoria ancora molto eterogenea, che comprende il diritto a vivere in un ambiente non inquinato, il diritto alla salute, il diritto alla qualità dei prodotti che vengono consumati e dei servizi usufruiti; in una parola il diritto alla qualità della vita. Ma nuove richieste si affacciano, e già si parla di diritti della quarta generazione riguardo agli effetti sempre più sconvolgenti della ricerca biologica, che permetterà manipolazioni del patrimonio genetico di ogni singolo individuo.

I diritti, quindi, nascono quando l'aumento del potere dell'uomo sull'uomo, che segue inevitabilmente al processo tecnico, cioè alla crescita della capacità degli esseri umani di dominare la natura, gli altri esseri umani e gli animali, crea nuove minacce alla libertà dell'individuo oppure consente nuovi rimedi alla sua indigenza. Minacce cui si contravviene con richieste di limiti del potere, rimedi cui si provvede con la richiesta allo stesso potere di interventi protettivi; alle prime corrispondono i diritti di libertà o ad un non fare da parte dello Stato; ai secondi i diritti sociali o ad un agire positivo dello Stato. Per quanto le richieste dei diritti possano essere disposte cronologicamente in diverse fasi, o generazioni, le loro specie rispetto ai poteri costituiti sono sempre due soltanto: o impedirne i malefici oppure ottenerne i benefici.

Nella lunga storia di questo confronto si è passati dalle guerre di religione alle rivoluzioni, dalle lotte sociali al confronto, a volte anche aspro, dei movimenti e delle associazioni popolari con le istituzioni. Negli ultimi due decenni la battaglia per l'affermazione dei diritti della terza generazione ha messo in evidenza un elemento nuovo: il ruolo indispensabile degli strumenti istituzionali per una realizzazione concreta sia dei diritti civili, sia dei bisogni e interessi racchiusi dal termine « qualità della vita ».

Anche associazioni e movimenti nati in netta contrapposizione alle istituzioni per la difesa dell'ambiente, dei malati, degli handicappati e dei consumatori hanno in gran parte modificato la loro azione, passando dalla lotta alle istituzioni *tout court* alla lotta contro le istituzioni inefficienti e negatrici. Questa nuova dimensione del contrasto tra società civile e istituzioni può portare a un risultato positivo: un dialogo concreto e costruttivo volto ad assicurare dignità e ruolo politico-istituzionale a nuove forme di rappresentanza, senza declassare il ruolo tipico e proprio dell'amministrazione pubblica.

È un obiettivo certamente difficile da raggiungere, ma ampi spazi si stanno aprendo in alcuni settori come quelli:

*a)* della consultazione permanente da parte delle istituzioni;

*b)* della cooperazione funzionale in specifici momenti su questioni particolari, rispetto alle quali l'azione dei pubblici poteri possa essere potenziata dall'apporto di un volontariato esperto e motivato;

*c)* dalla rimozione delle « barriere burocratiche » all'informazione e al controllo dei cittadini.

In quest'ultima direzione si sono recentemente aperti, per effetto di alcune leggi e circolari ministeriali, piccoli, ma significativi spazi: dal diritto a identificare i funzionari pubblici responsabili di un servizio o di una pratica e a rivolgere loro specifiche contestazioni (circolare del Ministro della funzione pubblica n. 36870 del 5 agosto 1989); a quello di potersi autocertificare alcune condizioni di cittadino (legge 4 gennaio 1968, n. 15, riesumata dopo venti anni di mancata applicazione); a quello di disporre di un « difensore civico » cui rivolgersi gratuitamente contro gli abusi della pubblica amministrazione (legge 8 giugno 1990, n. 142); a quello di chiamare la pubblica amministrazione a chiarire e dichiarare le ragioni dei suoi provvedimenti (legge 7 agosto 1990, n. 241).

Ma questo non è ancora sufficiente perché utenti e consumatori in Italia non sono ancora adeguatamente tutelati. La normativa del nostro Paese a tutt'oggi è molto lontana dall'essere adeguata alle direttive comunitarie, anche se esiste qualche felice eccezione come quella sulla re-

sponsabilità per i danni causati da prodotti difettosi, recepita dal nostro ordinamento con il decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 224. All'inizio abbiamo fatto riferimento al Trattato di Maastricht, ma già da molto tempo prima la Comunità europea aveva posto tra le sue priorità la realizzazione di una seria politica in favore dei consumatori per quanto riguarda il mercato, la distribuzione e i servizi. Nel preambolo del Trattato di Roma si afferma che lo scopo essenziale del Trattato è il miglioramento costante delle condizioni di vita e di occupazione della popolazione: all'articolo 100A del Trattato istitutivo della Comunità europea, al paragrafo 3, si aggiunge una dimensione esplicita, affermando che la Commissione, nelle sue proposte in materia di sanità, di sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevata.

Dal 1961, quando Sicco Mansholt, commissario per l'agricoltura, riunì per la prima volta i rappresentanti dei consumatori, la Commissione ha cercato di sviluppare una politica di tutela dei consumatori. Tuttavia a tale politica è stata dedicata una seria attenzione per la prima volta nel 1972 quando, in occasione dell'ampliamento degli Stati membri della Comunità europea, i capi di Stato e di governo dei sei Paesi fondatori sollecitarono un maggiore sforzo per studiare i problemi pratici dei cittadini. In seguito a tale passo, nel 1973 la Commissione istituì un servizio specializzato incaricato di occuparsi della protezione dell'ambiente e della tutela dei consumatori, e creò un Comitato (poi Consiglio) consultivo dei consumatori.

Nell'aprile del 1975 venne adottato un primo programma per la tutela dei consumatori, ma soltanto a partire dal 1981, con l'adozione del secondo programma da parte del Consiglio dei ministri, la politica dei consumatori incominciò a svilupparsi in modo sensibile. Il primo Consiglio dei consumatori ha avuto luogo nel 1983 e da allora le riunioni del Consiglio dedicate a tale politica sono diventate una delle regolari attività della Comunità europea. Attività che nel 1989 ha portato alla definizione del « Piano di azione triennale di politica dei consumatori 1990-1992 », in cui venivano individuati quattro settori prioritari:

1) la rappresentanza dei consumatori;

2) l'informazione dei consumatori;

3) la sicurezza dei consumatori;

4) le operazioni commerciali dei consumatori.

Il piano, nella sua fase iniziale, prevedeva sforzi intensi di tutti i Paesi membri per garantire l'attuazione delle direttive comunitarie rilevanti per la difesa dei consumatori. Nonostante tutto ciò l'Italia continua a essere l'unico Paese della Comunità europea che, insieme alla Grecia, non possiede una legge quadro organica di protezione dei consumatori ed utenti. Beninteso: esistono numerose leggi, anche attuative, delle direttive CEE che, specie negli ultimi anni, hanno reso meno insufficiente il quadro normativo sostanziale. Ma manca un'organicità di politica di protezione dei consumatori e utenti: che solo una « legge di organizzazione » può dare. Questa legge, appunto a tutt'oggi non esiste in Italia. Una lacuna che è necessario colmare al più presto. Tutelare i consumatori e i loro diritti significa dare la possibilità ai cittadini di partecipare più attivamente alle scelte in termini di servizi e prodotti offerti, contribuendo a determinare un mercato in cui il rispetto della qualità e la rispondenza alle esigenze degli utenti siano in primo piano. Proteggere i consumatori vuol dire compiere un importantissimo passo in avanti in termini di miglioramento nella fruizione dei diritti civili, impegnandosi per la difesa di una migliore qualità della vita e per l'affermarsi di un sistema produttivo che rispetti e salvaguardi l'ambiente.

In questa direzione si muove la nostra proposta, che come obiettivo prioritario si pone l'istituzione di due organismi, un garante e un Consiglio, con l'incarico di

tutelare in modo efficace i diritti dei consumatori e degli utenti.

La nostra proposta di legge si differenzia da altre animate da coincidenti scopi e finalità (e talora caratterizzate da soluzioni tecniche parzialmente analoghe) essenzialmente per due ragioni di profondo significato politico;

*a)* attraverso l'istituzione del garante e del Consiglio (al primo collegato) si sottrae la politica di protezione dei consumatori alle (contingenti e spesso divergenti anche nel breve termine) influenze del potere esecutivo;

*b)* attraverso l'accentuazione dei poteri di proposta e di consenso nell'attuazione di progetti di riconosciuto rilievo collettivo (nonché del potere di rappresentanza anche sul piano processuale) si rifiuta ogni concezione « assistenzialistica », come quelle che prevedono finanziamenti « a pioggia » a favore delle diverse associazioni. Le quali associazioni devono ricevere dalla legge sostegni e non sussidi, dovendo provvedere alle proprie necessità di funzionamento attraverso i contributi dei soci ed i corrispettivi dei servizi resi ai soci, ai cittadini, alle istituzioni, specie locali.

# PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

*(Princìpi e finalità).*

1. La Repubblica, in attuazione dei programmi comunitari per la protezione e l'informazione dei consumatori e degli utenti, riconosce e tutela come fondamentali diritti dei cittadini in quanto consumatori e utenti quelli:

*a)* alla tutela della salute;

*b)* alla sicurezza dei prodotti e dei servizi;

*c)* ad una completa informazione ed una corretta pubblicità;

*d)* all'educazione del consumatore;

*e)* al risarcimento dei danni;

*f)* alla rappresentanza;

*g)* alla correttezza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi;

*h)* alla promozione e allo sviluppo dell'associazionismo tra i consumatori;

*i)* alla qualità dei servizi e dei beni.

ART. 2.

*(Ufficio del Garante).*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l'Ufficio del garante dei diritti dei consumatori e degli utenti, di seguito denominato « Garante ». Al Garante, nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta formulata dai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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, nel rispetto delle relative autonomie;

*b)* favorire la stipulazione 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 del Consiglio dei consumatori e degli utenti, di cui all'articolo 3;

*d)* indirizzare, anche in relazione a singoli casi ad esso segnalati, l'attività dei difensori civici, nonché degli altri uffici istituiti dagli enti locali per la protezione dei cittadini in materie attinenti ai consumatori e degli utenti;

*e)* esaminare le richieste di intervento avanzate direttamente da singoli cittadini o gruppi non organizzati, attivandosi di conseguenza qualora ritenga la questione sollevata anche di interesse generale o comunque diffuso;

*f)* trasmettere al Parlamento una relazione annuale sull'attività dell'ufficio del Garante.

ART. 3.

*(Consiglio dei consumatori e degli utenti).*

1. È istituito il Consiglio dei consumatori e degli utenti, di seguito denominato « Consiglio », composto dai seguenti membri:

*a)* il Garante che lo presiede;

*b)* quattro esperti particolarmente qualificati, nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri tra studiosi, docenti ed esperti nelle materie attinenti al consumo ed ai servizi pubblici o comunque collettivi;

*c)* da dodici a venti rappresentanti, paritariamente ripartiti fra le associazioni

nazionali dei consumatori e degli utenti su designazione delle stesse associazioni, che possono designare anche loro supplenti;

*d)* un rappresentante del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR);

*e)* un rappresentante dell'Istituto superiore di sanità;

*f)* un rappresentante dell'Istituto nazionale della nutrizione;

*g)* cinque rappresentanti indicati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

2. Alle riunioni del Consiglio possono essere invitati a partecipare esperti per le materie trattate. Spetta al Consiglio:

*a)* esprimere pareri obbligatori non vincolanti sugli schemi di progetti di legge del Governo nonché sugli schemi di decreti e regolamenti che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti;

*b)* formulare ed eventualmente realizzare, anche in cooperazione con le associazioni e gli esperti membri del Consiglio, proposte di intervento per le materie che riguardano la difesa dei consumatori e degli utenti, anche in riferimento ai programmi comunitari;

*c)* formulare ed eventualmente realizzare, anche in cooperazione con le associazioni e gli esperti membri del Consiglio, programmi per lo sviluppo dell'informazione e dell'educazione dei consumatori e degli utenti;

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

*e)* stabilire rapporti con analoghi organismi pubblici o privati di altri Paesi.

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

4. Il Consiglio si avvale delle strutture e degli strumenti pubblici di informazione e controllo. All'occorrenza può anche procedere alla pubblicazione di specifici strumenti di informazione.

5. Le associazioni dei consumatori e degli utenti, al fine di poter designare i propri rappresentanti nel Consiglio devono essere in possesso dei requisiti di cui all'articolo 4, comma 2.

6. I componenti del Consiglio restano in carica per quattro anni; alla scadenza si procede al rinnovo dell'organismo.

7. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi sentito il Garante, sono stabilite le modalità di accesso delle associazioni dei consumatori e degli utenti ai laboratori di analisi pubblici o convenzionati.

ART. 4.

*(Associazioni di consumatori e di utenti).*

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con proprio decreto e previa istruttoria da parte del Garante, iscrive in un apposito elenco le associazioni dei consumatori e degli utenti che abbiano i requisiti di cui al comma 2. L'elenco può essere aggiornato annualmente dal Consiglio.

2. Le associazioni di cui al comma 1, al fine di poter designare i propri rappresentanti nel Consiglio, devono:

*a)* essere costituite per 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 tutela dei consumatori e degli utenti;

*b)* documentare, attraverso un dettagliato rapporto, l'attività svolta precedentemente all'istituzione del Consiglio e successivamente documentata al Garante, ogni anno, la continuità e la rilevanza esterna dell'attività;

*c)* esercitare la propria attività senza alcun vincolo derivante da rapporti con imprese, organizzazioni o enti operanti nei settori della produzione, del commercio o dei servizi;

*d)* essere presenti, da almeno tre anni, in almeno cinque regioni;

*e)* rendere pubblici i loro bilanci annuali.

ART. 5.

*(Legittimazione processuale).*

1. In deroga all'articolo 81 del codice di procedura civile, le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 4 sono legittimate ad agire in giudizio in proprio, oltre che come rappresentanti di associati, per la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti, sia davanti all'autorità giudiziaria ordinaria e amministrativa sia davanti all'autorità garante della concorrenza e del mercato di cui all'articolo 10 della legge 10 ottobre 1990, n. 287. Possono altresì promuovere la costituzione di collegi arbitrali, designandovi i propri rappresentanti.

2. Il 30 per cento del risarcimento eventualmente percepito dall'associazione deve essere devoluto in opere di assistenza o di beneficenza.

ART. 6.

*(Oneri giudiziali).*

1. Le associazioni iscritte nell'elenco di cui al comma 1 dell'articolo 4 sono esentate dalle spese giudiziali, dall'imposta di bollo e di registro, dalle tasse e dai diritti di qualsiasi specie e natura, per gli atti, per i documenti e per i provvedimenti relativi ai procedimenti in materia di tutela dei consumatori e degli utenti.

2. Le spese relative ai procedimenti di cui al comma 1 sono poste a carico dell'erario previo parere conforme del tribunale amministrativo regionale ovvero dell'autorità giudiziaria competente per territorio.

ART. 7.

*(Comitato tecnico-scientifico).*

1. Il Consiglio, nell'esercizio della propria attività, si può avvalere di un comitato tecnico-scientifico.

2. Il comitato tecnico-scientifico si può articolare in tre sottocomitati: tecnico, giuridico e per l'educazione e l'informazione.

3. Ogni sottocomitato si può avvalere di una segreteria tecnica.

4. I programmi di lavoro ed il numero dei componenti del comitato tecnico-scientifico sono fissati dal Consiglio.

5. Il comitato tecnico-scientifico dura in carica quattro anni ed è nominato dal presidente del Consiglio.

ART. 8.

*(Regioni ed enti locali).*

1. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si dotano di adeguati strumenti per la promozione e per la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti.

2. Le province ed i comuni, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 7, comma 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, favoriscono nel miglior modo possibile i rapporti tra amministrazione pubblica e consumatori ed utenti.

ART. 9.

*(Regolamento).*

1. Il Consiglio, entro un anno dalla data di insediamento, approva un apposito regolamento che disciplina anche le condizioni di incompatibilità, decadenza e sostituzione dei propri componenti.

ART. 10.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a lire 5 miliardi per l'anno 1994, si provvede mediante cor-

rispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1993-1995, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1993, all'uopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del tesoro. Per gli anni successivi la quantificazione dell'onere è demandata alla tabella C della legge finanziaria.