CAMERA DEI DEPUTATI N. 3813

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SAONARA, MAGGI, MOLINARI, MONACO, PALMA, RUGGERI, SCANTAMBURLO, SERVODIO, VALETTO BITELLI

Nuove norme per la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti

Presentata il 4 giugno 1997

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'Unione europea da molto tempo conosce e valorizza la tutela dei consumatori e degli utenti, che nel mercato comune sono quasi 400 milioni. Fin dal 1975, le istituzioni dell'Unione europea auspicano e prevedono che siano poste le condizioni favorevoli allo sviluppo di un vero e « proprio diritto dei consumatori » che possa promuovere la trasparenza degli scambi e la tutela dell'interesse generale. Lo stesso Trattato di Maastricht sancisce che « La Comunità contribuisce al conseguimento di un livello adeguato 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 ».

I princìpi che da sempre l'Unione e la Comunità europea dettano in questa materia si riferiscono alla salute, alla sicurezza ed agli interessi economici, nonché all'informazione dei consumatori, come appena statuito, ed inoltre riguardano la rappresentanza dei consumatori nei rapporti commerciali e nelle controversie relative ai consumi, e la materia di risarcimento del danno.

In poche parole, l'Unione e la Comunità allo stesso tempo dettano princìpi che gli Stati dovrebbero osservare ed implementare, prevedendo e dando per scontato che gli Stati membri dispongano di una disciplina a tutela dei consumatori, e sulla base di questo presupposto intervengono per sostenere e coordinare le politiche nazionali. La politica nazionale è quindi centrale rispetto a tutta la costruzione, così come centrale è l'importantissima figura del consumatore, che non può più essere considerato e rimanere un soggetto passivo del mercato, ma ne è invece motore attivo,

quantitativamente e qualitativamente; il nuovo consumatore, come emerge anche da ricerche e censimenti, è più esigente in termini di qualità, più selettivo ed autonomo rispetto a chi produce e chi vende, meno incline alle seduzioni dell'apparenza e degli *status*, ed infine sensibile al prezzo, alla salute ed alla qualità ambientale. Di tutto questo occorre tenere conto, e non per niente tutte le legislazioni europee prevedono norme sulla tutela degli interessi dei consumatori.

Il ritardo del nostro Paese in questo fondamentale ambito può forse essere spiegato con la stagnazione economica evidenziata fin dal 1993 dal calo del 5,7 per cento del reddito reale e del 2,4 per cento dei consumi, ma con la ripresa dei consumi e dell'occupazione i consumi non potranno non ricominciare a crescere, in un'ottica lontana però da consumismi puri, e più in armonia con stili equilibrati e conformi alle rinate esigenze di qualità, salute ed ambiente. Ed ecco che il ritardo dell'Italia, unico Paese ancora sprovvisto di una organica e chiara disciplina dei diritti e degli interessi dei consumatori, non può più giustificarsi, e non si può attendere ancora.

La necessità di una tutela di interessi rilevanti quali la salute, l'informazione, la trasparenza del mercato e dei mercati appare più che evidente alla luce di casi concreti come quello comunemente noto come la « mucca pazza », i cui risvolti sono stati significativi per il mercato globale proprio a causa della diretta incidenza sui consumatori.

Anche sul piano formale, la dottrina del diritto civile ha da tempo individuato quelli che sono stati definiti i « contratti dei consumatori », in cui una delle parti è un consumatore, considerata parte fisiologicamente più debole rispetto alla controparte, che non è consumatore, ma genericamente « professionista », « imprenditore » e simili, ed in tale veste agisce. Vi possono rientrare i contratti di credito al consumo, i contratti di viaggio, i contratti di acquisto di beni e servizi, alcuni contratti bancari, come, ad esempio, quello di conto corrente, e molti altri. Rispetto a tutti, si evidenzia la necessità di un più incisivo intervento normativo statale, a tutela della parte più debole. Per limitate categorie di contratti, l'espressione « contratti dei consumatori » è anche stata recepita nel codice civile, nell'intitolazione del capo XIV-*bis* del titolo relativo ai contratti tipici, grazie alla legge 6 febbraio 1996, n. 52. Questa novellazione della disciplina contrattuale nazionale relativa ai contratti per la cessione di beni e la prestazione di servizi, accogliendo necessariamente gli indirizzi comunitari, introduce delle regole di carattere assolutamente generale, quali il principio dell'autonomia della volontà delle parti che dovrebbe valere per ogni clausola; se il professionista inserisce clausole che siano ritenute vessatorie dalla legge (la quale, evidentemente, è ancora da adottare), tali clausole sono inefficaci. Il carattere vessatorio di una clausola può essere sottoposto ad accertamento, ed anche in tal caso l'accertamento positivo può portare alla dichiarazione dell'inefficacia della clausola; tutto ciò evidentemente rappresenta un limite alla volontà contrattuale del professionista ed in genere della parte forte. Le clausole o parti di esse possono essere oggetto di trattativa individuale; la scelta di un'opzione tra diverse precostituite non può considerarsi trattativa. Le clausole debbono essere redatte in modo chiaro e comprensibile per il modello di consumatore medio, ed in caso di dubbio prevale l'interpretazione favorevole al consumatore.

Queste regole e le altre della citata disciplina evidentemente necessitano di una concreta specificazione ad opera di una disciplina completa ed organica, che abbia ad oggetto non i contratti, ma i *diritti* dei consumatori nell'ambito dei contratti stessi. Occorre individuare il concetto ed i criteri della « vessatorietà » delle clausole, il significato di « chiarezza » e « comprensibilità », il modello di riferimento di consumatore, e così via. Tutto questo può avvenire nell'ambito che consideri anche le istanze dei rappresentanti dei consumatori, secondo le seguenti possibili direttive: attenzione ai famosi cinque diritti dei consumatori di kennediana memoria (1962); istituzione di una sorta di Istituto nazio-

nale per il consumo come organo pubblico di ricerca e promozione; un Consiglio nazionale dei consumatori, in cui rappresentanti degli stessi possano svolgere un ruolo propositivo e critico rispetto alle norme, nell'interesse della categoria; accesso ad un sistema giurisdizionale rapido ed efficiente, che renda possibile la soddisfazione dei consumatori, per tramite delle loro associazioni rappresentative.

La presente proposta di legge, riprendendo, con numerosi adattamenti e modificazioni rispondenti alle proposte dei consumatori, i contenuti di un testo proposto al Senato della Repubblica, intende dare una spinta nella suddetta direzione, riconoscendo al comma 2 dell'articolo 1 i fondamentali diritti dei cittadini quali consumatori ed utenti (salute, qualità e sicurezza dei prodotti e dei servizi, informazione, pubblicità corretta, educazione al consumo, risarcimento del danno, rappresentanza ed associazionismo, correttezza ed equità nei rapporti anche con la pubblica amministrazione, ambiente sano). Sono definite le nozioni fondamentali, prime fra tutte quelle di « consumatore », « associazione di consumatori ed utenti », « professionista », « imprenditore » (articolo 2), e la legittimazione ad agire (articolo 3), fondamentale per una efficace tutela giuridica. Quest'ultima è rafforzata anche dalla disciplina dell'azione inibitoria e dell'azione risarcitoria (articoli 4 e 5), e dall'esenzione dei relativi procedimenti dagli oneri giudiziari (articolo 6). Nel complesso, si intende specificare ed attuare praticamente l'orientamento risultante dai princìpi dettati dall'Unione europea e dalle esigenze prospettate dalle rappresentanze dei consumatori, per rimediare al ritardo che solo in Italia si riscontra nella disciplina di questa essenziale materia.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Finalità ed oggetto della legge).

1. In attuazione dei princìpi contenuti nei trattati istitutivi della Comunità europea e dell'Unione europea e nella normativa comunitaria derivata, sono riconosciuti e garantiti i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, ne è promosso lo sviluppo in sede nazionale e locale, anche in forma associativa, ne sono favorite le iniziative rivolte a perseguire tali finalità, anche attraverso la disciplina dei rapporti tra le associazioni dei consumatori e utenti e le pubbliche amministrazioni.

2. Ai fini di cui al comma 1 sono riconosciuti e tutelati come fondamentali diritti dei cittadini in quanto consumatori e utenti quelli:

a) alla salute;

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

c) ad una informazione completa e ad una pubblicità corretta;

d) all'educazione;

e) al risarcimento dei danni;

f) alla rappresentanza e alla promozione e sviluppo dell'associazionismo tra i consumatori e utenti;

g) alla correttezza ed equità nei rapporti concernenti beni e servizi e nei rapporti con la pubblica amministrazione;

h) ad un ambiente sano.

3. Alle associazioni di consumatori e utenti sono riconosciuti:

a) il diritto di essere consultate in modo sistematico e continuativo, su tutte le iniziative che tocchino gli interessi dei con-

sumatori e degli utenti, nelle forme previste dalla legge;

b) il diritto di agire per la tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti nei procedimenti giudiziari o amministrativi, nelle forme previste dalla legge.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intendono per:

a) « consumatori »: le persone fisiche che si trovino nel ruolo di acquirenti, o utilizzatori, finali di beni e servizi; sono altresì considerati consumatori i soggetti che la legge qualifica come utenti, anche di servizi pubblici, risparmiatori, clienti e simili;

b) « associazioni di consumatori e utenti »; le formazioni sociali che abbiano per scopo statutario specifico la tutela degli interessi e dei diritti dei consumatori e degli utenti, di cui all'articolo 1, comma 2;

c) « professionisti »: gli imprenditori e gli esercenti attività professionali che producano o intermedino beni o servizi destinati ai consumatori e utenti.

ART. 3.

(Legittimazione ad agire).

1. Le associazioni dei consumatori e utenti rappresentate all'interno del Consiglio di cui all'articolo 7, nonché le associazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b)*, che diano prova di continuità e rilevanza esterna dell'azione svolta per la promozione e la difesa degli interessi di consumatori e utenti, sono legittimate ad agire in giudizio in proprio nonché, ai sensi dell'articolo 81 del codice di procedura civile, in sostituzione dei propri associati, per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei consumatori e degli utenti, sia

davanti all'autorità giudiziaria ordinaria che a quella amministrativa.

2. Ai sensi del capo II e del capo V della legge 7 agosto 1990, n. 241, le associazioni di consumatori e utenti hanno diritto ad intervenire nel procedimento amministrativo e hanno diritto di accesso agli atti e documenti amministrativi della pubblica amministrazione e dei concessionari di pubblico servizio.

ART. 4.

(Azione inibitoria).

1. Le associazioni di cui all'articolo 3, comma 1, possono convenire in giudizio il professionista o l'associazione di professionisti in caso di violazione delle disposizioni di cui all'allegato A alla presente legge, nonché quelle di futura emanazione che tutelino interessi e diritti dei consumatori e utenti, e richiedere al giudice competente che inibisca gli atti costitutivi della violazione.

2. L'azione inibitoria si svolge ai sensi degli articoli 669-*bis* e seguenti del codice di procedura civile.

3. Il giudice, ove richiesto, può adottare le misure necessarie per eliminare o correggere gli effetti della violazione in relazione all'interesse collettivo protetto dalla norma violata, nonché ordinare che il provvedimento inibitorio sia pubblicato in uno o più giornali, di cui uno a diffusione nazionale, a spese della parte soccombente.

4. Il giudice può condannare la parte soccombente a versare alla parte ricorrente, in caso di non esecuzione della decisione entro il termine in essa fissato, un importo determinato per ciascun giorno di ritardo, quantificato tenendo conto degli effetti pregiudizievoli per i consumatori e utenti e dei vantaggi economici del professionista derivanti dalla violazione.

ART. 5.

(Azione risarcitoria).

1. Le associazioni di consumatori e utenti di cui all'articolo 3, comma 1, pos-

sono agire in giudizio nei confronti di un professionista o associazione di professionisti, ovvero intervenire in un giudizio promosso da un consumatore o utente nei confronti di un professionista o associazione di professionisti, per ottenere la condanna della parte convenuta al pagamento di una somma a favore del Fondo dei consumatori e degli utenti di cui all'articolo 11, a titolo di ristoro dell'interesse della collettività dei consumatori o degli utenti leso dal comportamento illecito della parte convenuta.

2. Nel caso di cui al comma 1, il giudice determina la somma dovuta dalla parte convenuta tenendo conto degli effetti pregiudizievoli per i consumatori o per gli utenti nonché dei vantaggi economici del professionista o associazione di professionisti, derivanti dal comportamento illecito.

3. La decisione di condanna resa ai sensi dei commi 1 e 2 preclude l'introduzione di un nuovo giudizio per gli stessi fatti da parte di altre associazioni legittimate. Nei giudizi di cui al comma 1 può intervenire il pubblico ministero.

4. Le associazioni di cui all'articolo 3, comma 1, possono costituirsi parte civile nei procedimenti penali per reati che hanno determinato una lesione degli interessi dei consumatori o degli utenti, per ottenere la condanna dei responsabili del reato al pagamento di una somma a favore del Fondo di cui all'articolo 11, quale ristoro degli interessi della collettività dei consumatori o degli utenti lesi dal reato.

5. Le somme devolute al Fondo per la tutela dei consumatori e degli utenti, in conseguenza dell'azione risarcitoria di cui ai commi 1 e 4, sono destinate al finanziamento delle iniziative del Consiglio di cui all'articolo 7, comma 6, lettere *c)* e *d)*, affinché, ove possibile, vengano utilizzate per il finanziamento di iniziative connesse all'oggetto del giudizio che ha originato la condanna.

ART. 6.

(Oneri giudiziali).

1. I procedimenti giudiziari di cui agli articoli 3, 4 e 5 sono esentati dalle spese

giudiziali, dalle imposte 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.

ART. 7.

(Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti).

1. È istituito il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, di seguito denominato « Consiglio ».

2. Il Consiglio è nominato, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

3. Il Consiglio è presieduto dal sottosegretario delegato dal Presidente del Consiglio dei ministri ed è composto da tredici rappresentanti delle associazioni di consumatori e utenti che siano in possesso dei requisiti di cui all'articolo 8 e da due rappresentanti delle associazioni nazionali delle cooperative dei consumatori.

4. Alle proprie riunioni il Consiglio può invitare esperti e rappresentanti delle pubbliche amministrazioni, competenti per le materie trattate, nonché delle categorie economiche e sociali.

5. Il Consiglio ha sede presso il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e si avvale per le proprie iniziative della struttura e del personale di tale Ministero.

6. Sono compiti del Consiglio:

a) esprimere pareri sugli schemi dei disegni di legge del Governo e sugli schemi dei regolamenti che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti, nonché, su richiesta del Governo, sui progetti di legge di iniziativa parlamentare vertenti su tale materia;

b) formulare proposte di intervento in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, anche in riferimento ai programmi ed alle politiche comunitarie;

c) promuovere studi, ricerche e conferenze sui problemi del consumo e sui diritti dei consumatori e degli utenti;

d) elaborare programmi per la diffusione delle informazioni presso i consumatori e gli utenti, anche sostenendo specifici servizi, attività e pubblicazioni promosse dalle associazioni;

e) promuovere indagini atte a chiarire la composizione dei prodotti, i loro *standard* qualitativi, i metodi di imballaggio, il controllo sulla corretta etichettatura e pubblicità;

f) promuovere indagini sugli *standard* qualitativi dei servizi e sulle relative tariffe e prezzi;

g) formulare proposte in materia di igiene nella produzione e distribuzione dei prodotti alimentari e di controllo dell'inquinamento, atte a garantire la salute e la sicurezza dei cittadini;

h) stabilire rapporti con analoghi organismi pubblici o privati di altri Paesi e dell'Unione europea.

7. Le singole amministrazioni sono tenute a collaborare con il Consiglio per il perseguimento dei propri fini e per l'esercizio delle proprie funzioni.

8. Il Consiglio favorisce il più ampio raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali per il perseguimento delle finalità della presente legge. A tal fine, con cadenza annuale, partecipano di diritto al Consiglio i presidenti delle consulte regionali dei consumatori.

9. Il Consiglio assume iniziative dirette a favorire la più ampia rappresentanza degli interessi di consumatori e utenti nell'ambito delle autonomie locali previste dalla Costituzione.

ART. 8.

(Rappresentatività nazionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti).

1. Ai fini della presente legge, la rappresentatività nazionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti è determi-

nata in funzione del possesso dei seguenti requisiti:

a) avvenuta e provata costituzione da almeno cinque anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica, con relativa base associativa, e preveda gli scopi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b),* senza fine di lucro;

b) presenza e attività sul territorio di almeno cinque regioni e province autonome;

c) continuità e rilevanza esterna dell'azione svolta per la promozione e la difesa dell'interesse di consumatori e utenti;

d) bilancio aggiornato annualmente delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote sottoscritte e versate dagli associati e tenuta dei libri contabili conformemente alle norme vigenti in materia di associazionismo;

e) esercizio della propria attività senza alcun vincolo derivante da rapporti con imprese, organizzazioni od enti nei settori della produzione, del commercio e dei servizi pubblici o privati.

ART. 9.

(Redazione di un testo unico).

1. Il Governo è autorizzato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le associazioni dei consumatori, degli utenti e degli imprenditori, un testo unico delle leggi vigenti in materia di tutela dei consumatori.

ART. 10.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a 5 miliardi per l'anno 1997, 7,5 miliardi per l'anno 1998 e 10 miliardi per il 1999, si provvede me-

diante corrispondente riduzione, per gli anni medesimi, dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1997-1999, al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per il 1997, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato e in via aggiuntiva tramite l'utilizzo dei proventi non utilizzati delle lotterie nazionali.

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

ART. 11.

(Fondo per la tutela dei consumatori e degli utenti).

1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un fondo per la tutela dei consumatori e degli utenti da destinare al finanziamento delle attività del Consiglio e per lo svolgimento dei compiti previsti dall'articolo 7, comma 6, salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 5.

2. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge sono determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro del tesoro e previo parere del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, le modalità di gestione del fondo.

ART. 12.

(Agevolazioni).

1. Le associazioni di consumatori e utenti in possesso dei requisiti di cui all'articolo 8 possono usufruire dei contributi e delle agevolazioni previste dalla legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, nonché delle agevolazioni fiscali previste dalla legge 11 agosto 1991, n. 266.

ALLEGATO A.
(previsto dall'articolo 4, comma 1)

1. Decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74, di attuazione della direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole.

2. Decreto legislativo 15 gennaio 1992, n. 50, di attuazione della direttiva 85/577/CEE sui contratti negoziati fuori dai locali commerciali.

3. Decreto legislativo 1º settembre 1993, n. 385, di attuazione delle direttive 87/102/CEE e 90/88/CEE sul credito al consumo.

4. Legge 6 agosto 1993, n. 223, e decreto ministeriale 30 novembre 1991, n. 425, recante il regolamento di attuazione della direttiva 89/552/CEE sull'esercizio dell'attività televisiva.

5. Decreto legislativo 17 maggio 1995, n. 111, di attuazione della direttiva 90/314/CEE sui viaggi « tutto compreso ».

6. Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 541, di attuazione della direttiva 92/28/CEE sulla pubblicità dei medicinali per uso umano.

7. Legge 6 febbraio 1996, n. 52, di attuazione della direttiva 93/13/CEE sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

8. Decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 224, di attuazione della direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danni da prodotti difettosi.

9. Decreto 17 marzo 1995, n. 115, di attuazione della direttiva 92/59/CEE sulla sicurezza generale dei prodotti.

10. Decreto legislativo 27 settembre 1991, n. 313, di attuazione della direttiva 88/378/CEE sulla sicurezza dei giocattoli.

11. Regolamento (CEE) n. 295/91 sull'*overbooking* aereo.

12. Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, di attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE in materia di etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari.

13. Legge 11 ottobre 1986, n. 713, di attuazione delle direttive sulla produzione e vendita dei cosmetici.

14. Legge 12 aprile 1991, n. 130, sulla disciplina delle vendite straordinarie e di liquidazione.

15. Legge 10 aprile 1991, n. 126, recante norme per l'informazione del consumatore.

16. Decreto del Presidente della Repubblica 23 agosto 1982, n. 903, di attuazione della direttiva 79/581/CEE in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari.

17. Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 78, di attuazione della direttiva 88/314/CEE in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti non alimentari.

18. Decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 73, di attuazione della direttiva 87/357/CEE sui prodotti che per aspetto diverso da quello che sono in realtà compromettono la salute o la sicurezza dei consumatori.

19. Decreto legislativo 3 marzo 1993, n. 123, di attuazione della direttiva 89/397/CEE sul controllo ufficiale dei prodotti alimentari.

20. Decreto legislativo 16 febbraio 1993, n. 77, di attuazione della direttiva 90/496/CEE sull'etichetta nutrizionale di prodotti alimentari.

21. Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540, di attuazione della direttiva 92/27/CEE in materia di foglietto illustrativo dei medicinali per uso umano.

22. Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 79, di attuazione della direttiva 89/105/CEE sulla trasparenza delle misure per la fissazione dei prezzi delle specialità medicinali per uso umano.

23. Decreto del Ministro della sanità 28 gennaio 1992, pubblicato nel supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale* n. 50 del 29 febbraio 1992, sulla classificazione e disciplina dell'imballaggio e dell'etichettatura dei preparati pericolosi in attuazione delle direttive CEE relative alla materia.

24. Decreto del Ministro delle finanze 31 luglio 1990, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 198 del 25 agosto 1990, di attuazione della direttiva 89/622/CEE sull'etichettatura dei prodotti da tabacco.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

DDL13-3813
Lire 500