

Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti

DOCUMENTO ELABORATO PER L'AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE XIV DELLA CAMERA DEI DEPUTATI CONCERNENTE

"INDAGINE CONOSCITIVA SULLA QUALITA' E SUI MODELLI DI RECEPIMENTO DELLE DIRETTIVE COMUNITARIE"

(Roma, 20 ottobre 1999)

Nel settore specifico della politica dei consumatori l'insieme delle relazioni che devono intercorrere tra gli Stati membri dell'UE e tra questi e la Commissione per la predisposizione di linee di politica comune, nonché per la definizione, e l'applicazione di testi normativi comunitari pone particolari problemi di coordinamento e rientra, a livello comunitario, tra gli obiettivi istituzionali da perseguire nel quadro della progressiva evoluzione dell'Unione Europea.

Tali problemi di coordinamento si verificano in modo sempre più urgente sia in fase di produzione normativa, con la necessità di procedere ad una armonizzazione dei testi in modo sistematico, sia nella fase di applicazione, attraverso l'esigenza di un monitoraggio sulle modalità di esecuzione e sull'efficacia dei provvedimenti predisposti nei vari Stati membri.

La medesima urgenza di coordinamento normativo e di verifica dell'efficacia applicativa si presenta con riferimento al diritto interno derivato dalle direttive comunitarie, specie se si tiene conto che il settore consumeristico, pur dando luogo ormai ad un vero e proprio corpus normativo e costituendo quello che viene comunemente inteso come "diritto dei consumatori", rimane pur sempre costituito da fonti eterogenee, per cui la figura giuridica del consumatore e il riconoscimento dei suoi diritti (maturato nel tempo proprio grazie all'azione propulsiva del diritto comunitario), attraversano l'ordinamento giuridico interno in maniera orizzontale, risultando dall'aggregazione non sistematica di istituti e discipline che in qualche modo si riferiscono alla materia.

In attesa di una revisione in chiave sistematica delle diverse norme che riguardano il settore, bisogna prendere atto degli sforzi compiuti in tale direzione dal legislatore interno negli ultimi anni.

Basti pensare alla recente approvazione della legge n. 281/98, che con alla formulazione dell'elenco dei diritti fondamentali dei consumatori e degli utenti e soprattutto con il riconoscimento del ruolo attivo delle associazioni consumeristiche, costituisce un formidabile strumento per l'azione del legislatore nazionale volta a riconscepire l'intera disciplina concernente la tutela del consumatore, attorno a concetti e definizioni finalmente stabiliti in modo univoco. La riorganizzazione del "diritto dei consumatori" appare dunque condizionata, allo stato attuale, dagli esiti di un'azione da combinata da esercitarsi per la sistematizzazione in primo luogo delle fonti primarie comunitarie di questa branca dell'ordinamento e, di conseguenza, della disciplina derivata del diritto interno.

Necessità di un coordinamento normativo.

1. Nel diritto comunitario

Per quanto riguarda l'ambito comunitario si prospetta la seguente situazione. In attuazione degli obiettivi posti sin dal 1975 con l'adozione del primo programma comunitario per una politica di protezione e di informazione del consumatore e da ultimo ribaditi dall'articolo 153 del trattato di Amsterdam, sono stati emanati, a livello europeo, numerosi provvedimenti che hanno assunto nel corso degli anni un rilievo importante nella produzione normativa comunitaria e di conseguenza, in seguito agli atti di recepimento nel diritto interno, in quella nazionale.

Dette disposizioni risentono talora di una mancanza di coordinamento e di organicità, che si riflette sulla disciplina di attuazione adottata con atti separati su argomenti specifici e che, per l'ampiezza dell'area d'intervento, richiede ormai misure urgenti per una sua riconduzione a sistema.

Una tale esigenza di avere **un quadro normativo comunitario più aggiornato ed armonizzato** è ribadita del resto dal piano d'Azione in materia di politica dei consumatori 1999- 2001, approvato dalla Commissione l'11 dicembre 1998, nel quale si afferma:

La recente evoluzione nei mercati dei prodotti e dei servizi e l'adozione del Trattato di Amsterdam richiedono un consolidamento della legislazione vigente e, se necessario, il suo aggiornamento. [...] La Commissione intende cogliere l'occasione per passare in rassegna la normativa vigente.[...]Oltre a riesaminare la legislazione vigente la Commissione farà proposte per colmare le lacune nel quadro normativo esistente.

Lo stesso obiettivo viene espresso nella Risoluzione del Consiglio relativa allo stesso piano d'Azione, adottata in occasione del Consiglio dei Ministri Consumatori nell'aprile scorso.

Ai fini del miglioramento della cooperazione tra gli Stati membri, è chiaro che, muovendosi la politica dei consumatori nell'ambito della legislazione comunitaria esistente, intesa come fonte del diritto interno dei singoli Stati (con un'incidenza del 90% sulle fonti di produzione normativa nazionale), un'azione di cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e tra questi e la Commissione può essere particolarmente utile se si tiene conto del fatto che la legislazione comunitaria è in grado di garantire gli elevati livelli di tutela dei consumatori anzitutto solo se ben recepita dagli Stati membri e applicata in modo, oltre che uniforme, adeguato e pratico.

2. Nel diritto interno

La trasposizione della normativa comunitaria nel diritto interno presenta gli stessi problemi di armonizzazione, tenuto conto sia della diversificazione delle disposizioni di riferimento, sia dell'ampiezza del periodo in cui tali disposizioni sono state adottate.

In particolare nell'esaminare i modelli di recepimento delle direttive comunitarie sono da mettere in evidenza tre aspetti che delimitano l'ambito delle tematiche da tenere presenti:

- i tempi del recepimento;
- la qualità del recepimento;
- l'innesto della disciplina comunitaria nell'ordinamento giuridico nazionale.

1. Quanto al primo aspetto, sebbene il nostro ordinamento abbia recepito, nel corso degli anni, tutte le direttive comunitarie in materia di diritto dei consumatori, soltanto ultimamente si è avvertito un miglioramento in

ordine al puntuale recepimento delle direttive di settore, certamente dovuto alla predisposizione di più adeguati strumenti di tecnica normativa come le leggi comunitarie nonché, nel settore di cui si tratta, ad una maggiore sensibilizzazione verso le tematiche consumeristiche. Tendenza che si è andata accentuando nel corso del tempo sia per la spinta del diritto comunitario - che ha portato alla creazione di un apposito servizio dedicato alla materia nell'ambito dell'organizzazione dell'attività amministrativa centrale per cui attualmente i problemi dei consumatori sono curati dalla Direzione generale per l'armonizzazione e la tutela del mercato del Ministero dell'industria -, sia per effetto degli importanti riconoscimenti del ruolo assolto dalle associazioni di tutela dei consumatori.

In questo senso va ricordato che il nostro Paese è stato tra i primi tra gli Stati membri dell'U.E. a recepire le disposizioni della direttiva comunitaria 97/7 in materia di contratti a distanza (l'attuazione è avvenuta con D. lgs. N. 185/99, con ben due anni di anticipo sui tempi previsti dalla stessa direttiva). Si prevede inoltre, entro tempi brevi, e sicuramente entro i tempi previsti per l'esercizio della delega, l'attuazione delle direttive inserite nella legge comunitaria per il 1998: sono in corso di esame le bozze dei provvedimenti relativi all'attuazione della direttiva in materia di pubblicità comparativa, della direttiva in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti, nonché della direttiva in materia di credito al consumo.

2. In ordine al secondo aspetto, nonostante il miglioramento considerevole rispetto al passato, continuano a riscontrarsi ritardi o difformità in sede di trasposizione di alcune direttive.

Ad esempio talvolta accade che sia la legge comunitaria, sia i successivi decreti di recepimento, non appaiono sufficienti ad assicurare in concreto l'operatività di tutti gli strumenti di tutela voluti dal legislatore comunitario, spesso per effetto di rinvii ad ulteriori regolamenti di esecuzione.

Si pensi alla situazione relativa alla ritardata attuazione della direttiva sui viaggi tutto compreso per la parte riguardante l'istituzione del Fondo nazionale di garanzia per il consumatore di pacchetto turistico istituito dall'articolo 21 del decreto legislativo n. 111/1995, per il quale solo lo scorso 12 ottobre (ben quattro anni dopo!) si è avuta la pubblicazione si è avuta la pubblicazione in G. U. del relativo decreto di attuazione (D.M. 23.7.99, n. 349).

Altre volte i problemi riguardano una non sufficiente corrispondenza allo spirito ed agli obiettivi della direttiva comunitaria.

Così per ciò che concerne i problemi riscontrati per l'incorretto recepimento delle disposizioni comunitarie in materia di messaggi pubblicitari, per i quali è attualmente in corso di discussione in Parlamento un nuovo provvedimento.

Altra tematica oggetto di specifico intervento si pone con riguardo alla disciplina di attuazione della direttiva in materia di clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (legge n. 52 del 1996) per le quali la Commissione UE ha avviato una procedura di infrazione per incorretta trasposizione della direttiva comunitaria

Altre volte, infine sussistono problematiche legate ad esigenze di coordinamento tra testi succedutisi nel tempo, come ad esempio si è

verificato con riferimento al recepimento della richiamata direttiva 97/7 in materia di contratti a distanza in relazione alla quale andrebbero risolti i problemi di raccordo con la normativa interna preesistente di cui al decreto legislativo n.50/92 attuativo della direttiva 85/577/CEE sulle vendite porta a porta, come del resto messo in luce nella disposizione transitoria contenuta nel testo di recepimento.

3. Per quanto riguarda le questioni derivanti dall'innesto della disciplina comunitaria nell'ordinamento interno, si ritiene che, allo scopo di migliorare qualitativamente le trasposizioni comunitarie, sia necessario dare maggiore attenzione all'esigenza di inserire le disposizioni comunitarie nell'ambito di un sistema di norme che sia il più possibile organico e coerente.

Non ha senso continuare a sovrapporre tra loro disposizioni successive nel tempo senza la previsione di apposite norme di raccordo e di collegamento. In questo modo si va creando una sorta di stratificazione che può ingenerare, oltre che notevoli difficoltà per l'interprete nell'individuare le disposizioni applicabili al caso specifico, anche una più incerta e quindi meno efficace tutela del soggetto destinatario delle disposizioni (cioè il consumatore).

La redazione di un testo unico potrebbe rivelarsi un utile strumento per collegare tra loro varie disposizioni succedutesi nel tempo facendo sì che queste non rimangano semplicemente dei tasselli indipendenti tra loro, ma siano al contrario, gli elementi di una vera e propria disciplina organica.

A tale riguardo il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti riterrebbe utile inserire nella legge comunitaria per il 1999, attualmente in discussione alla Camera, prendendo spunto dalla disposizione prevista espressamente nell'articolo 15, comma 2 del citato decreto legislativo n. 185/99 sui contratti a distanza con riferimento specifico alla necessità di raccordare le disposizioni ivi contenute con quelle stabilite in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (D. Lgs. n. 50/92).

Non vi è dubbio, peraltro, che il problema riveste carattere generale, riguardando anche altri aspetti della disciplina in materia di tutela del consumatore.

Affinché il testo unico di cui alla proposta possa riunire i caratteri della completezza, della coerenza e della omogeneità, si ritiene opportuno far rientrare nell'ambito del coordinamento le disposizioni emanate in attuazione dei programmi comunitari di protezione e di informazione del consumatore aventi ad oggetto la tutela dei suoi interessi economici.

L'intervento di coordinamento riferito alla specifica disciplina relativa a tale settore, che coincide in sostanza con quello che in dottrina viene indicato come "*diritto dei consumatori*", può risultare peraltro agevolato, ove si consideri l'intensa opera di elaborazione attuata nel corso degli anni a livello dottrinale e giurisprudenziale.

Occorre peraltro considerare che la redazione di un testo unico può essere risolutiva, solo se sia possibile procedere già a monte ad una semplificazione e riordinamento del diritto comunitario in materia consumeristica, che potrebbe rappresentare un ulteriore passo verso un più ampio coordinamento della disciplina consumeristica tra i vari Stati membri, sensibilizzando, nelle opportune sedi istituzionali, l'operato in tale direzione da parte della Commissione UE .

In tal modo si garantirebbe ad ogni consumatore un adeguato standard di tutela e la possibilità concreta di far valere i propri diritti all'interno di uno spazio economico comune che non può essere più solo quello nazionale, bensì quello più ampio dell'Unione europea.

IPOTESI NORMA TESTO UNICO

- 1. Il Governo è autorizzato ad emanare, con le modalità di cui al comma seguente, entro due anni dalla entrata in vigore della presente legge un testo unico delle disposizioni adottate in attuazione delle deleghe conferite per il recepimento di direttive comunitarie riguardanti la tutela degli interessi economici dei consumatori, coordinando le norme vigenti in materia ed apportandovi le integrazioni e modificazioni necessarie al predetto coordinamento.***
- 2. Il testo unico di cui al comma precedente è adottato con decreto legislativo, nel rispetto dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato e del Ministro per le Politiche comunitarie, di concerto con i Ministri di Grazia e Giustizia, del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica.***

Meccanismi per migliorare la partecipazione degli operatori

Tra i meriti del legislatore nazionale va annoverato quello di aver preso atto dell'avvenuto rafforzamento del ruolo delle associazioni dei consumatori e di aver quindi inteso agevolare la possibilità di una loro più penetrante partecipazione ai processi decisionali, e il riconoscimento della loro naturale capacità di porsi quali significativi attori nazionali nel rappresentare le istanze e le esigenze dei consumatori a livello locale e nel promuovere i loro interessi.

L'approvazione della recente legge n. 281/98, nel riconoscere il ruolo fondamentale delle associazioni di tutela dei consumatori, attribuendo loro il diritto di esercitare l'azione inibitoria verso gli atti lesivi dei diritti dei consumatori e degli utenti, ha rafforzato il livello di partecipazione delle stesse a livello istituzionale con la costituzione del Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti presso il Ministero dell'Industria.

A tale Consiglio è riconosciuto un ruolo consultivo (che riflette il diritto fondamentale dei consumatori ad essere rappresentati ed ascoltati, introdotto dalla Risoluzione del Consiglio CEE sin dal 14 aprile 1975) sulle iniziative di legge di origine governativa e parlamentare, la possibilità di formulare proposte in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, promuovere studi di settore, favorire la diffusione delle informazioni presso i consumatori e il potenziamento dell'accesso dei consumatori e degli utenti ai mezzi di giustizia, nonché

esercitare altre azioni che possano promuovere la più ampia rappresentanza degli interessi dei consumatori a tutti i livelli, anche attraverso ogni forma di raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali e stabilendo rapporti con analoghi organismi pubblici e privati di altri paesi comunitari.

Accanto al ruolo del Consiglio, che peraltro dovrebbe essere posto in grado di esercitare le prerogative riconosciutegli con maggiore regolarità e tempestività, si ritiene che debba essere opportunamente valorizzata anche la partecipazione delle associazioni dei consumatori alla fase ascendente del diritto comunitario.

In tale senso andrebbero incoraggiate le iniziative del Ministero per le politiche comunitarie volte a favorire, sia un coordinamento orizzontale tra i vari Ministeri coinvolti per materia, sia un coordinamento verticale degli uffici coinvolti alla fase ascendente con quelli della fase discendente, privilegiando e favorendo la partecipazione di tutti i soggetti interessati. Un buon esempio può essere costituito dal coordinamento in atto in materia di commercio elettronico.

Necessità di un controllo sull'efficacia dei provvedimenti

§1a. Nel diritto comunitario

Un discorso a parte, va fatto con riferimento all'esigenza, già individuata in relazione alle problematiche prese in esame per consentire un efficace funzionamento del sistema normativo derivato dalle direttive comunitarie, di predisporre a livello interno gli strumenti necessari per procedere ad una corretta applicazione delle norme comunitarie.

Da questo punto di vista, è apprezzabile l'iniziativa posta in atto dalla Commissione UE che a livello comunitario ha avviato una serie di verifiche del livello di recepimento delle direttive nei diversi Stati Membri, con un monitoraggio della fase di attuazione, diretto a constatare l'efficacia dei provvedimenti adottati in ordine alle materie disciplinate.

§2a. Nel diritto interno

Anche avuto riguardo al diritto interno, occorre quindi attribuire una crescente rilevanza alle modalità di applicazione concreta delle norme comunitarie, non limitando quindi la valutazione al loro recepimento formale.

In questo contesto vanno intensificati gli sforzi finalizzati alla rimozione degli ostacoli che si frappongono ad una corretta valutazione dell'efficacia del recepimento in termini di omogeneità delle disposizioni attuative, nonché dei regimi sanzionatori e degli organismi deputati a far valere il rispetto delle disposizioni.

Quanto al controllo della corretta applicazione della normativa comunitaria all'interno degli Stati membri, potrebbe essere valutata l'opportunità di rendere più puntuale e favorevole per il consumatore la normativa sostanziale adottata in settori già disciplinati a livello comunitario e di vigilarne la fase di attuazione, coordinando le attività dei diversi organismi interessati, volti a rendere più efficace la protezione del consumatore.