

Politica dei Consumatori

I Trattati

La versione originale del Trattato istitutivo della CEE non prevedeva alcuna disposizione espressamente dedicata ai consumatori e ai loro diritti (v. anche Trattati di Roma; Comunità economica europea). Solo alcune norme vi facevano vago riferimento, come l'art. 39, par. 1, lett. e) (attuale art. 33) in materia di politica agricola; l'art. 85 (attuale art. 81), par. 3 che consente l'esenzione dalle norme in materia di concorrenza nel caso in cui le intese «contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico, pur riservando agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne deriva [...]»; l'art. 86 (ora art. 82) che in materia di abuso di posizione dominante considera pratica abusiva la limitazione degli sbocchi, della produzione o dello sviluppo tecnico a danno dei consumatori. Tuttavia anche in assenza di una vera e propria norma a tutela del consumo, durante gli anni Settanta del XX secolo, furono emesse numerose direttive a tutela della salute e della sicurezza dei consumatori sulla base dell'art. 100 (ora art. 94), in materia di Ravvicinamento delle legislazioni nazionali per la istituzione e il funzionamento del mercato comune e sulla base dell'art. 235 (attuale 308) che consente alle Istituzioni comunitarie di assumere determinati provvedimenti «quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti».

Una prima norma che menziona direttamente i consumatori è stata introdotta nel 1987 con l'Atto unico europeo, che ha inserito nel Trattato l'art. 100A (ora art. 95). Tale articolo consente l'adozione di misure volte al ravvicinamento delle legislazioni nazionali, finalizzate all'instaurazione e

funzionamento del mercato interno e prevede in materia di tutela dei consumatori che le stesse si basino su di un "livello di protezione elevato".

Solo con il Trattato di Maastricht (1992) si ha un vero e proprio riconoscimento della politica dei consumatori. La tutela del consumo diviene uno degli obiettivi dell'azione comunitaria (art. 3 lett. s, ora lett. t) e viene introdotta una sezione, composta dal solo art. 129°, completamente dedicata a questa materia. L'articolo in questione, modificato con il Trattato di Amsterdam (1997) che, sistematizzando le norme dei Trattati lo ha rinumerato assegnandogli il numero 153, si prefigge due diversi obiettivi: la promozione degli interessi dei consumatori e l'adozione di un livello elevato di protezione dei medesimi da attuare mediante «misure adottate a norma dell'articolo 95 nel quadro della realizzazione del mercato interno» e «misure di sostegno, di integrazione e di controllo della politica svolta dagli Stati membri». L'art. 129A individua specifici diritti (informazione, educazione e organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi) e interessi (salute, sicurezza e interessi economici) dei consumatori (v. Stuyck, 2000, p. 384). Il medesimo articolo specifica che le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori devono essere prese in considerazione dalla Comunità anche durante la fase di elaborazione di altre politiche comunitarie. Infine l'art. 153, par. 5 introduce una clausola di salvaguardia prevedendo che i singoli Stati membri possano mantenere o introdurre "misure di protezione più rigorose". L'art. 153 attribuisce alla Comunità una competenza condivisa con quella degli Stati membri e conseguentemente il suo intervento è soggetto ai vincoli discendenti dal rispetto del Principio di sussidiarietà ex art. 5, II comma TCE.

Evoluzione storica

Pur in assenza nel Trattato di basi giuridiche che espressamente prevedessero una competenza della Comunità in

materia di consumatori (v. anche Competenze) molte furono le direttive (v. anche Direttiva) emesse già a partire dagli anni Settanta del XX secolo quando, grazie allo sviluppo economico di quegli anni, nacque un diffuso movimento a tutela dei diritti dei consumatori (v. Stuyck, 2000, p. 368 e ss.). Molti degli Stati europei svilupparono una propria politica dei consumatori con l'adozione di numerose leggi nazionali. Tale situazione influenzò la Comunità e la spinse a intervenire per uniformare le diverse politiche dei consumatori degli Stati membri che, attribuendo diritti e doveri diversi da Stato a Stato, rischiavano di tradursi in ostacoli alla creazione del mercato comune.

La prima iniziativa comunitaria fu la Dichiarazione dei capi di Stato e governo resa a conclusione del Vertice di Parigi del 19-20 ottobre 1972 (v. anche Vertici), che conferì incarico alla Commissione europea di stendere un programma a tutela dei consumatori, puntualmente pubblicato nel 1975 (*Programma preliminare della CEE per una politica di protezione e di informazione del consumatore*, "Gazzetta ufficiale della Comunità europea" C92, pp. 2-16). Tale documento conteneva un primo elenco di diritti: salute e sicurezza, protezione di interessi economici, risarcimento dei danni, informazione ed educazione e il diritto di rappresentanza o a essere ascoltato. Le indicazioni contenute nel primo programma furono ribadite nel secondo Programma d'azione del 1981 (GUCE C133, p. 1) e nella Risoluzione del Consiglio del 23/6/1986 concernente il futuro orientamento della Comunità in materia di tutela del consumo (GUCE C167, p. 1).

Tra 1975 e il 1986 furono emesse molte direttive ispirate ai Programmi comunitari e basate sugli artt. 100 e 235 TCEE (Trattato CEE). L'Atto unico europeo del 1987 introdusse l'art. 100A (attuale art. 95) sulla base del quale fu (e continua a essere) emanata la grande maggioranza delle direttive a tutela dei consumatori. In base all'art. 153

introdotto dal Trattato di Maastricht risulta emessa, invece, una sola direttiva (n. 98/6 relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, GUCE L80, pp. 27-31). La prevalenza dell'art. 95 (ex 100A) quale base giuridica della normativa comunitaria in materia di tutela del consumo testimonia chiaramente che il principale fine perseguito dalla Comunità non è quello di tutelare i diritti e gli interessi dei consumatori, bensì quello di creare e integrare, anche tramite l'uniformazione dei diritti e degli interessi degli utenti, il Mercato unico europeo. Le azioni comunitarie a tutela dei consumatori sono ancillari e complementari alla politica di creazione del mercato interno, in quanto dirette a eliminare cosiddetti fallimenti del mercato. Infatti, in caso di frammentazione del mercato, di abusi di posizione dominante o intese, i consumatori risultano svantaggiati, perdono fiducia e i loro acquisti restano limitati al c.d. commercio di vicinato a discapito di quello intracomunitario, motore e conseguenza dell'integrazione del mercato unico. Le norme a tutela dei consumatori, come quelle sulla concorrenza (v. anche Politica europea di concorrenza), permettono di correggere il mercato, istituendo una tutela uniforme in tutti gli Stati membri a sostegno della fiducia dei consumatori, con conseguente incremento dei consumi anche transfrontalieri e maggiore integrazione mercato unico (v. Unberath, Johnston, 2007, p. 1242 e ss). Ciò non significa che la tutela dei consumatori non sia comunque ben presente tra le finalità delle azioni comunitarie: da un lato, infatti, l'art. 153 è spesso richiamato nei considerando insieme agli specifici diritti che la direttiva intende tutelare; dall'altro la tutela dei diritti dei consumatori è obiettivo perseguito anche trasversalmente nell'elaborazione di diverse politiche comunitarie, come raccomandato anche dalla recente "Strategia per la politica dei consumatori dell'UE 2007-2013" – COM(2007)99 def. del 13/3/2007, p. 9. Per esempio in materia di servizi generali la Commissione ha evidenziato nel relativo Libro bianco – COM(2004)374 def. – la necessità di garantire

non solo un effettivo accesso ai servizi generali, ma anche di dare maggiore tutela ai consumatori e utenti offrendo loro alta qualità e prezzi ragionevoli (v. Maresca, 2005, p. 466 e ss). Infine, la preminenza dell'obiettivo del mercato comune non ha impedito lo svilupparsi di una vera e propria nuova branca del diritto, quella del consumo, che in paesi come l'Italia è di quasi totale derivazione comunitaria a partire dall'inserimento degli artt. 1469 bis-sexies nel codice civile in attuazione della dir. 93/13 concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori (GUCE L95, pp. 29-34) sino ad arrivare al d.lgs. 206/2005, conosciuto come codice del consumo.

La normativa derivat

È qui riportata, con riferimento ai provvedimenti più importanti, la normativa di Armonizzazione, la quale ha sviluppato i diritti del consumatore individuati con i primi programmi d'azione comunitari. È necessario promettere che il Trattato non fornisce alcuna definizione di consumatore che viene, invece, di volta in volta delineata dalle direttive che si occupano di specifici settori pertinenti alla tutela dei diritti di questa categoria di soggetti. Ad ogni modo si può in via generale identificare il consumatore con la persona fisica che agisce per fini extraimprenditoriali o extraprofessionali (v. Mansi, 2004, pp. 819 e ss).

1) A tutela della *salute e sicurezza* dei consumatori sono state emanate importanti direttive quali la n. 88/375 concernente la sicurezza dei giocattoli (GUCE L187, pp. 1-13), la n. 2001/95 sulla sicurezza generale dei prodotti (GUCE L11, pp. 4-17), entrambe finalizzate al duplice scopo di garantire la circolazione di prodotti standardizzati e sicuri su tutto il territorio comunitario e di favorire l'integrazione del mercato unico. Per rendere effettivo il diritto alla salute e sicurezza (v. anche Politica della salute pubblica) sono state emanate misure volte a garantire anche gli interessi economici del consumatore, quale la direttiva in materia di diritto al

risarcimento dei danni, nel caso di prodotti difettosi (dir. 85/374, GUCE L141, pp. 20-21).

2) L'obiettivo di *informazione ed educazione* dei consumatori è perseguito pressoché da tutte le direttive in materia di tutela del consumo, là dove stabiliscono l'obbligo per gli Stati di garantire un livello minimo di informazione ai consumatori che concludono determinati contratti o acquistano prodotti o servizi. Perseguono espressamente questo obiettivo le direttive in materia di etichettatura e imballaggio dei prodotti alimentari (per esempio la n. 79/112, GUCE L33, pp. 1-14), o quelle relative alla circolazione dei prodotti e liquidi pericolosi (n. 76/769, GUCE L262, pp. 201-203) o la direttiva concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari (n. 98/6, GUCE L80, pp. 27-31).

3) In materia di *diritto di rappresentanza* è stata adottata la decisione n. 2000/323 al fine di consentire alle associazioni dei consumatori di partecipare alla fase di elaborazione delle normative di armonizzazione. In attuazione di tale direttiva, le associazioni sono state consultate nello stadio antecedente l'adozione della dir. 2007/64 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno (GUUE L319, pp. 1-36) e sono interpellate per tutte le iniziative relative a contratti e mercati finanziari.

4) Molte sono le direttive poste a tutela degli *interessi economici dei consumatori*, mediante l'armonizzazione delle fasi di informazione (pubblicitaria e precontrattuale), di negoziazione e conclusione dei contratti. Relativamente alla fase prenegoziale è stata emanata la dir. 84/450 in materia di pubblicità ingannevole (GUCE L250, pp. 17-20) o quella citata relativa all'indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari. Rispetto alla fase negoziale è stata emanata dir. 93/13 in materia di clausole abusive, con espressa elencazione di quelle che devono essere separatamente sottoscritte dal consumatore e quelle che devono considerarsi in ogni caso nulle. Le condizioni in base alle quali il contratto è

concluso sono oggetto di importanti direttive quali la n. 85/577 in caso di contratti negoziati fuori dai locali commerciali (GUCE L372, pp. 31-33); la n. 90/314 (GUCE L158, p. 59-64) concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti tutto compreso; la dir. 94/47 (GUCE L280, pp. 83-87) relativa alla c.d. multiproprietà; la dir. 97/7 (GUCE L144, pp. 19-27), inerente alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza; la n. 2008/48 in materia di credito al consumo (GUUE L133, pp. 66-92); la dir. 97/5 (GUCE L43, pp. 25-30) sui bonifici transfrontalieri; la dir. 98/27 (GUCE L166, pp. 51-55) relativa ai provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori; la dir. 99/44 (GUCE L171, pp. 12-16) su taluni aspetti della vendita e delle garanzie di consumo. Tra le direttive appartenenti a questa categoria, vi sono anche quelle che, tutelando diritti e interessi economici dei consumatori e utenti, perseguono l'integrazione del mercato comune finanziario. Tali direttive si preoccupano di stabilire i diritti minimi dei consumatori nella fase sia precontrattuale che negoziale. Tra i diversi provvedimenti devono essere ricordati la dir. n. 97/5, cit., sui bonifici transfrontalieri, il regolamento 2560/2001 (GUCE L344, pp. 13-16) sui trasferimenti transfrontalieri in Euro, la dir. 2002/47 (GUCE L168, pp. 43-50) relativa ai contratti di garanzia finanziaria, la dir. 2002/65 concernente la commercializzazione a distanza dei servizi finanziari ai consumatori (GUCE L271, pp. 16-24), la dir. 2007/64, cit., relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno.

5) Centrale nella politica comunitaria è il problema relativo all'*accesso alla giustizia* da parte dei consumatori, oggetto di specifiche direttive quali le citate 93/13 (clausole abusive) e 98/27 e successive modifiche, relativa ai provvedimenti inibitori. Di particolare rilievo sono anche le iniziative che, inserendosi nel contesto dei lavori per la creazione di uno Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, sono volte a elaborare un quadro giuridico comune per i metodi alternativi di risoluzione delle controversie (Alternative

dispute resolution, ADR). In particolare sono a disposizione dei consumatori due reti: la European extrajudicial network (EEJ-Net), creata con la risoluzione del Consiglio dei ministri del 25/5/2000 (GUCE C115, p. 1), la quale mira ad aiutare i consumatori a risolvere le vertenze transfrontaliere con imprese che forniscono beni e servizi, fornendo loro informazioni ed assistenza affinché possano risolvere la propria controversia in via amichevole, tramite un sistema adeguato di risoluzione alternativa delle controversie; in secondo luogo opera la Financial services complaints network (FIN-Net), istituita nel 2001 su iniziativa della Commissione, consistente in un sistema comunitario all'interno del quale le parti collaborano per agevolare la risoluzione extragiudiziale delle controversie tra consumatori e fornitori di servizi finanziari. La FIN-Net predispone gli strumenti per un'efficace cooperazione tra gli organi responsabili a livello nazionale per la soluzione extragiudiziale delle controversie in materia finanziaria e garantisce, ai consumatori di servizi finanziari on line o off line, un effettivo accesso alla giustizia.

Diritto contrattuale europeo

Ultimo elemento da prendere in considerazione è l'iniziativa comunitaria – Parlamento europeo, ris. A2-157/89, GUCE C158, p. 400 e ris. A3-0329/94, GUCE C205, p. 518; v. anche la *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europei sul diritto contrattuale europeo*, COM(2001)398 def. – di codificazione del diritto contrattuale europeo (v. Chinè, 2006, p. 754 e ss). Tale iniziativa nasce dall'esigenza di sistematizzare le direttive emesse in materia di contratti con i consumatori, le quali si caratterizzano per disorganicità, lacune e sovrapposizione dei contenuti. L'opera di revisione è attualmente oggetto di analisi da parte della Commissione la quale ha già pubblicato diversi documenti quali la *comunicazione Diritto contrattuale europeo e revisione dell'acquis*, prospettive per il futuro – COM(2004)651 def. –,

il Libro verde del febbraio 2007 *Revisione dell'acquis relativo ai consumatori* – COM(2006)744 def. – (v. anche Libri verdi) e la *Seconda relazione sullo stato d'avanzamento relativo al quadro comune di riferimento* – (COM(2007)447 def.

Pieranna Buizza (2009)