



## IL DIRITTO DEI CONSUMATORI DI ESSERE RAPPRESENTATI #1

DI **CESARE VACCA**  
PROF. DI DIRITTO PRIVATO  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI MILANO BICOCCA

### La rappresentanza del consumatore nelle politiche europee

Il Trattato di Roma del 17 ottobre 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea, dedicò ai consumatori non pochi riferimenti: all'art. 33<sup>1</sup>, in relazione alla politica agricola, con l'obiettivo di *"assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori"*, il secondo all'art. 82<sup>2</sup> ove, fra le pratiche lesive della concorrenza, figurava anche la *"limitazione degli sbocchi e dello sviluppo tecnico a danno dei consumatori"*.

Disponeva, poi, l'art. 95<sup>3</sup> che le proposte della Commissione in materia di *"salute, sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori"*, si fondano su di *"un livello di protezione elevato, tenuto conto, in particolare, degli eventuali nuovi sviluppi fondati su riscontri scientifici"*, così come all'art. 153<sup>4</sup> si leggeva che, *"al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, la Comunità contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi"*, oltre che<sup>5</sup> *"nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori"*.

La politica di salvaguardia dei diritti dei consumatori si è sviluppata attraverso iniziative di differente fonte e portata, fra le quali deve, innanzitutto, richiamarsi la *Carta europea di protezione dei consumatori*, adottata dal Consiglio d'Europa con la Risoluzione n. 543 del 1973, che delineò i programmi e gli obiettivi successivamente fatti propri dagli Organi comunitari.

La stessa definizione di consumatore, quale *"ogni persona [...] alla quale si-*

1 Art. 33, primo comma, alinea e, oggi sostituito dall'articolo 72 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

2 Oggi art. 102 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

3 Art. 95, terzo comma, oggi art. 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4 Art. 153, primo comma, oggi art. 169 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

5 Art. 153, secondo comma, oggi art. 12 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

ano venduti beni o forniti servizi per uso privato" risale<sup>6</sup> alla *Carta* del 1973, che indicò quattro ineludibili diritti dei consumatori, assai simili a quelli sviluppati nel 1962 dal presidente Kennedy nel suo celebre messaggio al Congresso, volto a rimarcare lo scarso potere dei consumatori -malgrado il loro peso economico-imputabile principalmente all'inadeguatezza dell'aggregazione associativa dei consumatori stessi<sup>7</sup>.

Fra questi quattro diritti rileva, innanzitutto, la protezione e l'assistenza, cui consegue il diritto al risarcimento dei danni provocati da prodotti e l'assenza di barriere nell'accesso alla giustizia, anche per quanto concerne la legittimazione ad agire degli organismi rappresentativi dei consumatori<sup>8</sup> in un contesto di efficace amministrazione della giustizia stessa.

In secondo luogo venne affermato il diritto al *risarcimento* dei danni provocati dalla circolazione di prodotti pericolosi, dalla falsità o dall'erroneità delle comunicazioni pubblicitarie, così come dall'iniquità delle condizioni generali di contratto ed, in generale, dal ricorso a pratiche commerciali scorrette.

Il terzo diritto affermato dalla *Carta* del Consiglio d'Europa si identifica con l'informazione e l'educazione del consumatore, mentre il quarto ed ultimo concerne la rappresentanza dei consumatori stessi sia nelle organizzazioni spontanee, che devono essere incentivate e riconosciute<sup>9</sup>, sia ad opera di appositi organismi pubblici da istituire nei singoli Paesi<sup>10</sup>.

Precorreva egualmente i tempi l'esortazione indirizzata dalla *Carta* alle associazioni imprenditoriali di categoria affinché approntassero 'codici di comportamento', volti a radicare prassi commerciali rispettose dei diritti e degli interessi economici dei consumatori<sup>11</sup>.

I principi enunciati dalla *Carta europea di protezione dei consumatori* sono puntualmente riprodotti e sviluppati dalla Risoluzione del Consiglio dei Ministri della Commissione europea del 14 aprile 1975, recante il *Programma preliminare della Comunità Economica Europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore*, che costituisce la completa anticipazione degli interventi normativi che, pur fra difficoltà e compromessi, hanno caratterizzato nelle decadi seguenti la politica comunitaria per i consumatori<sup>12</sup>.

Le radici della Risoluzione del 1975 vennero poste nell'ottobre del 1972 dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri, nove a quel tempo, che delinearono un programma d'azione comunitario volto a sviluppare la protezione del consumatore mediante l'istituzione sia di un servizio per l'ambiente e la protezione

6 Carta europea di protezione dei consumatori, art. A, alinea i.

7 J.F. Kennedy, Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest, 15 marzo 1962.

8 Carta europea di protezione dei consumatori, art. A, alinea iii.

9 Carta europea di protezione dei consumatori, art. E, alinea i.

10 Carta europea di protezione dei consumatori, art. E, alinea ii.

11 Carta europea di protezione dei consumatori, art. E, alinea vi.

12 G.U.C.E. n. C 92 del 25 aprile 1975, pag. 1.

dei consumatori, sia di un comitato consultivo dei consumatori presso la Commissione, con la partecipazione anche dei rappresentanti delle organizzazioni degli stessi consumatori.

In quella sede venne altresì adottata la decisione di predisporre un programma preliminare della Comunità europea per una politica di protezione e di informazione dei consumatori, che venne adottato dalla Commissione il 5 dicembre 1973, e fu approvato dal Consiglio dei Ministri il 14 aprile del 1975<sup>13</sup>.

Il programma si sviluppava lungo due assi: innanzitutto la protezione e l'informazione dei consumatori quali acquirenti di beni e servizi; in secondo luogo la individuazione delle condizioni necessarie per riequilibrare i rapporti fra produttori, distributori e consumatori al fine di salvaguardare il diritto alla protezione della salute ed alla sicurezza quale uno dei cinque diritti fondamentali dei consumatori.

Il programma del 1975 individuava, quindi, gli obiettivi che avrebbero caratterizzato negli anni a venire le politiche comunitarie per quanto concerne, innanzitutto, la salute e la sicurezza dei consumatori: beni e servizi pericolosi devono essere ritirati dal mercato con procedure semplici e rapide ed i danni imputabili a prodotti o servizi difettosi o carenti devono essere risarciti.

Devono, infine, essere tutelati anche gli interessi economici dei consumatori, specie nei confronti degli abusi di potere dei venditori di beni o di servizi.

A distanza di dieci anni la Commissione intervenne nuovamente con la *Comunicazione* n. 314 del 23 luglio 1985, dal titolo *Nuovo impulso alla politica di protezione del consumatore*, vero e proprio bilancio delle carenze nell'attuazione degli obiettivi indicati un decennio addietro ed, insieme, un tentativo di individuazione delle relative cause, in ampia misura identificabili con la recessione economica che aveva portato i governi dei Paesi membri a differire ad un periodo maggiormente favorevole gli oneri gravanti sul sistema imprenditoriale in conseguenza dell'adozione dei provvedimenti legislativi volti a tutelare i diritti e gli interessi dei consumatori.

Con la successiva *Comunicazione* 24 ottobre 1986, n. 540, la Commissione manifestò l'esigenza di coniugare gli obiettivi di tutela del consumatore con le politiche di settore agroalimentari, della concorrenza, degli scambi commerciali, dell'informazione e della comunicazione, degli affari sociali, della protezione ambientale, non potendosi più a lungo considerare le istanze di tutela del consumatore avulse dal complesso delle iniziative comunitarie.

La Risoluzione del Consiglio del 9 novembre 1989 impegnò la Commissione ad approntare un piano pluriennale: con la *Comunicazione* della Commissione del n. 98 del 3 maggio 1990, vide così la luce il primo *Piano d'azione triennale* volto ad enucleare i prioritari settori d'intervento della politica dei consumatori,

13 Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975, riguardante un programma preliminare della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, in G.U.C.E., n. C 92 del 25 aprile 1975, sul quale G. ALPA, M. BESSONE, *Il consumatore e l'Europa*, Padova, 1979.

identificati nell'incentivazione dell'associazionismo, in particolar modo nei Paesi dell'Europa del sud, nel sostegno alle iniziative d'informazione ed, infine, temi forieri di successivi rilevanti sviluppi, nella sicurezza dei consumatori e nelle garanzie correlate alla vendita di beni di consumo.

Al contempo si sviluppano i *Piani d'azione*, destinati ad assumere grande rilevanza nella politica europea a tutela dei consumatori, sono documenti programmatici che, a fronte di precisi stanziamenti, indicano le azioni da intraprendere nel periodo considerato, riunendole in un quadro generale che individua le attività da affrontare in via prioritaria.

Le associazioni dei consumatori sono menzionate nel primo *Piano di azione della politica dei consumatori nella CEE (1990-92)*, ove possono trovarsi precise indicazioni in merito alla necessità di pervenire "sia nella Comunità che nei singoli Stati membri" a forme di "rappresentanza dei consumatori a livello politico per compensare l'influenza dei produttori e dei fornitori e contribuire ad un processo decisionale ben equilibrato", nella consapevolezza che per poter "sviluppare e svolgere un'azione efficace, le associazioni dei consumatori necessitano di risorse finanziarie e di assistenza concreta"<sup>14</sup>.

Il successivo programma comunitario, il secondo, attribuì preminente risalto all'informazione del consumatore e venne adottato dalla Commissione il 28 luglio 1993<sup>15</sup>: metteva ulteriormente a fuoco gli obiettivi della concertazione con gli organi che rappresentano gli interessi dei consumatori; dell'adeguamento dei servizi finanziari alle esigenze di tutela dei consumatori; dell'agevolazione dell'accesso alla giustizia e, proprio in relazione a quest'ultimo aspetto, si legge<sup>16</sup> che, in attesa di una completa armonizzazione delle procedure, "la Comunità spinge i meccanismi di conciliazione extra giudiziale ove le associazioni dei consumatori possono avere voce in capitolo".

Con il terzo *Piano d'azione*<sup>17</sup> iniziò ad essere considerata l'opportunità di promuovere consumi sostenibili, indirizzando i comportamenti dei consumatori verso prodotti e servizi dal basso impatto ambientale; al contempo, nella prospettiva dell'ampliamento dell'Unione europea ai Paesi dell'Europa centro-orientale, lo stesso *Piano* affermò l'improcrastinabile esigenza di prestare loro l'assistenza necessaria -sul piano tecnico e su quello giuridico- al fine di inserire nel modo più armonico nei relativi ordinamenti i provvedimenti legislativi volti a tutelare i diritti dei consumatori.

14 I passaggi richiamati sono tratti dal Piano di azione della politica dei consumatori nella CEE(1990-92), Bruxelles, 3 marzo 1990, COM (90) - 98, par. B1. Sul ruolo attribuito dagli Organi comunitari alle forme organizzative dei consumatori, si segnala la Comunicazione della Commissione Priorità della politica a favore dei consumatori (1996-1998), Bruxelles, 31 ottobre 1995, COM (95) - 519.

15 Secondo Piano d'azione triennale, Comunicazione della Commissione n. 378 del 28 aprile 1993, COM 93 def., Bruxelles, 28 luglio 1993.

16 Pp. 25-26.

17 Comunicazione della Commissione n. 519 del 31 ottobre 1995.

Il quarto *Piano d'azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001*<sup>18</sup>, che coincide con l'entrata in vigore della moneta unica, a lungo si sofferma sul ruolo delle associazioni dei consumatori, sottolineando che il trattato di Amsterdam "rafforza le basi per adottare provvedimenti a favore dei consumatori", sebbene il trattato stesso non precisi "le priorità degli interventi e i provvedimenti da adottare. La Commissione, le altre istituzioni Ue e gli Stati membri sono responsabili dell'applicazione pratica del nuovo trattato [...] le associazioni dei consumatori hanno un ruolo significativo nel promuovere gli interessi dei consumatori poiché possono concentrarsi sui problemi in un modo che è precluso al normale consumatore. Per consentire alle associazioni di rappresentare efficacemente i consumatori è necessario un supporto finanziario, pur conservando l'indipendenza dalla autorità pubbliche".

Quanto, invece, alla qualificazione necessaria, "data la crescente complessità tecnica dei problemi che i consumatori devono affrontare è essenziale far sì che le associazioni dispongano delle competenze adeguate. Esse devono, inoltre, essere sistematicamente consultate nel corso del processo decisionale".

La *Strategia della politica dei consumatori 2002-2006*<sup>19</sup> ha, invece, fissato i tre obiettivi a medio termine da realizzare mediante un programma di azioni: pervenire ad un elevato livello comune di protezione dei consumatori; ad un'applicazione efficace delle norme a tutela dei consumatori; al coinvolgimento delle organizzazioni dei consumatori nelle politiche dell'UE.

Il *Programma d'azione comunitaria in materia di politica dei consumatori (2007-2013)*<sup>20</sup> conferma questa impostazione: è indicato, infatti, l'obiettivo di<sup>21</sup> "assicurare un grado elevato di tutela dei consumatori, in particolare migliorando le conoscenze disponibili, la consultazione e la rappresentanza degli interessi dei consumatori" anche mediante<sup>22</sup> la "elaborazione di iniziative legislative e di altre iniziative normative, nonché promozione di iniziative di coregolamentazione e di autoregolamentazione", nonché<sup>23</sup> "il monitoraggio del funzionamento dei sistemi alternativi per la risoluzione delle controversie e la valutazione del loro impatto".

La Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo, *Un "New Deal" per i consumatori*, dell'11 aprile 2018<sup>24</sup>, indica mediante un pacchetto di misure i passi complessivamente da intraprendere per la creazione di un mercato unico equo per consumatori e

18 Comunicazione della Commissione COM 1998-696 def., Bruxelles, 2 dicembre 1998.

19 Comunicazione della Commissione COM (2002) 208 def., Bruxelles, 7 maggio 2002.

20 Decisione n. 1926/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

21 *Idem*, Allegato I, Obiettivo I.

22 Azione 4.

23 Azione 10.1.

24 COM(2018) 183 final, Bruxelles, 11 aprile 2018.

imprese a fronte di un contesto in profonda evoluzione<sup>25</sup>.

Il ruolo di rappresentanza delle associazioni può qui rilevarsi principalmente in relazione alle azioni a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, nonché nell'ambito delle procedure per la risoluzione alternativa delle controversie.

Su di un piano molto diverso si è incisivamente radicata la tutela dei consumatori nei Trattati dell'Unione: con l'Atto unico europeo, in vigore dal 1° luglio 1987, gli interessi dei consumatori divengono presupposto dell'azione legislativa europea: il nuovo testo dell'art. 100 A del Trattato<sup>26</sup>, confermando il precedente art. 95 afferma infatti che *"la Commissione, nelle sue proposte [...] in materia di sicurezza, protezione dell'ambiente e protezione dei consumatori, si basa su un livello di protezione elevato"*.

Questo vincolo ha rappresentato il presupposto di tutti i successivi interventi legislativi, ed i Trattati di Maastricht e di Amsterdam hanno quindi consolidato la scelta secondo la quale la politica dei consumatori deve essere presente trasversalmente in tutte le politiche dell'Unione: il Trattato di Maastricht (art. G38) ha, pertanto, inserito nel Trattato istitutivo della Comunità europea il Capo XI, dedicato alla *Protezione dei consumatori*, in seguito sviluppato dall'art. 153 del Trattato di Amsterdam, che ha ulteriormente qualificato ed ampliato gli obiettivi comunitari inerenti la salvaguardia dei diritti e degli interessi dei consumatori.

L'impegno comunitario per lo sviluppo dell'associazionismo dei consumatori trova espressione nel primo comma dell'art. 129 A, come riformulato dal Trattato di Amsterdam, che afferma il diritto dei consumatori *"all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi"*: la rilevanza sociale delle associazioni dei consumatori riceve così un autorevole avallo in funzione della capacità di incidere a favore dei cittadini sugli assetti economici, giuridici ed istituzionali, all'uopo promuovendo i diritti *"all'informazione e all'educazione"*<sup>27</sup>.

Il punto d'arrivo di questa evoluzione normativa è rappresentato dall'inserimento nel Trattato sull'Unione europea del Titolo XV dedicato alla protezione dei consumatori<sup>28</sup>.

25 Il 2 aprile 2019 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno raggiunto un accordo provvisorio su un rafforzamento e una migliore applicazione delle norme in materia di tutela dei consumatori riposto su una maggiore trasparenza per i consumatori che effettuano acquisti online, sanzioni efficaci e norme chiare per contrastare il problema del doppio standard qualitativo dei prodotti nell'UE.

26 Art. 100 A, terzo comma.

27 È rilevato da tempo che l'effettiva capacità di mobilitazione delle associazioni dei consumatori, in altri termini il legame che esse sono in grado di instaurare con i simpatizzanti, non è valutabile sulla scorta del consenso riscosso e del numero degli aderenti, ma è il potere di creare un'opinione pubblica favorevole a rappresentare la principale risorsa delle organizzazioni, le quali traggono legittimazione dalla credibilità delle iniziative: così C.RANCI, *Il movimento dei consumatori. La mobilitazione delle organizzazioni dei consumatori e il loro ruolo nelle politiche pubbliche di tutela*, in *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, a cura di ESILVA, Milano, 1996, p.57 ss., in particolare pp. 72-73.

28 Il Titolo XV reca il titolo *Protezione dei consumatori*, e l'art. 169, primo comma, dispone che *"Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l'Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi"*.

A coronamento di questo percorso attraverso le tappe salienti dell'individuazione dei traguardi europei della salvaguardia dei diritti dei consumatori e della rappresentanza dei loro interessi, deve richiamarsi l'organo collegiale delle associazioni europee dei consumatori presso la Commissione: il *Comitato consultivo dei consumatori*, che risale al 1973<sup>29</sup>, è divenuto *Consiglio consultivo dei consumatori* nel 1990<sup>30</sup>, per assumere, nel 1995, il nome di *Comitato dei consumatori*<sup>31</sup>, ed oggi *Gruppo consultivo europeo dei consumatori*<sup>32</sup>.

Il *Gruppo consultivo europeo dei consumatori* può essere consultato dalla Commissione su tutti i problemi riguardanti la tutela degli interessi dei consumatori a livello comunitario, ed è composto da un rappresentante le associazioni dei consumatori di ciascun Paese membro e da un membro in rappresentanza di ogni organizzazione europea dei consumatori.

Due sono, pertanto, i livelli di attività e rappresentatività delle associazioni di consumatori presso la Commissione: la medesima *Decisione*<sup>33</sup> in relazione ai criteri di selezione delle associazioni rappresentate nel *Gruppo* dispone che "organizzazioni nazionali dei consumatori significa organizzazioni dei consumatori rappresentative, in accordo con le regolamentazioni nazionali, di consumatori attive a livello nazionale", mentre<sup>34</sup> le "organizzazioni europee dei consumatori" devono "essere non governative, a scopo non lucrativo, esenti da conflitti di origine industriale, commerciale e professionale o da altri conflitti d'interessi e avere come obiettivi e attività primari la promozione e la tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori nella Comunità. Devono avere ricevuto il mandato di rappresentare gli interessi dei consumatori a livello comunitario dalle organizzazioni nazionali di consumatori in almeno la metà degli Stati membri che siano rappresentative, in accordo con le regolamentazioni nazionali, di consumatori e che siano attive a livello regionale o nazionale".

29 *Decisione della Commissione del 25 settembre 1973, n. 73/306/CEE, in G.U.C.E., n. 283/18 del 10 ottobre 1973.*

30 *Decisione della Commissione del 17 dicembre 1989, n. 90/55/CEE, in G.U.C.E., n. L 038 del 10 febbraio 1990, p.40.*

31 *Decisione della Commissione n. 95/260 del 13 giugno 1995, in G.U.C.E., n. L 162 del 13 luglio 1995, p. 37.*

32 *Decisione della Commissione n. 2003/709/CE del 9 ottobre 2003, che istituisce un Gruppo consultivo europeo dei consumatori.*

33 *Art. 2, secondo comma.*

34 *Art. 2, terzo comma.*