



## IL DIRITTO DEI CONSUMATORI DI ESSERE RAPPRESENTATI #2

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

### La rappresentanza del consumatore nelle scelte del legislatore italiano

La legittimazione dell'attività delle associazioni ha le radici sia nell'art.18 Cost., secondo il quale, come è ben noto, "i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale", sia nell'art.3, secondo comma Cost., che impegna lo Stato a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

Nel 1986, ad iniziativa delle organizzazioni rappresentative dei consumatori, venne istituita presso il Ministero dell'industria la Consulta Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, organo di coordinamento originariamente di circa dieci associazioni -non tutte, peraltro, di ascendenze ed attività assimilabili- operanti nel nostro Paese<sup>1</sup>.

La Consulta, in seno alla quale si è avuto nel 1992 il distacco delle associazioni di matrice sindacale, ha rappresentato la prima, embrionale, forma di rappresentanza dei consumatori nei confronti degli organi dello Stato in assenza di una organica 'codificazione' sull'esempio di quelle adottate da altri Paesi europei: le regole in materia di associazioni rappresentative dei consumatori sono state, infatti, adottate con la l. 30 luglio 1998, n. 281, recante la *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, le cui norme sono oggi confluite nel Codice del consumo<sup>2</sup>.

Aspetto centrale di questa legge fu il 'riconoscimento' delle associazioni dei consumatori: presso l'allora ministero dell'industria venne "istituito l'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale"<sup>3</sup>, l'iscrizione al quale fu subordinata a requisiti esclusivamente formali, che

1 M. GAMBARO, *Consumo e difesa dei consumatori. Un'analisi economica*, Bari, 1995, in appendice al quale (p.139 ss.) sono riportate le schede concernenti la consistenza e l'attività delle organizzazioni dei consumatori maggiormente rappresentative.

2 D.lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

3 Art.6, primo comma, l. 30 luglio 1998, n. 281, oggi presso il ministero delle attività produttive, art. 137, primo comma del *Codice del consumo*.

non sono in grado di incidere sulla rilevanza sociale -e lo spessore- delle attività effettivamente svolte.

Se le organizzazioni dei consumatori, come il legislatore correttamente ritiene, assolvono un ruolo di pubblico interesse ai fini "dell'educazione al consumo"<sup>4</sup>, della "tutela degli interessi collettivi"<sup>5</sup>, dell'esercizio dell'azione in sede civile ed amministrativa<sup>6</sup>, la loro legittimazione sociale non può -e non deve- essere riposta su criteri di rappresentatività meramente quantitativi<sup>7</sup>.

È stato 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 la base dei simpatizzanti, non è valutabile sulla scorta del consenso riscosso e del numero degli aderenti che le sostengono, in quanto è il potere di creare un'opinione pubblica favorevole che rappresenta la principale risorsa delle organizzazioni prive di consistenti vincoli associativi<sup>8</sup>.

Non è un caso, quindi, se la legittimazione delle associazioni discende dall'influenza in grado di promuovere ampie mobilitazioni sull'onda dell'indignazione a fronte di vicende quali quella della Chevrolet Corvair svelata da Ralph Nader<sup>9</sup>, del Thalidomide o, recentemente e meno drammaticamente, di Volkswagen<sup>10</sup>, di Apple e Samsung<sup>11</sup>.

Le associazioni dei consumatori traggono, infatti, legittimazione dalla credibilità delle attività e delle iniziative, in altri termini dalla qualità dei servizi offerti e dal grado in cui questi incidono a favore dei cittadini sugli assetti economici, giuridici ed istituzionali rappresentando i consumatori tanto in sede giudiziale, quanto in quella istituzionale.

Proprio in considerazione di questo ruolo, nei Paesi scandinavi, i primi a riconoscere le istanze 'consumeristiche' sin dal secondo dopoguerra, sono stati istituiti organismi pubblici preposti alla salvaguardia dei diritti dei consumatori, con la partecipazione dei rappresentanti delle organizzazioni sindacali e femministe

4 Art.1, secondo comma, alinea *d*, l. 30 luglio 1998, n. 281, oggi art. 2, secondo comma, alinea *d* del *Codice del consumo*.

5 Art.3, primo comma, l. 30 luglio 1998, n. 281, oggi art. 2, primo comma del *Codice del consumo*.

6 Art.1, primo comma, alinea *b*, l. 30 luglio 1998, n. 281, oggi artt. 139-140 del *Codice del consumo*.

7 Sul ruolo attribuito dagli Organi comunitari alle forme organizzative dei consumatori, si veda la Comunicazione della Commissione *Priorità della politica a favore dei consumatori 1996-1998* (COM 95 - 519 def., Bruxelles, 31 ottobre 1995).

8 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 F. SILVA, Milano, 1996, p.57 ss., in particolare pp.72-73, ove riferimenti agli Autori statunitensi che, negli anni ottanta, hanno rilevato questa tendenza.

9 R. NADER, *Unsafe at Any Speed: The Designed-In Dangers of the American Automobile*, Grossman Publishers, New York, 1965.

10 *Class actions* sono state promosse da Codacons e da Altroconsumo: in relazione a quest'ultima l'associazione dichiara 76 mila adesioni alla richiesta di un risarcimento del 15% del prezzo di acquisto dell'auto.

11 Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Provvedimento n. 27365 Apple*, aggiornamento software, 25 settembre 2018; Samsung, *Provvedimento n. 27363* aggiornamento software, 25 settembre 2018.

per le quali la difesa del consumatore rappresentava un'estensione dei tradizionali ambiti di attività.

Il sistema scandinavo, diverso da quello statunitense che vede le organizzazioni dei consumatori attivarsi presso gli organi legislativi alla stregua di qualsiasi altro gruppo di pressione, esalta il ruolo pubblico nella promozione delle politiche di intervento a favore dei consumatori ed, al contempo, mostra la stretta integrazione fra l'amministrazione centrale ed i gruppi esponenti interessi collettivi, resa possibile da un equilibrio concertato di funzioni e poteri, pur presentando il rischio di una debolezza intrinseca dei gruppi stessi nei confronti della sfera politica<sup>12</sup>.

Il nostro legislatore ha avuto, quindi, di fronte due modelli, che ben possono ritenersi gli estremi della scala concernente le politiche pubbliche di intervento in ambito 'consumeristico': quello statunitense caratterizzato da un diversificato insieme di organizzazioni indipendenti -talvolta dalle competenze specialistiche- prive di una collocazione istituzionale e la cui legittimazione è riposta sia sull'influenza esercitata presso l'opinione pubblica, sia sulla capacità di operare nel mercato intermediando beni e servizi; quello, invece, scandinavo, rispetto al quale le organizzazioni esponenti (anche) gli interessi dei consumatori e degli utenti partecipano istituzionalmente alla formazione del processo decisionale, tanto legislativo, quanto amministrativo.

La scelta prevalsa in Italia affronta, invece, il profilo della legittimazione delle organizzazioni dei consumatori ignorando idonei criteri di valutazione dell'efficacia delle iniziative promosse a favore dei consumatori e degli utenti.

#### **Rappresentanza e finanziamento delle associazioni dei consumatori**

Coprire i costi delle organizzazioni rappresentative dei consumatori rappresenta un problema di non poco conto: a fronte della già evidenziata assenza di un rapporto proporzionale fra il consenso presso l'opinione pubblica e la base associativa, le risorse delle associazioni dei consumatori devono provenire da altre fonti, che -se si vuole preservarne l'indipendenza dalle imprese- non possono che identificarsi con i sussidi istituzionali, le quote associative, e con i corrispettivi eventualmente richiesti ai soci per i servizi di consulenza e di assistenza giudiziale.

Nelle esperienze scandinave e dei Paesi che da queste traggono spunto, il sostegno istituzionale non si limita, peraltro, all'erogazione di fondi pubblici, ma comporta la legittimazione che deriva non già dal numero degli iscritti, bensì dall'inserimento nei processi decisionali, così riconoscendo -in qualche misura- alle associazioni lo *status* pubblicistico di organismi rappresentativi dei consumatori i cui interessi si considerano meritevoli di tutela<sup>13</sup>.

È proprio in funzione del consenso riscosso per l'attività esercitata in sede istituzionale che le organizzazioni dei consumatori possono contare sull'amplia-

12 *IDEM*, pp.80-81.

13 C.RANCI, *Il movimento dei consumatori. La mobilitazione delle organizzazioni dei consumatori e il loro ruolo nelle politiche pubbliche di tutela*, cit., p.73 ss.

mento della base associativa: non a caso con riferimento agli Stati Uniti è stata riscontrata la diretta correlazione fra l'indebolimento della legittimità istituzionale delle organizzazioni stesse iniziata nel periodo della presidenza di Ronald Reagan -che ha comportato la perdita di potere presso il governo federale- e l'affievolimento della capacità di attrarre nuove adesioni<sup>14</sup>.

Ciò mostra che i tradizionali servizi indirizzati ai consumatori, come i *test* comparativi, la consulenza nelle situazioni conflittuali con le imprese ed, eventualmente l'assistenza in giudizio, anche nella forma di *class actions* promosse dalle associazioni stesse<sup>15</sup>, non esauriscono le aspettative dei consumatori, delle quali fanno parte anche istanze di rappresentatività, forse ancor più sentite oggi, nel nostro Paese a fronte del dissolvimento dei partiti politici che per decenni hanno soddisfatto i bisogni di partecipazione ideologica dei cittadini.

Differente aspetto è rappresentato dalle iniziative delle associazioni dei consumatori, che iniziano a manifestarsi in questi anni, promuovendo gruppi d'acquisto che negoziano collettivamente con le imprese condizioni contrattuali rese possibili dalla rappresentanza di centinaia di migliaia di utenti dei servizi di distribuzione di energia elettrica e di gas, oltre che di telefonia: da sottolineare che, anche in questi casi, al vantaggio economico si associno forme di identificazione culturale.

Nel 2012 l'associazione britannica *Which?* ha promosso *The Big Switch*, operazione che, mediante il potere di negoziazione in nome di circa 300.000 utenti intenzionati a cambiare il fornitore di energia elettrica, ha consentito di ottenere tariffe più economiche mediante una gara fra le imprese concorrenti.

In Italia nel 2013 Altroconsumo si è fatto promotore di *Abbassa la Bolletta*, che ha consentito a 39.000 famiglie di cambiare operatori nei mercati dell'energia elettrica e del gas a tariffe più basse, ed ora, sempre Altroconsumo, propone *Abbassa la Tariffa* gruppo di acquisto che mira a risparmiare sui costi della telefonia mobile.

Vi sono studi sul processo di sviluppo delle associazioni dei consumatori che indicano la crescente rilevanza delle risorse acquisite dalle organizzazioni operando sul mercato dei beni e dei servizi pur se, come già si è rilevato, il *Codice del consumo* dispone che "alle associazioni dei consumatori e degli utenti è preclusa ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione"<sup>16</sup>.

La formulazione della norma potrebbe, pertanto, risultare d'intralcio allo sviluppo delle iniziative delle organizzazioni dei consumatori volte a promuovere in prima persona migliori condizioni contrattuali e tariffarie nel mercato dei beni e servizi, attività che rappresenta ad un tempo una forma di tutela dei consumatori ed una modalità di estrinsecazione della libertà di questi ultimi di scegliere cosa (e come) consumare, così stimolando anche il livello della concorrenza fra operatori.

14 C. RANCI, op. cit., p.79.

15 *Infra*, cap.

16 Art. 137, terzo comma.

Considerata la pubblica rilevanza dei compiti assolti dalle associazioni, non appare fuori luogo pensare a forme di finanziamento pubblico correlate alle attività esercitate, quantomeno nella forma del rimborso delle spese direttamente sostenute.

### **La sostenibilità dei consumi ed il 'boicottaggio etico'**

Un aspetto della 'maturazione' del consumatore che, lentamente –e, forse, contraddittoriamente- inizia ad essere più sensibile, è la pratica di scelte d'acquisto maggiormente consapevoli.

Alla base di questa evoluzione vi è la consapevolezza che nella complessità della società globalizzata, sebbene le interconnessioni non sempre siano palesi, i consumi producono conseguenze in Paesi dai differenti livelli di sviluppo.

È andata così radicandosi la riprovazione non soltanto nei confronti dei comportamenti in contrasto con la legge ma, ciò che più conta, anche verso condotte non necessariamente in conflitto con disposizioni normative, ma suscettibili nondimeno di provocare reazioni emotive nell'opinione pubblica per la sostanziale iniquità.

Sempre più consistenti gruppi di cittadini tendono ad operare 'scelte di appartenenza' che premiano imprese ed istituzioni nelle cui politiche culturali, sociali, ambientali, si riconoscono, penalizzando per contro quelle i cui comportamenti sono considerati in contrasto, prima ancora che con la norma giuridica –e, come si è detto, eventualmente anche prescindendo da essa- con i valori socialmente condivisi.

Il conflitto con la coscienza sociale dei cittadini può anche sfociare in scelte di consumo cui non sono estranee vere e proprie forme di boicottaggio nei confronti dei produttori la cui condotta sia eticamente condannabile, pur se in relazione a comportamenti tenuti in Paesi lontani: le vicende che hanno accompagnato la notizia dell'impiego di manodopera infantile negli stabilimenti asiatici di noti produttori occidentali di articoli sportivi sono, a questo proposito, emblematiche<sup>17</sup>.

Naturale implicazione dell'approccio etico ai consumi sono le campagne di boicottaggio mediante la pressione economica esercitata sulle imprese: il Regno Unito vanta una risalente tradizione in questo senso, in quanto uno dei primi casi fu, nel 1791, il boicottaggio dello zucchero proveniente da piantagioni di canna delle colonie britanniche che ricorrevano al lavoro degli schiavi: quando il Parlamento si rifiutò di abolire la schiavitù le vendite crollarono da un terzo alla metà, ed al contempo decuplicarono in due anni quelle dello zucchero proveniente dall'India, ove la schiavitù non era praticata.

Sin d'allora la mobilitazione dei consumatori si mostrò uno strumento essenziale per modificare i comportamenti economici, ed il boicottaggio dello zucche-

17 Scontato è il rinvio a N. KLEIN, *No logo*, ed. it. Milano, 2001, in particolare p. 349 ss., ove sono ripercorse le vicende che portarono alla fine degli anni novanta al boicottaggio di Nike, Shell e McDonald's.

ro è ricordato come uno dei primi esempi di ricorso al potere d'acquisto per contrastare il commercio di beni che non sono prodotti eticamente.

Il boicottaggio è oggi definito 'strumentale' quando, come nella gran parte dei casi, è volto ad indurre un'impresa a mutare i comportamenti produttivi o commerciali mediante la pressione economica esercitata dai consumatori; un secondo tipo è, invece, finalizzato ad indirizzare l'attenzione degli organi legislativi su di un problema da affrontare, come nel remoto caso che si è richiamato<sup>18</sup>.

Le campagne di boicottaggio consentono di esercitare una pressione economica sulle imprese, specie nei casi in cui i governi non sono disposti, o non sono in grado di adottare adeguate misure: sono, quindi, i consumatori a rifiutare beni e servizi offerti da imprese il cui comportamento urti, in qualche modo, la coscienza comune, ed oggi si stima che il 20% degli abitanti del Regno Unito abbia aderito a campagne di boicottaggio, e circa 2,97 milioni di persone praticano il boicottaggio di imprese note per la loro evasione fiscale.

Le imprese sono sensibili al boicottaggio, non soltanto per le implicazioni economiche immediate –comprese le negative ripercussioni sull'andamento dei titoli delle società quotate- ma anche perché l'esperienza mostra che i consumatori che hanno manifestato questa forma di dissenso raramente tornano ad avvicinarsi ai prodotti oggetto del boicottaggio stesso<sup>19</sup>.

*Ethical Consumer*, associazione britannica, ha organizzato, fra i tanti, il boicottaggio di *Amazon* per la politica di evasione fiscale; di *Adidas* e di *Nike* per l'utilizzo di pelle di cuccioli di canguro nella produzione di scarpe da calcio; di *Air France*, unica fra le maggiori compagnie aeree, a trasportare scimmie catturate nel loro ambiente naturale che, dopo viaggi anche di più di trenta ore, sono destinate a laboratori di sperimentazione; di *BP*, per uno dei maggiori disastri ambientali di tutti i tempi, quello della piattaforma petrolifera *Deepwater Horizon* nel Golfo del Messico; di *Caterpillar*, che vende bulldozers a Israele consapevole che saranno armati ed utilizzati per distruggere case, infrastrutture ed insediamenti agricoli nei territori palestinesi occupati; di EDF, *Électricité de France*, per il suo coinvolgimento nel progetto di costruzione di una nuova generazione di centrali nucleari nel Regno Unito; di *Hermès* che produce articoli di lusso con la pelle di rettili, alligatori e coccodrilli; di *Kellogg's*, che utilizza nei suoi prodotti zucchero ricavato da barbabietole geneticamente modificate; de *L'Oreal*, per la sperimentazione animale dei prodotti cosmetici, nonché per l'attività di *lobbying* in sede europea in merito alla sperimentazione sugli animali; della *Nestlé* per la violazione dell'*International Code of Marketing of Breast milk Substitutes*, oltre che per l'uso di olio di palma e per l'etichettatura che non menziona gli ingredienti geneticamente modificati; di *Nikon*, che mentre promuove le attrezzature per i fo-

18 M. FRIEDMAN, *Consumer boycotts: effecting change through the marketplace and the media*, Routledge, New York, 1999.

19 *Ethical Consumer Markets Report 2016* evidenzia che nel Regno Unito sempre più numerose imprese, non soltanto grandi multinazionali, operano le scelte etiche che i consumatori si attendono, dalla produzione di prodotti alimentari biologici alle auto elettriche.

tografi naturalisti, produce mirini per fucili da caccia; di *Nokia*, che ha realizzato in Iran il centro che consente ai servizi di sicurezza di reprimere il dissenso mediante il controllo dell'intero sistema di comunicazioni telefoniche; di *Shell*, per le sue attività nel Delta del Niger; di *Starbucks* per il trattamento dei coltivatori di caffè etiopi, oltre che per l'elusione fiscale.

Può, così, definirsi '*political consumerism*' un fenomeno dalle duplici implicazioni: innanzitutto i consumatori esercitano un potere per indurre un mutamento sociale attraverso il mercato; in secondo luogo, così facendo politica ed economia si coniugano in un processo di mobilitazione ad opera di gruppi sociali che hanno individuato in queste forme di rappresentanza efficaci modalità per conseguire obiettivi politici inviando forti segnali alle imprese, le quali devono fare i conti anche con queste inedite modalità di espressione del comportamento dei consumatori<sup>20</sup>.

Con efficace neologismo è oggi definito '*buycott*' il comportamento dei consumatori antitetico al boicottaggio, vale a dire il consapevole acquisto di prodotti volto ad esprimere la condivisione di scelte etiche, metaforicamente così esprimendo un voto a sostegno di politiche commerciali ed industriali sostenibili<sup>21</sup>.

Mediante le scelte di '*political consumerism*' i consumatori eticamente consapevoli rendono possibili, di fatto, modalità di partecipazione politica e di *governance*, secondo un modello, tuttavia, non totalmente generalizzabile a causa delle oggettive differenze, non solo culturali, fra i diversi Paesi, pur in presenza di una astratta propensione verso forme di consumo attivo che devono, tuttavia, trovare il loro catalizzatore nell'attività di associazioni ed organizzazioni in grado di canalizzarlo<sup>22</sup>.

## Conclusioni

A fronte della odierna crisi di rappresentatività dei partiti, ed almeno in parte dei sindacati, i cittadini devono trovare altri interlocutori presso i soggetti decisori e le istituzioni: il consumerismo rappresenta quindi un diritto di appartenenza alla società conquistato tramite l'azione delle associazioni per la loro capacità di mobilitare i consumatori, agire nei confronti delle imprese, intervenire nel processo legislativo in modo complementare alla partecipazione ad organismi rappresentativi con modalità di intermediazione degli interessi che traducono in domanda politica le istanze dei consumatori.

In questa prospettiva è essenziale considerare che il consumatore cambia, e necessita di forme di rappresentanza che tengano conto della propensione ad

20 B. HOLZER, *Political consumerism between individual choice and collective action: social movements, role mobilization and signalling*, in 30 *International Journal of Consumer Studies*, 2006, p. 405 ss.

21 D. SHAW, T. NEWHOLM, R. DICKINSON, *Consumption as voting: an exploration of consumer empowerment*, in 40 *European Journal of Marketing*, 2006, p. 1049 ss.

22 E. JACOBSEN, A. DULSRUD, *Will consumers save the world? The framing of political consumerism*, in 20 *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 2007, p. 469 ss.

operare scelte di appartenenza.

Le associazioni, conseguentemente, devono riallineare l'asse della rappresentanza con i bisogni reali dei cittadini alzando -ed eventualmente diversificando- il livello dei servizi resi, intensificando la collaborazione con tutte le autorità indipendenti di controllo e fornendo risposte immediate ed adeguate ad eventi sciocanti per l'opinione pubblica.

Osserva il costituzionalista tedesco Joseph Kaiser che *“gli interessi dei contribuenti e dei consumatori hanno la caratteristica di non essere organizzabili come gli altri [...] essi sono generali. Questo non significa che sono deboli ed insignificanti, anche se il singolo consumatore dà spesso l'impressione di un 'roi fainéant', di un re pigro. Il prevalere della figura del consumatore è, al contrario, una caratteristica della nostra società e la nostra opinione pubblica è largamente un'opinione del consumatore”*<sup>23</sup>.

Inoltre, come da tempo è stato rilevato, se è vero che esiste una omologazione nel nome della categoria dei consumatori, non è men vero che si configuri anche una accentuata disomologazione per gruppi sociali diversi, cui corrispondono differenti stili di vita e di consumo: pertanto *“riguardo all'informazione possiamo trovare forti elementi di omologazione (sappiamo tutti, più o meno, le stesse cose) ma, nello stesso momento, troviamo differenziazioni fortissime nella scelta dei mezzi, delle testate d'informazione, nella scelta dei contenuti-argomenti su cui concentrare l'attenzione”*<sup>24</sup>.

È necessario, pertanto, indirizzare il bisogno di rappresentanza anche per radicare una cultura dei consumi che tenga conto di tutti gli attuali canali di comunicazione: piaccia o meno, non può sfuggire che, agli occhi del pubblico, la presenza nei *social media* conferisce oggi -forse- maggiore visibilità della presenza in sedi istituzionali.

23 J.H. KAISER, *La rappresentanza degli interessi organizzati*, (trad. it. di S. Mangiameli di *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin, 1956), Milano, 1993, pp.200.201.

24 M. LIVOLSI, *Comunicare: con quale consumatore?*, in *Consumi e consumatori: nuovi scenari per il marketing*, a cura di G. Iasevoli, Milano, 1996, p. 55 ss.