



**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE DELLO STATO**

TESI DI DOTTORATO

IN

**SCIENZA POLITICA ED ISTITUZIONI IN EUROPA**

XIX CICLO

**Tutela dei consumatori: storia e strumenti e tecniche di  
attuazione. La vendita dei beni di consumo**

**COORDINATORE**

**CHIAR.MO PROF.**

MATTEO PIZZIGALLO

**TUTOR**

**CHIAR.MO PROF.**

DOMENICO SINESIO

**CANDIDATO**

DOTT. RICCARDO DI MARTINO

Napoli, 2007

# INDICE

## CAPITOLO I

### **Origini e finalità storiche, politiche ed economiche della politica di tutela dei consumatori**

1. Introduzione .....	pag. 5
2. Origini americane del concetto di tutela dei consumatori .....	pag. 5
3. Lo sviluppo del movimento in Europa .....	pag. 10
4. Le associazioni dei consumatori in Italia .....	pag. 21
5. L'ordinamento e la tutela dei consumatori in Italia .....	pag. 32
6. Verso un testo legislativo unitario in Italia .....	pag. 38
7. Il nuovo codice del consumo .....	pag. 40
8. Analisi critica del nuovo codice .....	pag. 44
9. Ragioni economiche delle associazioni di consumatori .....	pag. 50
10. Strategie di crescita del movimento consumatori .....	pag. 59
11. L'avvento della <i>class action</i> .....	pag. 61

## CAPITOLO II

### **Nascita e sviluppo degli strumenti e delle tecniche di attuazione della tutela: trasparenza ed altri strumenti tecnico-giuridici**

1. Indipendenza dei concetti di "consumo" e "consumatore" .....	pag. 67
2. La nascita del consumo e del consumatore «moderno» .....	pag. 68
3. Il consumatore post-moderno .....	pag. 72
4. Il «riconoscimento» giuridico del consumatore .....	pag. 74
5. Il riassetto della disciplina: il codice del consumo (D.Lgs. n. 206/2005) .....	pag. 85
6. La legittimazione ad agire delle Associazioni dei Consumatori, dei Professionisti e delle Camere di commercio nel Codice .....	pag. 95
7. L'Europa e la strategia per la politica dei consumatori 2002-2006 .....	pag. 104
8. Programma d'azione comunitario nel settore della salute e della tutela dei consumatori (2007-2013) .....	pag. 106
9. Conferenza ERA 19-20 ottobre 2006 .....	pag. 111
10. Applicazione delle norme di protezione dei consumatori .....	pag. 116
11. Strumenti di tutela dei piccoli consumatori di energia .....	pag. 117

## **CAPITOLO III**

### **Panorama dei settori in cui è attuata la politica di tutela dei consumatori**

1. Forma scritta e disciplina della trasparenza nei contratti bancari .....	pag. 121
2. La cosiddetta trasparenza bancaria .....	pag. 126
3. Forma e contenuto necessario dei contratti bancari .....	pag. 129
4. La tutela del consumatore-turista .....	pag. 132
5. I servizi turistici nel codice del consumo .....	pag. 146
6. L'assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile automobilistica nell'ordinamento italiano .....	pag. 165
7. L'indagine della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per sospetta violazione della Legge 287/90 .....	pag. 166
8. Il danno prodotto dall'intesa .....	pag. 169
9. Prima riforma del settore del 2003 .....	pag. 175
10. La tutela del consumatore nel nuovo codice delle assicurazioni. La disciplina dell'indennizzo diretto .....	pag. 177
11. La procedura di risarcimento del danno .....	pag. 179
12. Disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale .....	pag. 183
13. Il commercio elettronico .....	pag. 187
14. Tutela giurisdizionale dei consumatori on-line in Europa .....	pag. 190
15. Gli obblighi di informazione e la direttiva 2000/31/CE .....	pag. 193

## **CAPITOLO IV**

### **La tutela dei consumatori e la vendita dei beni di consumo**

1. Disciplina della vendita di beni di consumo ai sensi D.Lgs. n. 24 del 2/2/2002 .....	pag. 198
2. La garanzia per la vendita dei beni di consumo .....	pag. 207
3. Il problema della forma della denuncia e gli artt. 128-135 del nuovo Codice del Consumo .....	pag. 210
4. Recepimento Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali .....	pag. 218

# **CAPITOLO I**

**Origini e finalità storiche, politiche ed economiche  
della politica di tutela dei consumatori**

## **1. Introduzione.**

Il consumo costituisce il punto di partenza delle attività economiche ed il suo ruolo è stato incrementato dallo sviluppo delle economie di scambio che, negli ultimi decenni, ne hanno accentuato i significati segnaletici e relazionali. Infatti è un'adeguata tutela dei consumatori a permettere un migliore funzionamento dei sistemi economici, emarginando le imprese scorrette, consolidando i diritti dei cittadini e promovendo lo sviluppo economico e sociale.

Il tema della difesa dei consumatori ha radici antiche: si possono infatti trovare proibizioni contro il cibo adulterato e i falsi pesi già nel Vecchio Testamento, nel Codice di Hammurabi, o nelle antiche leggi indiane, ma sarebbe del tutto fuori luogo considerarli diversamente da semplici interventi di contenimento dei costi di transazione, ben lontani dal moderno concetto di politiche a favore dei consumatori.

Forme rudimentali di tutela dei consumatori sono rintracciabili anche nel Medio Evo, derivanti dalla protezione fornita dalle strutture morali della Chiesa cattolica e dalle norme interne delle corporazioni, ma anche queste riguardavano solo limitatamente le transazioni commerciali e non proteggevano specificatamente il consumatore.

## **2. Origini americane del concetto di tutela dei consumatori.**

Una prima forma di movimento in difesa dei consumatori ha origine negli Stati Uniti d'America, dove, prima che in ogni altro

paese al mondo, si crearono le condizioni per la nascita ed il veloce sviluppo di un capitalismo monopolistico ed oligopolistico<sup>1</sup>. Fino ai primi anni del 900 gravavano sul consumatore acquirente finale tutti gli oneri di controllo sulla qualità del bene acquistato, ed il peso dei costi, nel caso questo non corrispondesse per qualità o sicurezza a quello effettivamente atteso. Il criterio della responsabilità per colpa del venditore scattava solamente quando la negligenza era grave ed evidente<sup>2</sup>.

Un primo evento che segna l'inizio delle politiche in favore dei consumatori è la normativa "Antitrust" (Sherman Act) del 1890, che non era né pensata né voluta per servire a quello scopo, ma per proteggere il piccolo commercio e la produzione artigianale dallo strapotere dei monopolisti e delle grandi concentrazioni industriali. Lo *Sherman Act*<sup>3</sup>, infatti, escludeva tutte le azioni che tendevano a creare un profitto da una situazione di monopolio. Nella prima parte la legge proibiva tutte le pratiche che restringevano le *chance* della concorrenza, come ad esempio il controllo sui prezzi; nella seconda parte, invece, proibiva alle imprese che detenevano il monopolio su un settore di mercato di servirsene per estenderlo ad altri settori.

La concorrenza sleale divenne quindi un reato, e con il passare degli anni l'obiettivo di tutelare i consumatori dalle pratiche commerciali scorrette divenne la motivazione principale di questa legge.

Fondamentale nel successivo sviluppo della politica di tutela dei consumatori fu l'apporto delle donne. Infatti, diventando le principali consumatrici sul mercato di massa, le donne delle classi medie, che acquistarono un ruolo determinante per lanciare questa nuova forma di azione collettiva, non si erano liberate dai lavori domestici e non avevano neppure conquistato la parità con gli uomini;

---

<sup>1</sup> G. ALPA, *Il Diritto dei consumatori*, Bari, 1995, p. 12.

<sup>2</sup> F. SILVA, A. CAVALIERE, *I diritti del consumatore e l'efficienza economica*, in "La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione", a cura di F. SILVA, Roma, 1996, p. 12.

<sup>3</sup> Applicato la prima volta nel 1911 nella causa contro l'impero Rockefeller.

svolsero la loro parte, tuttavia, nel colmare il divario fra l'arte sofisticata di fare soldi e l'arte arretrata di spenderli<sup>4</sup>. La massa delle donne non guardava al mondo come i lavoratori, poiché, in America, il loro interesse primario era come consumatrici. Erano loro ad andare al mercato e fare la spesa; erano loro a dover gestire il bilancio familiare, erano loro a soffrire maggiormente per la qualità scadente, le frodi e i prezzi alti. Avevano più tempo degli uomini per la politica, e non è mera ipotesi dire che la loro influenza farà del consumatore il vero padrone della situazione politica<sup>5</sup>.

La coscienza dei consumatori inizialmente si manifestò come una spinta riformista per alleviare la sorte della classe operaia, dal momento che, quando fu fondata la *National Consumer League* nel 1898, il suo obiettivo principale era di proteggere *non* i consumatori ma gli operai. Florence Kelley, che nel maggio di quell'anno rappresentò la *Consumers League* di Chicago alla riunione costitutiva dell'organizzazione nazionale, poteva vantare il grande lavoro svolto dalla sua lega insieme ai lavoratori dell'industria dei sigari per combattere le fabbriche che sfruttavano gli operai. La Kelley si fece promotrice di un "marchio del consumatore" destinato a premiare gli industriali che si comportavano correttamente con i loro dipendenti e a punire quelli che abusavano dei lavoratori, soprattutto se si trattava di donne e bambini. Ben presto però le donne delle classi medie si appropriarono della bandiera dei consumatori per adattarla alle loro esigenze di clienti: "Good Housekeeping" pubblicò un elenco di prodotti alimentari di qualità nel 1905, un anno prima che il Congresso

---

<sup>4</sup> W. MITCHELL, *The backward art of spending money*, in "American economic review", 2 giugno 1912, pp. 269-281.

<sup>5</sup> W. LIPPMANN, *Drift and mastery an attempt to diagnose the current unrest*, 1914, revisione, introduzione e note di W. E. LEUCHTENBURG, Madison, University of Wisconsin press, 1985, p. 54.

approvasse la legge sulla sicurezza degli alimenti e dei farmaci e la legge sul controllo della carne<sup>6</sup>.

Da quel momento in poi, le donne e gli uomini di tutto il paese organizzarono una serie di club dei consumatori e di organizzazioni volontarie per vigilare sulla qualità dei prodotti e sulla tutela dei lavoratori. Furono efficacemente sostenuti in questa loro attività dal programma di test del *National Bureau of Standards* e dalla diffusione nelle case americane di un opuscolo informativo "Care and Repair of the House". Nel 1927 questi consumatori leggevano il best-sellers *Your Money's Worth*, di Stuart Chase e F.J. Schlink, edito dal Book-of-the-Month-Club. Incoraggiati dal loro successo, i due autori trasformarono il club dei consumatori di White Plains, nello stato di New York, nella Consumers' Research Incorporated di New York City, e lanciarono la pubblicazione del "Consumers' Research Bulletin", arrivando in cinque anni a 42.000 abbonamenti. Quando uscì il primo numero di una pubblicazione concorrente, "Consumers Union Reports", nel 1936, la coscienza dei consumatori era ormai una realtà diffusa. Il movimento non abbandonò mai le sue preoccupazioni per le condizioni delle fabbriche, ma si concentrò soprattutto sulla qualità dei prodotti.

È quindi ben evidente che furono la lotta al capitalismo aggressivo ed alle frodi alimentari a provocare questa prima ondata di "Consumerism".

Anche la seconda ondata di protesta, verso la metà degli anni trenta, nasce da problemi simili: aumenti immotivati dei prezzi al consumo e commercializzazione di medicinali nocivi; ma i consumatori americani, già immersi nell'era della produzione di massa, reagiscono in maniera più consapevole e decisa ed, anche grazie agli scioperi in massa delle casalinghe, ottengono un rafforzamento delle leggi sulla genuinità degli alimenti ed un ampliamento dei poteri della *Federal*

---

<sup>6</sup> O. ZUNZ, *Why the american century?*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1998.

*Trade Commission*, per combattere l'uso di pratiche commerciali illecite e fraudolente<sup>7</sup>. Proprio a questo periodo risale l'inizio anche del primo fenomeno organizzativo che diede vita alla già citata rivista "Consumers Research Bulletin", nonché la successiva nascita di "Consumer's Union", una associazione ancora molto attiva, che si caratterizza per un'ampia gamma di pubblicazioni e trasmissioni Radio-TV in tutto il nord America riguardanti test ed analisi su prodotti e servizi. In questa fase emerse dunque un duplice ordine di problemi<sup>8</sup>; primo tra tutti la assoluta necessità di informazioni da parte del consumatore, che privo com'era di notizie sulla qualità e sicurezza dei prodotti non era certo in grado di poter fare scelte oculate; secondo problema che venne alla ribalta fu la necessità per i consumatori di avere una rappresentanza politica che potesse dare forza alle tante voci sparse ed ancora disunite.

La terza fase del movimento consumerista, quella che dura ancora oggi e che ha segnato un consolidamento delle posizioni ed una consapevolezza nei consumatori, è iniziata intorno agli anni '50, ed ha finalmente visto l'ingresso in campo dei paesi europei.

La prima organizzazione di consumatori nel vecchio continente nasce in Danimarca nel 1947, e successivamente, nel 1955, in Gran Bretagna fu il governo stesso che istituì il "Consumer Council", per assicurare anche ai consumatori la possibilità di esprimersi su materie che tradizionalmente erano riservate a produttori e commercianti<sup>9</sup>. Questa nuova fase prese avvio, almeno negli Stati Uniti d'America, da una diversa interpretazione del concetto di responsabilità<sup>10</sup>, che consentì la transizione da un regime di

---

<sup>7</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, op. cit., p. 4.

<sup>8</sup> F. SILVA, A. CAVALIERE, "I diritti del consumatore e l'efficienza economica", in *La tutela del consumatore tra...*, a cura di F. SILVA, op. cit., p.15.

<sup>9</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, op. cit., p. 34.

<sup>10</sup> F. SILVA, A. CAVALIERE, "I diritti del consumatore e l'efficienza economica", in *La tutela del consumatore tra...*, a cura di F. SILVA, op. cit., p.16.

responsabilità per colpa del produttore (da doversi provare volta per volta), al criterio di responsabilità oggettiva.

Secondo questo ultimo principio è il produttore ad avere l'onere di dimostrare che i danni provocati dall'uso del suo prodotto non dipendono dal suo operato, offrendo finalmente un buon margine di sicurezza al consumatore<sup>11</sup>. I motivi che spinsero verso questa inversione dell'onere della prova, e che sono validi ancora oggi, consistevano nella complessità di fabbricazione di molti beni, tale da rendere difficoltoso individuare con precisione la causa del pregiudizio e a quale soggetto attribuirlo fra i molti della catena produttiva e distributiva. Inoltre si riteneva che il produttore fosse nella migliore posizione per un'opera di prevenzione<sup>12</sup>.

Altra caratteristica positiva di questa fase fu la diversa e positiva opinione ed attenzione che i governi prestarono al fenomeno. Nel 1962 il presidente Kennedy formulò una direttiva sui diritti dei consumatori che vennero per la prima volta definiti in modo sistematico<sup>13</sup>: "Sicurezza, informazione, opportunità di scelta, attenzione governativa alle istanze della categoria". Questa iniziativa, apparentemente priva di incisività, diede lo spunto per innumerevoli battaglie del movimento dei consumatori statunitensi, ed il governo federale approvò non poche leggi per regolamentare al meglio quei diritti.

Anche se in questi ultimi anni il Congresso degli Stati Uniti ha diminuito gli interventi a favore del movimento dei consumatori, questo non ha comportato assolutamente un suo indebolimento, tanto è ampio e profondo il consenso che il consumerismo registra in quel

---

<sup>11</sup> F. SILVA, A. CAVALIERE, *"I diritti del consumatore e l'efficienza economica"*, in *La tutela del consumatore tra...*, a cura di F. SILVA, op. cit., p. 16.

<sup>12</sup> V. Z. ZENCOVICH, *"Consumatore (tutela del)"*, Enciclopedia Giuridica Italiana, p. 8.

<sup>13</sup> F. SILVA, A. CAVALIERE, *"I diritti del consumatore e l'efficienza economica"*, in *La tutela del consumatore tra...*, a cura di F. SILVA, op. cit., p. 16.

paese<sup>14</sup>.

### **3. Lo sviluppo del movimento in Europa.**

Ben diversa fu la situazione che si verificò in Europa. Dopo l'esordio di Danimarca e Regno Unito l'esempio fu seguito dai paesi scandinavi e dall'area del Benelux, dalla Francia e dalla Germania, dove si istituirono dapprima organismi amministrativi cui seguirono in molti casi apposite legislazioni.

Per parte sua, la CEE, dopo una seria dichiarazione di intenti per perseguire una protezione attiva del consumatore, inserita nel testo del Trattato di Roma, lasciò poi passare quindici anni prima di prendere una posizione precisa sul consumerismo. Negli anni settanta si creò infatti la consapevolezza, nell'ambito della CEE, che fossero necessarie ed urgenti tutta una serie di iniziative che, oltre a difendere la salute e gli interessi economici dei cittadini della Comunità, si prefiggessero anche di armonizzare le legislazioni degli stati membri, per prevenire possibili contrasti e favorire le imprese che necessitavano di una legislazione uniforme che favorisse il traffico commerciale<sup>15</sup>.

Tra il 1972 e il 1975 ebbe luogo un intenso dibattito sull'argomento, che sottolineò come la disciplina della concorrenza si potesse estendere alla protezione del consumatore nel momento in cui tale previsione (art. 85 - 86 Trattato di Roma) conferisse alla Comunità il potere di legiferare, per fissare "la limitazione della produzione o dello sviluppo tecnico che operano a danno dei consumatori"<sup>16</sup>. La risoluzione del Consiglio della CE del 14 aprile 1975 riordinò in modo organico tutte le iniziative e le priorità in materia di tutela del consumatore e precisò con molta chiarezza che gli obiettivi di tale intervento sono:

---

<sup>14</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, op. cit., p. 9.

<sup>15</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, op. cit., p. 23.

<sup>16</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, op. cit., p. 24.

- 1) La protezione contro i rischi e per la salute del consumatore;
- 2) La protezione degli interessi economici del consumatore;
- 3) La predisposizione di consulenza e assistenza per il risarcimento dei danni;
- 4) L'informazione e l'educazione del consumatore;
- 5) La consultazione e la rappresentanza dei consumatori nella predisposizione delle decisioni che li riguardano;

All'interno della Comunità Europea i contrasti tra gli interessi della Commissione per la protezione del consumatore e la Commissione per l'industria hanno creato una situazione di incertezza, per cui i primi anni ottanta sono stati caratterizzati da interventi settoriali che riguardavano l'informazione del consumatore, la pubblicità e le garanzie post-vendita.

Il primo luglio 1987 è entrato in vigore l'Atto Unico Europeo<sup>17</sup>, con cui è stato integrato e modificato il trattato di Roma, ed è stato rafforzato il ruolo del comitato economico e sociale, che ha competenza in materia di protezione del consumatore.

Inoltre è stato anche previsto all'articolo 100 A che la Commissione CE, nelle sue proposte in materia di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e dei consumatori "si basa su un livello di protezione elevato"<sup>18</sup>.

Altre modifiche apportate al Trattato di Roma dall'Atto Unico europeo, e più specificatamente dall'articolo 100 A, sembrarono aprire la strada ad una politica comunitaria del consumo più dinamica, in particolare grazie all'abbandono della regola dell'unanimità. Si registrarono infatti con maggiore frequenza iniziative riguardanti i

---

<sup>17</sup> Firmato il 28/2/1986 e ratificato in Italia con legge 23/12/1986 n. 909.

<sup>18</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, op. cit., p. 30.

consumatori in vista del 1992<sup>19</sup>. Inoltre diverse iniziative comunitarie avevano costretto gli Stati membri, spesso anche quelli che avevano realizzato il maggior numero di progressi promulgando una legislazione nel campo della tutela dei consumatori, ad adottare, in questo settore, disposizioni che non avrebbero altrimenti previsto<sup>20</sup>. Infatti, nell'ambito della costruzione dell'Europa, la libera circolazione di beni e servizi non può rappresentare un fine in sé ma deve essere considerato solo uno strumento per promuovere il miglioramento del tenore di vita, obiettivo citato all'articolo 2 del Trattato.

Un esame più approfondito della portata dell'articolo 100 A mostra tuttavia che la tutela dei consumatori è prevista solo nell'ambito del completamento del Mercato interno: esso deve essere basato su un livello elevato di protezione dei consumatori. Ciò significa che le istituzioni comunitarie possono intervenire a favore di questi ultimi solo qualora sussista un legame con l'esigenza del completamento del mercato interno: la politica del consumo permane una politica sussidiaria, secondaria ed indiretta. I limiti intrinseci dell'approccio previsto sulla base dell'articolo 100 A, sono molteplici e taluni addirittura di importanza fondamentale.

La condizione di "livello elevato di protezione dei consumatori" si applica testualmente solo alle proposte presentate dalla Commissione e non vincola esplicitamente né il Consiglio<sup>21</sup>, né la Corte

---

<sup>19</sup> Cfr. ad esempio le direttive e proposte di direttive presentate dal 1990: la Direttiva 90/314 sui viaggi tutto compreso, le proposte di direttiva sulle clausole inique nei contratti stipulati con i consumatori, la proposta di direttiva sulla responsabilità del prestatore di servizi, i lavori della Commissione sulla protezione dei consumatori nel campo delle vendite per corrispondenza.

<sup>20</sup> Ad es. nel campo della responsabilità per la fabbricazione dei prodotti, alcuni Stati membri, non avrebbero previsto l'adozione di una regolamentazione specifica in materia se non ci fosse stata l'iniziativa europea.

<sup>21</sup> Cfr. la direttiva più recente, quella sui viaggi tutto compreso, nella quale il Consiglio ha diminuito in alcune disposizioni la protezione concessa ai consumatori dalla proposta riesaminata dalla Commissione (revisione dei prezzi, mezzi di ricorso e conciliazione delle liti, fondi di garanzia); cfr. anche i lavori relativi alla sicurezza generale dei prodotti, in base ai quali il Consiglio intende ridurre il campo d'applicazione della direttiva ai soli prodotti di consumo, aprendo in tal modo la strada a numerose ipotesi limite.

di Giustizia, né gli Stati membri. Il criterio così definito implicherebbe che taluni Stati membri, in cui il livello di protezione è superiore a quello definito dall'iniziativa comunitaria, vedrebbero indebolita la loro tutela dei consumatori<sup>22</sup>.

Talune iniziative assunte a favore dei consumatori e che non sono collegate al completamento del mercato interno, non possono trovare una base giuridica nell'articolo 100 A: rientrano tra queste in particolare le iniziative collegate alla problematica dell'accesso ai beni e servizi, il ricorso alla giustizia, taluni aspetti concernenti i servizi pubblici, alcuni aspetti della politica nutrizionale ed alimentare, l'alloggio, talune questioni riguardanti la salute. Più in generale la politica del mercato interno è una politica economica e non consente di prendere in sufficiente considerazione gli aspetti sociali della politica del consumo.

Al di là dell'armonizzazione promossa dal processo d'integrazione europea, non bisogna perdere di vista che il Trattato di Roma prevede, tra i suoi meccanismi, anche quello del riconoscimento reciproco: in mancanza di un'armonizzazione a livello comunitario, un prodotto od un servizio legalmente commercializzato in uno Stato membro deve, in linea di principio, e tranne in casi eccezionali previsti dal diritto comunitario, poter esser venduto negli altri Stati membri. Se giuridicamente nulla impedisce ad uno Stato membro di praticare la discriminazione alla rovescia<sup>23</sup>, economicamente una politica di questo tipo non può essere giustificata a lungo termine per le pressioni che eserciterebbero le imprese colpite da queste misure.

Da quanto affermato sinora emerge che non esiste a livello comunitario, una base giuridica adeguata per costruire una vera e

---

<sup>22</sup> In effetti, il criterio più favorevole al consumatore sarebbe quello del grado di protezione più elevato, che permette alla Commissione di prendere come punto di partenza la normativa dello Stato membro che ha realizzato il maggior numero di progressi adottando una normativa a favore dei consumatori in un settore specifico.

<sup>23</sup> La discriminazione alla rovescia consiste nell'applicare ai beni e ai servizi nazionali regole più severe rispetto ai prodotti importati.

propria politica del consumo. L'esperienza ha dimostrato che tale carenza costituisce il pretesto ideale, usato da taluni Stati membri e gruppi di pressione, per criticare sistematicamente le iniziative comunitarie relative alla tutela dei consumatori. Numerose iniziative sono state eliminate, indebolite o rimandate, non in virtù del loro contenuto, ma sulla base della mancanza di competenza nelle istituzioni comunitarie<sup>24</sup>.

Il problema dell'esplicito riconoscimento delle competenze comunitarie nel campo della protezione e della promozione degli interessi dei consumatori è di attualità nelle discussioni e nei negoziati concernenti l'Unione politica europea intesi ad avvicinare ulteriormente le politiche nazionali degli Stati membri.

A causa dei limiti attuali, spesso criticati, dell'intervento comunitario a favore dei consumatori, si sono alzate diverse voci a favore di una esplicita competenza delle Comunità nel settore della tutela e della promozione degli interessi dei consumatori<sup>25</sup>. Analogamente, in occasione della revisione dei trattati avviata dalla conferenza intergovernativa sull'Unione politica, alcune delegazioni nazionali hanno presentato una proposta, sostenuta dalla maggioranza degli Stati membri, per l'esplicito riconoscimento della tutela dei consumatori tra gli obiettivi dell'Unione<sup>26</sup>. Occorre dotare le istituzioni dei mezzi necessari per avviare una politica di protezione e di

---

<sup>24</sup> Cfr. ad es. la direttiva riguardante i contratti negoziati fuori dei locali commerciali, la cui proposta è stata presentata nel 1977 ma che è stata adottata solo nel 1985; la proposta di direttiva sulle clausole inique, annunciata dal 1977 e non ancora adottata; la proposta sulla sicurezza generale dei prodotti; i lavori concernenti l'armonizzazione nel campo dei contratti assicurativi, chiesta all'unanimità dal movimento dei consumatori e sostituita nelle direttive comunitarie da misure complesse riguardanti il diritto applicabile al contratto assicurativo.

<sup>25</sup> Si considerino i comunicati stampa di alcune organizzazioni che rappresentano i consumatori e la risoluzione del Consiglio consultivo dei consumatori adottata nel corso della riunione del 12 marzo 1991.

<sup>26</sup> Si consideri anche il parere adottato dal Consiglio consultivo dei consumatori nella riunione del 12 marzo 1991, nel quale si chiede con insistenza che il nuovo trattato sull'unione politica contenga anche una disposizione specifica riguardante le competenze comunitarie in materia di protezione e di promozione degli interessi dei consumatori.

promozione degli interessi dei consumatori specifica ed attiva, ma anche per tener conto degli interessi di questi ultimi in sede d'attuazione di altre politiche che li riguardano. Il Comitato si rammarica che la Commissione non abbia preso iniziative specifiche in materia<sup>27</sup>, ma prende atto con soddisfazione del fatto che essa si sta attualmente orientando verso l'accettazione del principio di una disposizione specificamente consacrata alla protezione dei consumatori.

Nell'ambito dell'Unione politica, è importante promuovere una politica del consumo dinamica e progressista. Di conseguenza è indispensabile che la disposizione del Trattato relativa a questo argomento preveda una procedura di adozione delle iniziative a maggioranza qualificata e permetta agli Stati membri di andare oltre le misure comunitarie onde meglio proteggere i consumatori (principio dell'armonizzazione minima). Riconoscendo inoltre la necessità di dare una dimensione comunitaria alla politica di tutela e promozione degli interessi dei consumatori si potrebbe utilmente completare la portata degli articoli 30 e 36 del Trattato in base ai quali gli Stati possono mantenere, per motivi legati in particolare alla protezione dei consumatori, ostacoli alla libera circolazione delle merci, cosa che è in contrasto con la costruzione europea.

Successivamente, il Trattato di Maastricht, firmato il 07/02/1992, ratificato con legge n. 454 del 03/11/1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993, che ha trasformato la Comunità Economica in Unione Europea, ha previsto un apposito titolo dedicato alla protezione del consumatore, e ha attribuito all'Unione competenze specifiche in materia.

L'Unione contribuisce ad un livello elevato di protezione dei consumatori, e promuove azioni di sostegno ed integrazione della politica svolta dagli stati membri al fine di tutelare la salute, gli

---

<sup>27</sup> Cfr. le lacune del documento di discussione che contiene i suoi primi contributi alla conferenza intergovernativa sull'unione politica (SEC(91)500).

interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'adeguata informazione<sup>28</sup>.

Il nostro Governo ed il nostro Parlamento non si sono mai premurati di attuare tempestivamente le direttive comunitarie e tanto meno hanno mai introdotto legislazioni più avanzate delle direttive comunitarie in materia. Dopo innumerevoli richiami, da parte delle autorità comunitarie e numerose procedure per infrazione davanti alla Corte di Giustizia, a partire dal 1989 il Parlamento italiano ha perciò adottato il sistema della "legge comunitaria", cioè una legge annuale con la quale si provvede al recepimento delle direttive o si delega il governo a predisporre testi normativi sulla base delle direttive emanate dal legislatore comunitario.

A partire dal 1990 la Commissione CE ha iniziato l'elaborazione di piani strategici ad ampio respiro, i cosiddetti "piani triennali", aventi lo scopo di incidere realmente sulle politiche degli stati membri nei settori riguardanti la tutela dei consumatori, per giungere ad una effettiva armonizzazione delle legislazioni<sup>29</sup>.

Il primo piano, 1990/1992, è stato caratterizzato da una intensa attività legislativa. Tra le Direttive approvate si possono ricordare: la Direttiva sulla sicurezza generale dei prodotti (92/59/CEE); sulla etichettatura e la presentazione dei generi alimentari destinati al consumatore finale (90/496/CEE - 91/72/CEE - 91/238/CEE - 92/11/CEE); sul ravvicinamento delle legislazioni in materia di credito al consumo (90/88/CEE); sui viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso" (90/314/CEE) e sulle clausole stipulate nei contratti con i consumatori (93/13/CEE, approvata dal Consiglio il 5 aprile 1993 a conclusione di lavori preparatori iniziati nel 1990).

La seconda importante iniziativa del piano triennale 90/92 consisteva in una serrata azione di informazione ed istruzione, quale

---

<sup>28</sup> G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, op. cit., p. 30.

<sup>29</sup> Il piano d'azione della Commissione CE, *Rivista critica di Diritto privato*, II/94, p. 153.

indispensabile complemento delle misure legislative. Questo obiettivo si è poi tradotto in una più ampia attività di collaborazione e finanziamento delle organizzazioni dei consumatori ed in un forte incremento nell'uso dei mezzi di comunicazione di massa per avvicinare il maggior numero possibile di consumatori ed utenti di servizi.

Se il bilancio di questo primo "Piano" è stato positivo per quanto riguarda la quantità degli argomenti su cui si è legiferato, appare invece quasi fallimentare per quanto riguarda la trasposizione e la successiva applicazione delle stesse norme nel diritto interno degli stati membri<sup>30</sup>.

Il secondo "Piano triennale", che abbraccia il periodo 1993/1995 è stato formulato con l'intento di consolidare il lavoro svolto dalla Commissione nei precedenti interventi. Una delle priorità è quindi stata quella di migliorare l'informazione del consumatore, puntando al coordinamento ed al consolidamento delle politiche di comunicazione. Poiché "il singolo, nella veste di consumatore, può operare una scelta razionale ed in piena cognizione di causa solo a condizione che le informazioni relative al prodotto che gli vengono fornite indichino tutti gli aspetti rilevanti (rendimento, affidabilità, efficienza energetica, resistenza, costi di esercizio ecc.) ed a patto che dette informazioni siano formulate in modo neutro e corroborate da garanzie reali ed attendibili"<sup>31</sup> viene dato il massimo impulso ad iniziative editoriali, sia a livello di grande mercato che, in collaborazione con le associazioni di consumatori, a livello settoriale e nazionale.

Anche la ricerca ed il consolidamento delle azioni di concertazione sono stati tra gli obiettivi del "Piano triennale", che ha puntato con forza ad una valorizzazione della funzione consultiva delle organizzazioni di consumatori presso la Commissione CE.

---

<sup>30</sup> G. CHINÈ, *Il consumatore*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, Padova, 1996, p. 171.

<sup>31</sup> Programma comunitario di politica ed azione per l'ambiente - Com. 92/23 def. Vol. II, p. 72.

Altri punti qualificanti del piano 1993/1995 sono stati la ricerca di una maggiore efficacia nella protezione dei diritti dei consumatori agevolandone l'accesso alla giustizia o la composizione extragiudiziale delle vertenze, ed il tentativo di un migliore adeguamento dei servizi finanziari alle esigenze di certezza e sicurezza degli utenti. Molto forte è apparsa la volontà della Commissione di eliminare la frattura creatasi tra il diritto scritto, frutto dei tanti provvedimenti normativi emanati soprattutto nel triennio 1990/1992 e l'effettivo riconoscimento di questi diritti ai consumatori sul piano nazionale<sup>32</sup>.

Il terzo "Piano triennale" prende l'avvio durante il semestre di presidenza italiana dell'Unione, e con l'On. Emma Bonino quale Commissario Europeo alle politiche dei consumatori. Il piano 1996/1998 è stato elaborato con l'obiettivo di completare il lavoro avviato con i piani precedenti, considerando l'esigenza di misure correttive e prendendo atto degli enormi cambiamenti già avvenuti ed in divenire all'interno dell'Unione.

Sempre in primo piano è la necessità di informare ed educare i consumatori, per metterli in grado di sfruttare appieno i cambiamenti tecnologici della società multimediale. Desta seria attenzione nella Commissione l'esigenza, da parte dei consumatori, di un'informazione veramente indipendente nei confronti dei servizi finanziari e del mercato del credito al consumo. Un elevato livello di priorità ha il sostegno finanziario verso le associazioni di consumatori, tale da garantire uno sviluppo a breve e medio termine del movimento in tutta l'Europa del sud, dove tradizionalmente è esigua la presenza di tali strutture.

---

<sup>32</sup> G. CHINÈ, *Il consumatore*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, Padova, 1996, p. 171.

I punti nove e dieci del documento programmatico<sup>33</sup> sono poi estremamente innovativi e qualificanti, e riguardano rispettivamente: a) l'assistenza giuridica e tecnica ai paesi dell'Europa centro orientale, al fine di promuovere gli interessi dei consumatori e l'attuazione di una politica efficace in loro favore (anche in vista di una auspicabile futura adesione all'Unione); b) l'elaborazione di strategie adeguate per una politica dei consumatori all'interno delle politiche di supporto ai paesi in via di sviluppo.

L'impressione che si ricava, leggendo questi programmi e l'elenco delle Direttive approvate è che spesso i fatti non seguono con rapidità alle lodevoli intenzioni. In effetti lo Stato Italiano è tra i più lenti a recepire gli atti dell'Unione, e spesso, come già osservato, si attiva dopo la condanna della Corte di Giustizia, ma a questa situazione ci sono, fortunatamente, due correttivi che mitigano il danno che dovrebbero subire i consumatori.

Il primo rimedio deriva dalla creazione del mercato unico; la concorrenza a livello continentale ha fatto sì che qualsiasi produttore o fornitore di servizi, per rimanere sul mercato, debba adeguarsi velocemente alle direttive europee, indipendentemente dal fatto che il suo stato di appartenenza abbia proceduto o no alle ratifiche, pena la perdita di quote di mercato per il ritiro forzato del prodotto. Ne è un esempio la direttiva 92/59 sulla sicurezza generale dei prodotti che prevede addirittura un intervento diretto della Commissione CE presso gli stati membri "in caso di rischio grave ed immediato per la salute e la sicurezza dei consumatori".

Il secondo rimedio, intrinseco alle stesse direttive, è la possibilità che queste siano *self-executing*, cioè in grado di operare nel diritto interno nonostante la mancata recezione: "Per consolidata regola

---

<sup>33</sup> "Le politiche regionali dei consumatori nel semestre di presidenza italiana dell'Unione Europea."  
Documenti dell'incontro dibattito con Emma Bonino, Torino, Palazzo Lascaris, 20 gennaio 1999.

giurisprudenziale tale capacità si lega al grado di determinatezza e precisione delle proposizioni normative: la direttiva è suscettibile di applicazione immediata se risulta formulata in termini abbastanza puntuali, analitici ed univoci da poter offrire regole di giudizio per la soluzione di casi concreti anche senza il *medium* di un atto di recezione"<sup>34</sup>. È il caso, ad esempio, della Direttiva 93/13 sulle clausole abusive nei contratti dei consumatori, che nonostante sia stata recepita nel nostro paese con la legge n° 52 del 6 febbraio 1996, in base all'art. 10.1 della stessa Direttiva (dovrà essere attuata dagli stati membri entro il 31 dicembre 1994), è entrata effettivamente in vigore il primo gennaio 1995, cioè più di un anno prima che il nostro parlamento ne introducesse ufficialmente il testo nel nostro ordinamento.

#### **4. Le associazioni dei consumatori in Italia.**

Le prime forme di mobilitazione consumeristica si sviluppano in Italia contemporaneamente agli altri paesi europei. Nel 1955 nasce l'Unione Nazionale Consumatori come evoluzione di un'associazione romana di utenti dei pubblici esercizi che operava da alcuni anni. L'associazione è promossa da un gruppo di giornalisti e di studiosi con una prima specializzazione sul terreno dell'alimentazione che si concretizza ad esempio nelle battaglie per la Legge 283 del 1962 che regola il settore agroalimentare. L'UNC ha dei legami con la Democrazia Cristiana e, in una logica di alleanza tra produttori e consumatori, vede il consumatore come un soggetto da proteggere, è chiaramente interna all'area di governo e risulta, per questo, abbastanza protetta politicamente, ma nel corso degli anni, grazie anche a queste sue caratteristiche, svolge un importante lavoro di

---

<sup>34</sup> V. ROPPO, La nuova disciplina delle clausole abusive, Rivista di diritto civile, I - 1994, p. 301.

informazione e sviluppo culturale. L'UNC impersona il tradizionale modello di associazione europea dei consumatori molto interna alle istituzioni che in Europa, in quegli anni, sono prevalentemente socialdemocratiche, mentre in Italia sono democristiane.

Agli inizi degli anni Settanta Gustavo Ghidini assieme ad un gruppo di giovani intellettuali tra cui Tiziano Treu, Silvio Garattini e Valerio Onida, dà vita al Comitato Difesa Consumatori dopo l'esperienza di una battaglia civile per la revisione dei foglietti informativi dei medicinali italiani. Verificando che i medicinali italiani riportavano avvertenze più generiche rispetto a quelle degli stessi prodotti distribuiti in altri paesi, il piccolo gruppo riesce ad indurre il Ministero della Sanità a rivedere la regolamentazione attraverso un mix di inchieste giornalistiche, denunce penali e ricerche particolareggiate.

Il Comitato Difesa Consumatori, con la sua rivista animata da Anna Bartolini, assume come riferimento esplicito il modello americano di Ralph Nader di un piccolo gruppo molto determinato con poca presenza territoriale e una limitata vocazione a seguire i problemi dei singoli consumatori. Lo scopo è piuttosto quello di combattere per i diritti civili del mercato in una battaglia "evidentemente progressista, popolare, ma non ideologizzabile, non riconducibile ad un conflitto di classe. Una battaglia che si vince solo con un fitto intreccio di diverse esperienze giuridiche, economiche, tecnico scientifiche e di comunicazione .... anche essendo pochi purché preparati, decisi e insistenti"<sup>35</sup>.

Nel 1974 L'Unione Nazionale Consumatori, ed il suo segretario Vincenzo Dona, sono accusati da un pretore di Piacenza di aver fatto alzare il prezzo dell'olio: la vicenda suscita gran clamore e una consistente copertura da parte della stampa, sia per la notorietà che aveva allora l'associazione, sia per l'inserimento della vicenda in battaglie ideologiche. In secondo grado dopo 18 mesi Dona viene

---

<sup>35</sup> G. GHIDINI, *Come batterci da consumatori*, Milano, 1991.

prosciolto in istruttoria da tutte le accuse, ma l'associazione impiegherà 7-8 anni per riprendersi e il colpo influisce sull'immagine di tutto il movimento consumatori.

Prescindendo da valutazioni storiche sulla vicenda specifica, occorre notare come l'azione giudiziaria abbia interrotto un processo di crescita che era in sintonia con quanto accadeva negli altri paesi europei. L'anno precedente, nel 1973 l'UNC aveva 50 mila soci paganti, un numero che per molti anni nessuna associazione italiana avrebbe raggiunto, e non è improbabile che il trend di crescita l'avrebbe portata a livelli assai più elevati negli anni successivi. Inoltre Vincenzo Dona collaborava stabilmente alla prima rubrica televisiva rivolta ai consumatori "Io compro tu compri" presentando i risultati dei primi test comparativi condotti dall'UNC.

Tra la metà degli anni Settanta e la fine degli anni Ottanta il movimento dei consumatori attraversa la sua fase più difficile in cui molti punti di debolezza incombono, nonostante i molti tentativi di costruire organizzazioni e di promuovere fronti più o meno ampi che assumano la rappresentanza dei consumatori.

È anche una stagione di lavoro sotterraneo in cui alcuni interventi istituzionali cominciano a consolidarsi, diverse Regioni cominciano ad agire sul terreno dei consumatori, istituendo figure simili al difensore civico, riconoscendo le associazioni e promuovendo progetti comuni. L'attenzione dei mass media si mantiene alta, almeno fino all'inizio degli anni Ottanta, supplendo in parte alla debolezza delle associazioni.

Accompagna tutta questa fase "Di tasca nostra" una trasmissione simbolo condotta da Tito Cortese la cui prima serie va in onda nel 1978, fino al 1981, per poi riprendere dopo un'interruzione dal 1984, fino al 1987, quando, in seguito alle pressioni degli utenti pubblicitari e alle lotte interne alla Rai, viene chiusa definitivamente. Il successo della trasmissione è legato alla realizzazione di test

comparativi che vengono introdotti nella seconda edizione del 1979 e che provocano un enorme successo di audience. I test rappresentano allora un modo comune di fare informazione negli altri paesi occidentali, dove sono comunemente accettati, ma costituiscono un piccolo scandalo in Italia, dove le imprese ritengono di dover avere una sorta di monopolio e supervisione sull'informazione riguardo ai loro prodotti. Di conseguenza si moltiplicano gli attacchi anche in virtù dei passi falsi che in un clima di contrapposizione la trasmissione compie inevitabilmente. "Di tasca nostra" si permette inoltre alcune irriverenze, come la prova in studio delle promesse degli spot pubblicitari e delle prestazioni raffigurate nei filmati. Solo alcuni anni più tardi, richiami del genere saranno comuni sia nelle trasmissioni di satira che nella legislazione di diversi paesi europei, dove le imprese devono essere sempre in grado di provare praticamente quanto mostrato e promesso dagli spot.

In questa fase le imprese considerano le tensioni consumeriste un puro disturbo anti-industriale ed i diversi governi considerano il problema del consumo fuori dalle loro priorità, come dimostra l'incredibile rallentamento della legislazione di tutela dei consumatori, sia nei confronti degli altri paesi occidentali, sia rispetto alle azioni e alle raccomandazioni della Comunità Europea.

Nel 1977 nasce la Lega Consumatori ACLI che si appoggia anche a gruppi di acquisto raccolti in cooperative di consumatori a base autogestita; si interessa particolarmente di educazione alla gestione del bilancio familiare all'autotutela della salute e alle scelte di alimentazione.

Nel 1981 le tre centrali cooperative e le tre centrali sindacali danno vita alla Federazione Nazionale Consumatori, che sulla carta si presenta come un'organizzazione fortissima con milioni di soci potenziali. Nella realtà queste forze non riescono a formulare un'idea definita ed unitaria della tutela del consumatore, tema che rimane tutto

sommato secondario rispetto agli obiettivi specifici delle singole organizzazioni aderenti. In particolare per le forze di sinistra, la tutela e l'organizzazione del consumatore vengono comunque subordinate all'organizzazione dei lavoratori, che rimangono il soggetto prioritario di riferimento.

Di fatto la Federazione Nazionale non decolla mai, sia per quelle incertezze strategiche che per i contrasti interni, la crisi precipita nella metà degli anni Ottanta, anche in seguito alla rottura dell'unità sindacale, e l'esperienza viene chiusa nel 1987. Negli anni successivi nascono tre associazioni vicine ai tre sindacati che le sostengono e finanziano in forme diverse, mettendo a disposizione uomini e sedi. Dal punto di vista dei sindacati si tratta di un allargamento della gamma di servizi offerti agli iscritti e del presidio di un'area di rappresentanza nuova con buone possibilità di espansione. L'idea è quella di combattere per la realizzazione di diritti non ancora sviluppati e di fornire ai cittadini un servizio aggiuntivo rispetto alla tutela sindacale. Grazie agli investimenti iniziali ed alla disponibilità di risorse umane sperimentate le tre associazioni crescono rapidamente e hanno un punto di forza particolare nella diffusione capillare sul territorio. Nei primi anni Novanta lo sviluppo delle associazioni sindacali, forti di capacità organizzative e di mobilitazione, rafforza e tonifica l'intero movimento dei consumatori.

La CISL crea l'ADICONSUM che, grazie all'investimento di risorse rilevanti, conquista rapidamente una posizione di rilievo nel panorama consumerista. ADICONSUM dispone di circa 50 persone a tempo pieno e si impegna particolarmente sul terreno della sofisticazione alimentare e delle frodi commerciali. Per poter realizzare test comparativi da pubblicare sulla propria rivista "Test-noi consumatori" ha realizzato un accordo con l'organizzazione tedesca *Stiftunwarentest* e con gli istituti Nazionali dei Consumo francese, spagnolo e portoghese. Negli anni recenti ha avviato una decisa

campagna contro l'usura con una proposta di legge e l'istituzione di un numero telefonico a favore dei cittadini.

La UIL dà vita all'ADOC che punta particolarmente alle attività di formazione e informazione dei consumatori. Ad esempio per i prodotti di largo consumo sono stati organizzati interventi nelle scuole per prevenire gli incidenti che coinvolgono i bambini. Le campagne di informazione sono considerate grandi veicoli della formazione di massa e ADOC punta molto al loro sviluppo. Negli ultimi anni durante l'estate offre servizi di assistenza e di informazione per i turisti come il "Telefono blu" dell'Adriatico e del Tirreno.

La CGIL sostiene con una convenzione la Federconsumatori, fondata da alcuni quadri sindacali assieme ad un gruppo di esperti e di intellettuali. Forte soprattutto nelle regioni centrali, ma con una buona diffusione territoriale, Federconsumatori punta molto al coinvolgimento degli associati nella vita dell'organizzazione che deve funzionare con il massimo di democrazia interna.

Negli ultimi anni cerca di accelerare lo sviluppo nelle regioni del sud dove il diritto dei consumatori è più calpestato che altrove e dove mancano spesso le leggi regionali di tutela presenti nelle altre aree del paese.

A metà degli anni Ottanta attraversa una crisi anche il Comitato Difesa Consumatori. All'interno si discute della possibilità di allargare l'associazione attraverso un'alleanza con le ACLI e l'ARCI, puntando ad un aumento del numero di soci e ad un maggior radicamento territoriale. La maggioranza teme che questo passo snaturi la formula originaria. Il dibattito porta inoltre alla luce alcuni malesseri interni, per una gestione troppo personalistica dell'associazione, e si arriva alla spaccatura.

Dopo la fuoriuscita Gustavo Ghidini dà vita, assieme all'ARCI, al Movimento Consumatori che costruisce delle iniziative

nell'area del turismo delle assicurazioni e della sanità. Fin dall'inizio è orientato ad aprire un dialogo con le imprese per ottenere una migliore tutela dei consumatori, anche attraverso accordi specifici. Secondo una scelta precisa del Movimento Consumatori, gli accordi si comunicano ai mass media una sola volta. Per evitare che le imprese considerino questo rapporto meramente come uno strumento di marketing da utilizzare nella propria pubblicità.

Alla fine degli anni ottanta molti fattori contribuiscono a modificare lo scenario del movimento consumerista. In seguito soprattutto alle pressioni comunitarie ed all'obbligo di recepimento delle direttive, vengono varati diversi provvedimenti di tutela. In secondo luogo, con la fine del decennio aumenta la sensibilità dei consumatori ai temi della protezione e della difesa dei propri interessi, sensibilità che cresce ulteriormente con la recessione del 1992, con le crisi della marca e con lo sviluppo dei negozi discount. Infine nascono nuove associazioni che raccolgono spesso esigenze specifiche e quindi riescono a trovare con più facilità una loro collocazione definita e a rendersi riconoscibili in uno spazio indifferenziato.

Nel 1984 nasce a Milano Agrisalus in seguito all'esperienza dei "Quaderni di informazioni agroalimentari" editi dal 1976. La specializzazione iniziale riguarda l'alimentazione e la salute. Da qui i controlli sulla qualità e la sicurezza dei prodotti, le battaglie contro l'uso degli ormoni. Contro la produzione e il commercio dei pesticidi più pericolosi e l'irraggiamento dei cibi, fino alla costituzione come parte civile nel processo "vino al metanolo" nel 1991. Agrisalus mantiene fin dall'inizio forti collegamenti con tutta la filiera degli alimenti biologici, di cui vorrebbe promuovere la diffusione. A partire dal 1988 il raggio d'azione si allarga, vengono molto sviluppati i collegamenti internazionali e si crea un presidio specifico sulla pubblicità con un Osservatorio patrocinato dalla CEE e un'intensa attività di denuncia presso l'Istituto di Autodisciplina ed in seguito presso l'Autorità

Antitrust. Viene considerata una delle associazioni più “internazionali” e punta molto sulla partecipazione a organismi comunitari e, negli ultimi anni, allo sviluppo di relazioni con associazioni di altri paesi europei. Nel 1993 avvia un progetto confederativo e, aggregando altre associazioni locali o specializzate, si trasforma in ACU (Associazione Consumatori Utenti). Successivamente lo sviluppo di una segmentazione nel tesseramento consente di raggiungere con la tessera contatto (3.000 lire), che implica un semplice sostegno all’associazione, 115 mila cittadini.

A Roma da un gruppo di intellettuali riuniti attorno a Giorgio Ruffolo e alla rivista “Micromega”, prende vita il Movimento Difesa del Cittadino che registra una vicinanza iniziale con Legambiente. L’obiettivo è quello di svolgere un’azione di *lobby* a difesa dei cittadini soprattutto sul terreno dei servizi pubblici. Una delle prime campagne è quella nel 1988 per rivalorizzare la legge sull’autocertificazione, che era stata emanata nel 1968, ma era sempre rimasta lettera morta.

Sempre a Roma nel 1986 nasce il CODACONS che riunisce una ventina di associazioni locali specializzate, con una presenza diffusa soprattutto nel centrosud. Il CODACONS adotta una strategia di crescita basata sull’attività giudiziaria che conduce con aggressività e spregiudicatezza nei campi più diversi della tutela degli interessi dei cittadini. Proprio questa sua strategia aumenta il grado di riconoscibilità e di identificazione, consentendogli una presenza particolare sui mass media.

Tra le associazioni più specializzate è possibile citare l’ADUSBEF e l’ASSOUTENTI. La prima si occupa prevalentemente dei settori bancari e assicurativi, in cui ha maturato una competenza specifica che è continuamente consolidata. La seconda, che si ispira ai modelli organizzativi *naderiani* del piccolo gruppo di denuncia, è specializzata nella difesa degli utenti dei servizi pubblici. Questa

specializzazione l'ha portata ad intervenire spesso sul livello qualitativo dei servizi in monopolio e sugli scioperi, evidenziando un contrasto di orientamento in particolare con le associazioni sindacali.

Nonostante la proliferazione, le singole associazioni restano deboli e tutto sommato poco visibili all'esterno. Per migliorare la visibilità del movimento consumerista e per coordinare le attività viene creata nel 1986 e formalizzata nel 1989 la Consulta Nazionale Consumatori e Utenti, cui partecipano nove associazioni. Si tratta di un modello evolutivo tipico di molti altri paesi, dove una, o poche organizzazioni ombrello, gestiscono le iniziative comuni e coordinano il lavoro di numerose associazioni (talvolta centinaia) specializzate per area geografica, per destinatari o per tematiche trattate.

La debolezza delle singole associazioni impedisce di trasferire risorse alla Consulta che, quindi, non riesce ad avere alcuna autonomia rispetto ai promotori. Inoltre, esplose il contrasto tra associazioni consumeristiche in senso stretto e associazioni di matrice sindacale. Da un lato sul terreno dei servizi pubblici, le associazioni sindacali possono tendere a frenare la rivendicazione degli utenti o a trasferirle su una generale e impersonale organizzazione del lavoro, invece che sulle performance degli addetti. Dall'altra parte, le organizzazioni consumeristiche in senso stretto, forzano il contrasto, perché temono la conquista di spazi eccessivi da parte delle associazioni sindacali, che mettendo in campo risorse e capacità, diventano organizzazioni molto radicate nel territorio e si appropriano rapidamente dei temi consumeristi, diventando molto competitive soprattutto sul terreno dei servizi offerti ai consumatori. Si tratta di un contrasto che riproduce quanto accade a livello europeo, dove due organizzazioni distinte raggruppano le tradizionali associazioni consumeriste e quelle di ispirazione sindacale nel portare avanti l'attività di *lobbying* presso la Commissione. A queste si aggiungono EUROCOOP per le cooperative, e COFACE per le organizzazioni delle

famiglie, attive sul terreno consumerista soprattutto nel nord Europa. Sono anche le rispettive organizzazioni europee che spingono allo scontro nelle diverse realtà nazionali ed in Italia si arriva all'uscita delle tre associazioni sindacali dalla Consulta e quindi allo scioglimento di quest'ultima nel 1992.

Le associazioni non sindacali danno in seguito vita alla Confederazione Consumatori e Utenti che dovrebbe svolgere un ruolo analogo di coordinamento. Le associazioni hanno ormai diversi tavoli di confronto sia in ambito istituzionale, sia nella contrattazione con grandi imprese. L'idea di costruire un'associazione ombrello non funziona per diversi motivi. Ormai esistono asimmetrie dimensionali tra le associazioni e quelle maggiori non vorrebbero legittimare eccessivamente sigle che giudicano esistenti solo sulla carta.

Per migliorare il coordinamento nazionale tra le associazioni e per consolidare un certo grado di strutturazione nel movimento dei consumatori, sono stati importanti alcuni tavoli di trattative aperti con grandi aziende di servizi come TELECOM Italia o le Ferrovie dello Stato, oppure con associazioni come la CONFCOMMERCIO.

La trattativa con TELECOM Italia su temi come le bollette o la telefonia sociale costituisce una delle prime occasioni di incontro ufficiale di tutte le principali associazioni allo stesso tavolo. Questi incontri sfociano alcuni anni dopo nell'esperienza di conciliazione ed arbitrato che offre agli utenti telefonici una via non giudiziaria per la risoluzione di controversie con l'azienda.

Le proposte di legge per il riconoscimento delle associazioni di consumatori hanno invece effetti contraddittori. Da un lato infatti accelerano un processo di consolidamento delle associazioni e di strutturazione organizzativa, ma dall'altra parte, con la promessa ed il miraggio di qualche finanziamento stabile, accentuano un fenomeno di presenzialismo per cui ogni associazione deve essere presente in ogni

occasione, si tratti di un dibattito o di una commissione, pena la perdita di visibilità.

Il maggiore esempio di crescita in questa fase di sviluppo è quello del Comitato Difesa Consumatori, guidato da Anna Bartolini e Paolo Martinello, e realizzato tramite l'alleanza con un'associazione consumatori belga e la sua rivista (Test Achat). Dei due modelli principali di consumerismo esistenti in Europa uno vede il punto di forza nella istituzionalizzazione, e nel conseguente consolidamento, mentre l'altro considera fondamentale la disponibilità di risorse economiche proprie e vede come una minaccia l'interventismo dei governi. La pubblicazione di riviste specializzate che realizzano test comparativi rappresenta la principale attività economica di questo gruppo. Avendo raggiunto una posizione non ulteriormente espandibile sul mercato belga, la rivista/associazione si è posta il problema della crescita internazionale, avendo peraltro dei vincoli alla redistribuzione dei profitti. In alcuni paesi, tra cui l'Italia, dove acquista nel 1989 il 51% della s.r.l. Editrice del mensile "Altroconsumo" del Comitato Difesa Consumatori, che però mantiene un'opzione per tornare in maggioranza. Grazie ad investimenti consistenti sia nella parte relazionale che, soprattutto, in campagne di direct marketing per gli abbonamenti, la rivista cresce rapidamente dalle 15 mila copie a 100 mila dopo un anno, 250 mila copie nel 1992, 350 mila copie nel 1994, Dopo alcuni anni il rinnovo degli abbonamenti si è stabilizzato attorno al 75%, considerato una soglia critica. Ogni abbonato è anche socio e fruisce di tutti i servizi che il Comitato riesce a fornire, grazie anche alle *royalty* che riceve dalla società editrice sugli abbonamenti (1 miliardo nel 1994).

I detrattori di questo modello di sviluppo sottolineano il rischio che i test della rivista possano essere influenzati dagli interessi nazionali dei soci belgi e sostengono che abbonati non si sentono soci, ma piuttosto lettori o clienti. Di conseguenza non si dovrebbe

considerarli nel valutare la consistenza dell'associazione, che presuppone legami più solidi con i propri associati.

Il successo della rivista consente di costruire una struttura organizzativa solida con 75 persone in totale, di cui 6 legali remunerati a tempo pieno per offrire consulenza legale ai consumatori associati.

## **5. L'ordinamento e la tutela dei consumatori in Italia.**

Le prime leggi italiane a tutela dei consumatori vedono la luce alla fine degli anni '80 ma è negli ultimi anni che hanno raggiunto una produzione ragguardevole. La regolamentazione di tale materia è il frutto dell'adeguamento del nostro ordinamento alla normativa comunitaria. Del resto, la protezione dei consumatori è sempre stato uno degli obiettivi primari della politica della Comunità Europea, fin dalla sua istituzione. L'art. 153 del Trattato stabilisce, infatti, 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". Nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o attività comunitarie sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori. In altre parole, tutti gli atti della UE devono essere compatibili con i diritti dei consumatori. Che la tutela dei consumatori sia al centro delle politiche comunitarie è confermato, ancora una volta, dalla Comunicazione n° 531 del 02/10/2001 della Commissione Europea, un libro Verde che ha avuto come scopo quello di avviare una consultazione pubblica sulla forma migliore di regolamentazione in materia di pratiche commerciali leali. Tale consultazione ha evidenziato la necessità di una riforma del diritto europeo dei consumatori sulla

base di una direttiva "quadro" che armonizzi le norme sulla correttezza delle pratiche commerciali tra imprese e consumatori. La direttiva quadro rappresenterebbe dunque una "rete di sicurezza" per regolamentare le pratiche connesse al commercio transfrontaliero senza incidere sulle materie oggetto di direttive settoriali specifiche.

Come abbiamo accennato all'inizio, in Italia la tutela del consumatore nasce alla fine degli anni '80 come tutela della salute fisica del medesimo. Il D.P.R. 24 maggio 1988 n. 224, attuazione della Direttiva CEE 85/374, stabilisce, per la prima volta, la responsabilità del produttore per i danni cagionati dai difetti dei suoi prodotti.

Successivamente, con il D. Lgs. 15 gennaio 1992 n. 50, attuazione della Direttiva 85/577/CEE, vengono introdotte le garanzie per il consumatore che stipula un contratto fuori dai locali commerciali, con esclusione di quelli aventi ad oggetto beni immobili, la fornitura di prodotti alimentari e quelli assicurativi e finanziari. Al consumatore è concesso, tra gli altri, il c.d. "diritto di ripensamento", cioè il diritto di recesso senza specificare alcun motivo e senza incorrere in alcuna sanzione e/o spesa, da esercitare entro sette giorni. Con il D. Lgs. n° 174/95, anch'esso di adeguamento alla normativa comunitaria, viene accordato tale diritto di recesso, da esercitare entro trenta giorni dalla stipula, anche a coloro che contraggono una polizza sulla vita.

In Italia, le norme sui diritti dei consumatori e degli utenti hanno trovato collocazione o in leggi speciali, come abbiamo visto finora, o sono state inserite nel codice civile, come vedremo tra poco, in materia di clausole contrattuali abusive o di garanzie post-vendita dei beni di consumo<sup>36</sup>.

Negli altri Paesi europei le soluzioni sono state differenti. Per esempio, in Germania sono state inserite nel nuovo codice civile; mentre, in Catalogna (Spagna) o in Scozia si è preferito riunirle in un

---

<sup>36</sup> Vedi, *infra*, cap. IV.

apposito codice o testo unico che dovrà poi essere coordinato con il codice civile.

La Legge 6 febbraio 1996 n° 52, attuazione della Legge comunitaria 1994, ha introdotto nel nostro codice civile gli articoli 1469-*bis* e seguenti in tema di clausole abusive nei contratti col consumatore. Per la prima volta il consumatore o l'utente riceve dal Legislatore una tutela effettiva. Infatti, le clausole ritenute abusive, cioè che determinano a carico del consumatore o dell'utente un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto, e che non sono oggetto di trattativa individuale, sono inefficaci e quindi inapplicabili, mentre, ai sensi degli articoli 1341 e 1342 del cod. civ., una semplice doppia sottoscrizione, peraltro non rifiutabile per ottenere il bene o il servizio, bastava ad aggirare l'ostacolo. Inoltre, la sopracitata normativa riconosce alle associazioni dei consumatori e alle Camere di Commercio l'azione inibitoria per evitare che il professionista continui ad usare nelle condizioni generali di contratto le clausole accertate abusive. Trattasi, però, di una tutela negativa del consumatore, cioè di una normativa dettata soltanto per evitare che la persona subisca un danno derivante dal potere contrattuale dell'imprenditore.

Per arrivare ad una tutela positiva, ai "diritti essenziali" del consumatore, come li definisce il Prof. Guido Alpa, occorrerà attendere prima la Legge 30 luglio 1998 n. 281 (la c.d. legge quadro sui diritti dei consumatori) e poi il D. Lgs. 2 febbraio 2002 n° 24 sulle c.d. garanzie post-vendita<sup>37</sup>.

Prima di parlare specificamente dei predetti provvedimenti normativi, vale la pena di menzionare, per evidenziare come il Legislatore comunitario prima, e quello italiano poi, abbiano creato, in relazione al continuo sviluppo della tecnologia, una "rete di protezione" per il consumatore, il D. Lgs. 22 maggio 1999, n. 185 - attuazione della Direttiva 97/7/CE - in materia di contratti a distanza.

---

<sup>37</sup> Vedi, *infra*, cap. IV, par. 1.

I contratti stipulati con qualunque mezzo, senza la presenza fisica e simultanea del fornitore e del consumatore, con esclusione della vendita di prodotti finanziari, danno al consumatore medesimo il diritto di recedere, senza alcuna penalità e senza specificarne il motivo, entro dieci giorni decorrenti dalla conclusione del contratto.

La sopra citata Legge quadro n° 281/98 recante "la disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti", all'art. 1, 2° comma, enuclea i diritti fondamentali dei consumatori e degli utenti: a) tutela della salute; b) sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi; c) adeguata informazione e corretta pubblicità; d) educazione al consumo; e) correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi; f) promozione e sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti e, infine, g) erogazione dei servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.

L'elencazione è puramente esemplificativa ma non esaustiva. Anche se la tutela effettiva si realizza nel contratto che si andrà a stipulare, per la prima volta si individuano i diritti dei consumatori. Tra i diritti sopra elencati occorre evidenziare il diritto all'informazione<sup>38</sup>. Tale diritto garantisce la qualità del prodotto o del servizio che deve essere rispondente alle informazioni comunicate previamente dal produttore o dal fornitore.

Questo diritto è stato specificato nel D. Lgs. 17 marzo 1995 n° 111, attuazione della Direttiva 90/314, sui c.d. "pacchetti turistici"<sup>39</sup> e dal D. Lgs. 9 novembre 1998 n° 427, attuazione della Direttiva 94/47, sulla c.d. "multiproprietà". In ambedue i provvedimenti normativi il fornitore o il venditore devono consegnare prima della sottoscrizione del contratto un documento informativo contenente tutta una serie di

---

<sup>38</sup> Vedi, *infra*, cap. III, par. 15.

<sup>39</sup> Vedi, *infra*, cap. III, par. 4.

comunicazioni e/o notizie sul servizio o sul bene venduto. La mancanza delle informazioni dà al consumatore il diritto di recesso senza alcuna penalità e/o spesa, e la mancata rispondenza del servizio alle informazioni comunicate, il diritto al risarcimento dei danni.

L'art. 3 della Legge quadro, inoltre, introduce la legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori e degli utenti a tutela degli interessi collettivi. Tale azione, che non preclude quella individuale del singolo consumatore, ha carattere inibitorio e può, nei casi in cui ricorrano giusti motivi, svolgersi con la procedura d'urgenza. Per rafforzare la protezione degli interessi dei consumatori, la L. n° 39/2002 ha inserito, nel predetto articolo 3, il comma 5-bis, con il quale è stato disposto il pagamento di una somma da 516 Euro a 1.032 Euro per ogni giorno di ritardo nell'adempimento dell'ordine del Giudice di inibizione e di eliminazione degli effetti dannosi delle violazioni accertate, rapportato alla gravità del fatto.

Le associazioni dei consumatori e degli utenti, individuate a norma della L. n° 281/98, successivamente si sono viste riconoscere vari poteri. Per esempio, il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 13 dicembre 2001 n° 456, che ha determinato i criteri per la composizione degli organi decidenti e per lo svolgimento delle procedure di reclamo in materia di bonifici transfrontalieri, all'art. 3, ha affidato ad almeno tre delle predette associazioni la designazione dei componenti rappresentativi dei consumatori nell'organo decidente, che può considerarsi dunque una sorta di organismo di autodisciplina.

Inoltre, la L. 11 aprile 2000 n° 83, che ha modificato la L. n° 146/90 sugli scioperi nei servizi pubblici essenziali, ha introdotto, tra l'altro, l'art. 7-bis, con il quale è stato riconosciuto alle associazioni di categoria di cui alla L. n° 281/98 la legittimazione processuale per l'inibizione dei comportamenti lesivi dei diritti degli utenti e per la pubblicazione della relativa sentenza.

Il D. Lgs. 2 febbraio 2002 n° 24, attuazione della Direttiva 1999/44, sulla vendita e le garanzie dei beni di consumo, ha introdotto, utilizzando la tecnica legislativa della novella del codice civile, gli articoli 1519-*bis* e seguenti, apprestando una disciplina a tutela dei consumatori che affianca quella già esistente in materia di vendita di beni mobili prevista dagli articoli 1510 e seguenti.

Il Legislatore, ancora una volta recependo una direttiva comunitaria, ha realizzato una tutela positiva per il consumatore che ha ora il diritto, a cui corrisponde l'obbligo del venditore, di ottenere un bene conforme alle disposizioni contrattuali.

Le novità introdotte dalla recente normativa sono costituite dai rimedi in caso di non conformità del bene al contratto e dai termini per la denuncia del difetto e per la prescrizione dell'azione.

Accanto ai tradizionali rimedi della riduzione del prezzo o della risoluzione del contratto, sono stati previsti i rimedi, da esperire in via primaria, della riparazione o della sostituzione del bene, senza spese per il consumatore.

La scelta nell'ambito dei due gruppi di rimedi è rimessa al consumatore in quanto la scelta, in base al principio della buona fede, non deve essere troppo gravosa per il produttore.

Il termine per la denuncia, a pena di decadenza, del difetto di conformità, che deve manifestarsi entro due anni dalla consegna del bene, è di due mesi decorrenti dalla scoperta del difetto. A norma, invece, dell'art. 1512 c.c., se è stato espressamente garantito il buon funzionamento della cosa venduta, il vizio va denunciato entro trenta giorni dalla scoperta.

L'azione diretta a far valere i difetti della cosa si prescrive comunque in ventisei mesi dalla consegna del bene - praticamente viene concessa una garanzia post-vendita di due anni dalla consegna, in considerazione del fatto che, se il vizio viene scoperto l'ultimo giorno di questo periodo, il consumatore ha a disposizione ulteriori due mesi

per l'azione; con la vecchia normativa codicistica il termine è di sei mesi dalla scoperta del vizio.

Anche se la strada da percorrere appare ancora lunga - basti pensare soltanto agli ulteriori sviluppi della normativa su l'"e-commerce", ai codici di autodisciplina, alle ADR ("Alternative Dispute Resolution") che sono state anche inserite nel progetto di riforma del codice di procedura civile - si può ragionevolmente affermare che in Italia grossi passi sono stati fatti in direzione di una più compiuta ed effettiva tutela dei consumatori e degli utenti, in una visione più equa dei rapporti con le imprese e in un'ottica più moderna ed europeistica del diritto.

## **6. Verso un testo legislativo unitario in Italia.**

L'esigenza di raccogliere nell'ordinamento italiano in un unico testo legislativo le disposizioni vigenti in materia di tutela del consumatore, pur segnalata da una dottrina ormai cospicua, per dovizia di contributi e per vastità di aree indagate, non era stata soddisfatta in via ufficiale.

Anche i tentativi sostenuti per scopi scientifici non potevano modificare il contesto normativo, limitandosi a promuovere una interpretazione coordinata delle disposizioni vigenti.

Confrontando il nostro ordinamento con quello dei Paesi membri dell'Unione Europea più evoluti in questo settore, il modello normativo italiano evidenziava una grave lacuna, per molteplici ragioni. Da un lato, era registrata la difficoltà di accorpate in un unico contenitore disposizioni approvate in diversi momenti della recente storia legislativa italiana. Dall'altro, si sottolineava la complessità del coordinamento delle disposizioni vigenti, in particolare di quelle di derivazione comunitaria.

Non si può trascurare poi il dubbio, di natura scientifica, piuttosto che pratica, secondo cui la riunione in un unico testo di disposizioni afferenti ai diversi ambiti coinvolgenti il consumatore avrebbe potuto accentuare la differenza di regime a cui sono sottoposti i rapporti tra imprenditori ed i rapporti tra questi ultimi ed i consumatori.

La carenza dell'ordinamento nazionale è divenuta con il tempo ancora più evidente, attesa la politica di protezione dei consumatori affermata in sede comunitaria e ribadita dalla Commissione Europea nella Comunicazione relativa agli anni 2002-2006. Nella stessa direzione si pongono i suggerimenti emersi dalla discussione nell'ambito della cultura giuridica, economica e politica dei Paesi membri.

I dubbi che ancora sussistevano sull'opportunità di redigere un quadro di principi inerenti esclusivamente l'area del diritto contrattuale riguardante i rapporti posti in essere con i consumatori, oggi non hanno più alcun fondamento, dal momento che si tratta di un orientamento ormai irreversibile.

In ambito comunitario si è da tempo affermato - normativamente e politicamente - l'indirizzo volto ad armonizzare e coordinare in modo sistematico le regole concernenti i rapporti con i consumatori. È appena agli albori, invece, l'iniziativa di armonizzare le regole generali sul contratto, senza distinzione dei ruoli assunti dalle parti. Nonostante alcune risoluzioni del Parlamento Europeo e del Consiglio dei Ministri della CE, al momento la Commissione Europea sembra molto cauta ad avviare questo più vasto e ulteriore processo di normazione unitaria.

D'altra parte, al di là dei problemi di natura giuridica, le finalità di tutela dei consumatori, degli utenti e, per alcuni aspetti, dei risparmiatori, sono ormai divenute prioritarie negli interventi dell'Unione Europea.

Il Codice del Consumo, peraltro, non comprende solo le regole di disciplina del contratto, ma racchiude anche le norme riguardanti ogni fase in cui il consumatore è coinvolto in relazioni giuridiche con i soggetti della catena di produzione e distribuzione di prodotti e servizi.

## **7. Il nuovo codice del consumo.**

Il 22 luglio 2005, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro Claudio Scajola, ha varato il Codice del consumo, dopo un lungo ma serrato iter, costellato da proroghe dei termini per la sua adozione. Il decreto legislativo approvato in ottemperanza all'art.7 della legge delega 229/2003, costituisce un enorme passo avanti per la tutela dei consumatori e per la certezza e la trasparenza del mercato interno, in quanto in un unico testo sono state accorpate diverse normative, tra le quale le numerose direttive in materia di tutela dei consumatori, recepite e vigenti nel nostro ordinamento in maniera frammentata. Tra queste: la famosa direttiva 85/374/CEE sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, le direttive 84/450/CEE e 97/55/CEE in materia di pubblicità ingannevole, quella 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze, i circuiti tutto compreso, la 93/13/CEE in materia di clausole abusive nei contratti con i consumatori, e l'elenco potrebbe continuare fino a ricomprendere la direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti e altri numerosi provvedimenti di diritto interno.

Il Codice entra in vigore il 23 ottobre 2005 e rappresenta il testo fondamentale di riferimento in materia di tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti.

Per la prima volta, il Codice fa assumere un autonomo rilievo al diritto dei consumatori nell'ambito dell'ordinamento civile e la

sua articolazione si ispira alle teorie sul processo di acquisto. Il Codice riunisce, coordina e semplifica le disposizioni normative incentrate intorno alla figura del consumatore, come cittadino conscio dei propri diritti e doveri.

Il Codice è orientato a favorire l'informazione del consumatore, a tutelarlo nella fase di raccolta delle informazioni, ad assicurare la correttezza dei processi negoziali e delle forme contrattuali da cui discendono le decisioni di acquisto.

Vengono definiti inoltre in modo chiaro i diritti e gli interessi individuali e collettivi dei consumatori e degli utenti, promuovendone la tutela in sede nazionale e locale, anche in forma collettiva.

Si migliora, altresì, la concorrenza, la trasparenza e l'informazione nel mercato, favorendo la qualità dei prodotti e dei servizi, nonché la crescita della fiducia dei cittadini e degli operatori economici.

Il testo si compone di 146 articoli ed è finalizzato al riordino e alla semplificazione della normativa a tutela del consumatore. In questo modo il diritto dei consumatori assume sempre più autonomo rilievo nell'ambito dell'ordinamento civile e si coordina con i principi e gli indirizzi comunitari.

Il Codice del Consumo appronta regole di tutela riferibili non solo alla disciplina del contratto, ma anche alla fase precontrattuale e più in generale a tutte le relazioni giuridiche con i soggetti della catena di produzione e distribuzione di prodotti e servizi, tutto ciò al fine di assicurare un elevato livello di tutela del consumatore. In particolare dedica attenzione all'educazione del consumatore per favorirne la consapevolezza dei propri diritti, regola la corretta informazione all'utente e il suo diritto di recesso e rafforza le tutele anche nella materia delle televendite.

Riprende la normativa sul credito al consumo, quella riguardante i contratti negoziati fuori dai locali commerciali e a distanza, quella riferita all'acquisto di pacchetti turistici; ribadisce la disciplina delle clausole vessatorie e si sofferma su qualità e sicurezza dei prodotti. Il Codice del Consumo rappresenta insomma un passo importante per la tutela dei consumatori che ora possono fare riferimento ad una normativa organica e rispondente alle problematiche quotidiane che li coinvolgono.

Il testo ha riorganizzato le disposizioni normative secondo una sequenza logica e temporale lineare, che ordina la disciplina, come si afferma nella relazione illustrativa, "intorno al procedimento economico e giuridico compiuto, nella sua interezza, dall'atto di consumo". Si sono riprodotte le norme vigenti nella loro originaria formulazione, procedendo a modifiche solo in caso di effettive esigenze di coordinamento o di adeguamento a mutate problematiche.

Seguendo il discorso del Ministro Scajola che "*con il codice il consumatore è messo nella condizione di tutelarsi e di essere tutelato, sia sul piano individuale che collettivo. Anche le imprese troveranno nel codice articoli di riferimento adeguati alla corretta informazione sul mercato, alla trasparenza e al miglioramento della concorrenza*", si può ben dire che, quindi, il codice sia foriero di vantaggi non solo a beneficio dei consumatori, ma, come affermato dal Governo, agisca su tre livelli.

Innanzitutto, come è ovvio, a difesa della posizione giuridica del consumatore sia sul piano individuale che collettivo (a questo proposito ricordiamo che si attende l'emanazione della legge che istituisce la *class action* – introdotta dopo anni di attesa anche in Italia dal Senato della Repubblica nella Legge Finanziaria 2008 ancora in corso di approvazione - l'azione legale collettiva di risarcimento, che, sul modello americano, viene promossa dai consumatori danneggiati e che garantisce una tutela effettiva di questi ultimi), il codice migliora le

regole sulla correttezza delle pratiche commerciali, sull'informazione e sull'accesso alla giustizia.

Inoltre, per quanto riguarda le imprese, il codice dovrebbe migliorare la concorrenza, la trasparenza e l'informazione sul mercato, favorendo una migliore qualità dei prodotti e dei servizi.

Infine il codice avrà i suoi importanti riflessi sul mercato in generale, poiché dovrebbe conseguire un incremento del grado di fiducia dei consumatori e delle imprese nel funzionamento del mercato e quindi una crescita degli scambi a beneficio di tutta la collettività nazionale.

Molto si è discusso, fin dalle sue prime apparizioni, sulla portata e sul valore sistematico del neonato testo a tutela dei consumatori; in particolare, ci si è chiesti se l'opera di riassetto e coordinamento delle varie disposizioni legislative in materia dei consumatori sia effettivamente avvenuta con l'emanazione di un "codice" propriamente inteso quale complesso sistematico ed organico di norme, o ci si trovi piuttosto in presenza di un "testo unico" volto a riassumere le molteplici leggi vigenti in Italia a tutela del consumatore, senza pretesa di organicità. Sorprende che a definire se stesso come codice sia lo stesso testo legislativo in esame: infatti l'art. 3, rubricato definizioni, al co. 1 lett. f, definisce appunto "Codice: il presente decreto legislativo di riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori". Ma a prescindere dalla qualificazione che il testo dà di se stesso, la dottrina si interroga già sul raggiungimento effettivo di quell'atteso quanto necessario coordinamento delle molteplici norme esistenti in materia di tutela del consumatore, sia sul piano formale sia su quello sostanziale. E, se da una parte può condividersi l'opinione di quanti ritengono che nell'epoca attuale il concetto di codice non evochi più le grandi opere di codificazione del passato, individuando piuttosto una raccolta di leggi volte ad operare una riduzione della complessità, dall'altra, resta ancora lecito chiedersi, rispetto al testo in esame, se

tale opera di riduzione si sia con esso effettivamente attuata o meno. Una risposta a tale quesito imporrebbe il confronto puntuale e minuzioso di tutti gli istituti a tutela dei consumatori nella disciplina previgente e in quella recentemente emanata; limiteremo invece il campo di indagine, per il momento, ad un'analisi critica generale del testo codificato, rimandando ad una trattazione successiva uno studio analitico degli istituti dello stesso.

### **8. Analisi critica del nuovo codice.**

Facendo ora una breve panoramica, più approfondita, su alcune delle risultanze che da detta operazione legislativa si possono trarre, va detto che dopo tanto tempo di legislazione speciale, sull'onda di una evidente esigenza di semplificazione della normativa, stanno tornando in auge le operazioni di codificazione attraverso le quali «risistemare» la materia oggetto del «codice», con uno sforzo che va riconosciuto.

Inutile ribadire il valore anche simbolico (e politico) di una siffatta operazione per i consociati che possono trovare in un unico *corpus* tutta (o quasi) la disciplina che riguarda un certo ambito, contribuendo a quella conoscibilità della legislazione, in grado, secondo i precetti costituzionali, di rimuovere gli ostacoli alla uguaglianza sostanziale tra i consociati.

Con l'occasione, con il codice del consumo sono state eliminate alcune evidenti discrasie derivanti dalla successione delle diverse discipline (per lo più conseguenza di adempimenti agli obblighi di derivazione comunitaria) che hanno affastellato, in ogni dove, definizioni e regole, precedute dalla frase standard «ai fini del presente decreto ...» che complica la vita degli interpreti (e dei destinatari) del dettato normativo, soprattutto quando si susseguono, sullo stesso

oggetto, indicazioni non perfettamente compatibili. Si pensi, per esempio, al rapporto – per nulla così cristallino – tra il D.Lgs. n. 50/1992, sulla vendita fuori dei locali commerciali, il D.Lgs. n. 185/1999 sulla vendita a distanza e il D.Lgs. n. 70/2003 sul commercio elettronico.

Qualche antinomia è rimasta ma, almeno, qualche evidente difetto è stato corretto: come è accaduto – come si è già riferito – per l'unificazione del termine del diritto «di ripensamento»<sup>40</sup>.

Infine è stata data, finalmente, la giusta attenzione alle istanze tutelari dei consumatori e delle loro associazioni, con particolare riferimento alle azioni inibitorie ed all'accesso alla giustizia, ovvero alla composizione delle controversie tramite meccanismi di conciliazione extragiudiziale.

D'altro canto, però, quello che appare da una rapida scorsa al testo del Codice del consumo è che si sia persa l'occasione per concepire anche una operazione «culturale»<sup>41</sup>. Insomma, la facilità del «taglia e incolla» ha messo in secondo piano il cedere alla tentazione di realizzare un «vero» codice, ossia una struttura sistematica in cui le varie parti non si riducano ad un mero assemblaggio di «pezzi» di leggi e decreti.

---

<sup>40</sup> Ma è rimasto il famigerato «malgrado la buona fede» di cui all'originario art. 1469-bis, comma 1, ora art. 33, comma 1, del codice del consumo. Né è persuasiva la giustificazione contenuta nella Relazione al Codice: «Non si ritiene di aderire, invece, al ricordato parere espresso dal Consiglio di Stato, nella parte in cui suggerisce la sostituzione, nel testo dell'articolo 33 (il quale riproduce l'articolo 1469-bis, primo comma, del codice civile), dell'espressione "*malgrado la buona fede*" con le parole: "*in contrasto con la buona fede*". Infatti, il testo attuale offre un maggiore livello di tutela al consumatore, permettendo di qualificare come abusive le clausole contrattuali che determinano un significativo squilibrio tra le prestazioni, in danno del consumatore, nonostante la buona fede soggettiva dell'altro contraente, senza richiedere l'accertamento ulteriore della violazione delle regole della buona fede». Peccato che dottrina unanime – ed è un caso raro – sottolinea come si tratti di un errore marchiano. Che ora non lo sia perché c'è il Codice del consumo appare risibile

<sup>41</sup> Posti i numerosi errori concettuali, non è ben chiaro il ruolo che hanno giocato gli illustri cattedratici ed esperti chiamati a far parte della Commissione ministeriale che ha redatto il Codice.

Se, infatti, secondo una lezione ben nota, la legislazione speciale può dare vita a dei «microsistemi» disciplinari<sup>42</sup>, nella ricomposizione del tutto andava ricostruito un «sistema».

Va però detto che il testo definitivo probabilmente è il meglio che si sia potuto ottenere dati i tempi e data l'attuale incapacità culturale di progettare e realizzare operazioni culturali di ampio respiro quali devono essere le codificazioni.

Cominciando l'analisi dalla definizione, di cui all'art. 3, in cui è presente la frasetta di rito «ai fini del presente codice si intende ...» che limita al Codice del consumo la definizione, mentre il codice stesso avrebbe rappresentato la fonte ideale per una definizione generale di «consumatore». Ovviamente da ciò deriva che in qualsiasi successiva disciplina che riguardi il consumatore si eviterà di ridefinirlo, rinviando al Codice<sup>43</sup>.

Sempre in tema di definizione, appare un vero e proprio errore concettuale definire «produttore» e «prodotto» non in senso esaustivo ma «fatto salvo quanto stabilito nell'art. 103, comma 1, lett. d) e nell'art. 115, comma 1 ...». Nuovamente non si è avuto il coraggio di fare «sistema», lasciando in piedi delle successive «specifiche» che, poi, finiscono per diventare «specifiche delle specifiche». Con tutto ciò che ne consegue.

Restando in tema di definizioni, non si può non fare menzione delle definizioni di «prodotto» e di «produttore» ai fini dell'applicazione della disciplina della responsabilità per danno da prodotto difettoso. Al contrario dell'art. 3 del DPR n. 224/1988, che definiva quale «produttore» il fabbricante del prodotto finito o di una sua componente, il produttore della materia prima, nonché per i

---

<sup>42</sup> N. IRTI, *L'età della decodificazione*, IV ed., Milano, 1992.

<sup>43</sup> Ma anche nel Codice, a proposito di multiproprietà, si parla di «acquirente» indicato come «la persona fisica che non agisce nell'ambito della sua attività professionale», figura del tutto sovrapponibile con quella di «consumatore», quale – ex art. 2 – la «La persona fisica (...) che agisce prevalentemente per scopo estranei all'attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta».

prodotti agricoli del suolo e quelli dell'allevamento, della pesca e della caccia, rispettivamente l'agricoltore, l'allevatore, il pescatore ed il cacciatore<sup>44</sup>, le definizioni che troviamo nel Codice del consumo (rispettivamente agli artt. 3, comma 1, lett. d); 103, comma 1, lett. d); 128, comma 2, lett. d)), non menzionano il produttore di un componente del prodotto finito ed il produttore della materia prima (come, invece era previsto nell'art. 3 comma 2, D.P.R. n. 224/1988). Ma questo, per così dire, è il meno. Manca, infatti, l'estensione dell'agricoltore, dell'allevatore, del pescatore, del cacciatore al produttore, in aperto contrasto con quanto richiesto dalla direttiva comunitaria 99/34/CEE.

La stessa osservazione va riferita al «prodotto», laddove non risultano espressamente indicati, ai fini della responsabilità, i prodotti agricoli, di allevamento, della caccia e della pesca. L'esclusione costituisce una grave svista, posti i danni che, oggigiorno, anche i prodotti agricoli (per es. quelli OGM) e dell'allevamento (si pensi alla c.d. febbre aviaria) sono fonti di rilevanti rischi per i consumatori.

Un altro errore imperdonabile è stato quello di mantenere separati i diversi ambiti anche quando sarebbe stata opportuna una scelta diversa.

Un primo ambito è quello sanzionatorio. Non si comprende perché non si sia pensato che fosse opportuno concepire un Titolo (o un capo) destinato alle sanzioni ed alla procedura sanzionatoria, laddove, con rinvio alle diverse fattispecie da sanzionare si sarebbe potuto «graduare» l'entità delle sanzioni medesime. Ci troviamo invece di fronte ad una serie di articoli scombinati che, nel loro incrocio, non rendono un buon servizio. Una riprova di questa confusione – in questo caso solo «visiva» – è testimoniata dalle disposizioni in tema di vendita fuori dei locali commerciali ed a distanza, laddove le «disposizioni

---

<sup>44</sup> Assimilato al produttore era considerato chi apponeva il proprio marchio od altro segno distintivo sul prodotto o sulla sua confezione, nonché l'importatore e/o il distributore nell'ambito dell'Unione Europea.

comuni», di cui all'art. 62, dedicato alle sanzioni, precede la sezione dedicata al «Diritto di recesso». Nessuna sanzione è prevista per i «viaggi, le vacanze ed i circuiti “tutto compreso”», nonostante siano ben noti i problemi che sorgono in questo settore. Il D.Lgs. n. 111/1995 non prevede(va) alcun articolo rubricato «Sanzioni» e tale lacuna – immotivata – è rimasta negli artt. 82 e ss. del codice del consumo dedicati ai «Servizi turistici».

Più sopra si diceva che è mancato un afflato sistematico. Un esempio in tal senso è offerto dalla parte IV del codice dedicato a qualità e sicurezza. Il Titolo I riprende il D.Lgs. n. 172/2004 mentre, il successivo Titolo II, è la trasposizione «codicistica» del D.P.R. n. 224/1988. Orbene, a nostro avviso, era l'occasione giusta per integrare i due testi, o fondendoli, ovvero delineando espressamente la relazione «gerarchica» o meno delle rispettive disposizioni<sup>45</sup>. Alla meno peggio si poteva operare con lo stesso «stile» impiegato per la vendita fuori dei locali commerciali ed a distanza, laddove si tratta – nonostante quanto già sottolineato – di sezioni di uno stesso Capo. Per il Titolo «Sicurezza e qualità» (oscuro – per inciso – il motivo del riferimento alla «qualità», posta l'eliminazione delle indicazioni in tema di Ecolabel ed Ecoaudit), invece si è optato nella divisione in Titoli determinandosi una «separazione» nella materia che, al contrario, dovrebbe essere intesa in senso unitario, facendo parte del medesimo «microsistema» disciplinare.

A proposito di «collegamenti» tra le diverse parti, uno dei problemi evidenti sono le ipotesi in cui rinviare al codice civile. Anche in questo caso a problema analogo sono state date soluzioni diverse, senza motivo.

Il riferimento è al differente approccio che si è seguito per le clausole vessatorie e per le garanzie nella vendita dei beni di

---

<sup>45</sup> Cfr., le osservazioni a suo tempo svolte da A. CARUSO, *D.Lgs. n. 115/1995: i nuovi obblighi di sicurezza a carico del produttore*, in *Danno e resp.*, 1997, p. 428; G. CLERICO, *Produzione e rischio di danni: regolamentazione pubblica versus regole di responsabilità* in *Econ. dir. terziario*, 1996, p. 491 ss.

consumo, tematiche che, come detto, all'ultimo momento sono state inserite nel codice del consumo togliendole dal codice civile.

Nel primo caso si è ritenuto di mantenere nel codice civile un art. 1469-*bis* che recita: «Le disposizioni del presente Titolo si applicano ai contratti del consumatore, ove non derogate dal codice del consumo o da altre disposizioni più favorevoli al consumatore». Fa da pendant a questo articolo, l'art. 38 del codice del consumo che si premura di ricordare che «Per quanto non previsto dal codice, ai contratti conclusi tra il consumatore ed il professionista si applicano le disposizioni del codice civile». L'argomento era evidentemente a cuore di qualcuno dei redattori, data l'attenzione ad esso riservato.

Nel secondo caso, invece, non si è ritenuto di mantenere alcun art. 1519-*bis* per effettuare il rinvio.

Questa differenza non pare per nulla meditata, probabilmente per mancanza del tempo per una opportuna riflessione. Che le regole dei «contratti in generale» si applichino anche quando sono presenti i consumatori è talmente ovvio che non serve ricordarlo, a meno che non si immagini che il codice del consumo sia un codice di «categoria», provocando una scissione con l'unificazione (e l'unità) della codificazione civile.

Nel caso delle garanzie, al contrario, un rinvio era necessario non fosse altro per un dato evidente: la disciplina degli ex 1519-*bis* ss. mutano radicalmente il sistema codicistico delle garanzie, per cui era doveroso indicare quali siano le conseguenze nell'aver ora deciso di inserire il tema delle garanzie nell'alveo del codice del consumo<sup>46</sup>.

Infine, qualche osservazione potrebbe essere svolta rispetto al tema dell'accesso alla giustizia dei consumatori, con riferimento all'introduzione della *class action*, nonché alla moltiplicazione dei

---

<sup>46</sup> Esempio, per chiarire le problematiche, quanto sostiene F. ADDIS, *Tradizione e innovazione nella vendita di beni di consumo: unità e frammentazione nel sistema delle garanzie*, in *Giust. civ.*, 2004, II, p. 323 ss.

«modelli» di conciliazione che imperversano in ogni dove. Sulla prima questione sarebbe una critica davvero ingenerosa, poiché – senza un intervento del legislatore – la delega conferita al Governo non avrebbe consentito di ampliare il codice su un tema così complesso e controverso. Si è però persa una buona occasione per fare un salto di qualità.

### **9. Ragioni economiche delle associazioni di consumatori.**

Se i mercati fossero perfetti come accade nei modelli dell'economia neoclassica, la concorrenza funzionasse adeguatamente da regolatore, tutti gli attori disponessero delle informazioni rilevanti, non vi sarebbe spazio economico per le politiche di protezione dei consumatori e per le loro associazioni. Ogni produttore venderebbe al prezzo definito dall'equilibrio tra domanda e offerta e che cercasse di praticare un prezzo più alto, non venderebbe più nulla, perché tutti i clienti se ne accorgerebbero e saprebbero dove procurarsi i prodotti a prezzo di mercato. Anche nel caso di prodotti con qualità differenziata sarebbero impossibili eventuali bidoni. Nessun produttore proverebbe a vendere beni di bassa qualità a prezzi da alta qualità, perché l'assenza di asimmetrie informative lo renderebbe difficile. Se anche però riuscisse a farlo una volta, difficilmente potrebbe rimanere sul mercato, perché l'informazione sul suo comportamento scorretto si diffonderebbe istantaneamente senza costi per gli agenti, e nessun compratore si rivolgerebbe più a lui. La sicurezza di questo esito basterebbe a scoraggiare le tentazioni opportunistiche.

Nell'economia reale purtroppo le cose funzionano in modo abbastanza diverso, le informazioni sono distribuite in modo ineguale e i produttori sono in grado di influenzare i prezzi in molti modi. I consumatori si trovano a dover fronteggiare molti fallimenti del mercato, dovuti alla presenza di asimmetrie informative, al potere di

mercato di alcuni operatori ed al contesto istituzionale che ostacola il processo concorrenziale.

Analizzando le ragioni economiche che spiegano l'esistenza ed il funzionamento del movimento dei consumatori, ponendosi da un punto di vista economico si identificano alcune condizioni di esistenza e di successo di queste organizzazioni che sono il mancato funzionamento adeguato del mercato. Naturalmente il punto di vista economico non basta a spiegare le dinamiche del movimento dei consumatori. Esistono importanti ragioni sociologiche che spingono i cittadini a iscriversi alle associazioni e a sentirsi parte di questo movimento e altri a diventare attivisti. Si tratta di motivazioni spesso vicine a quelle che caratterizzano altri movimenti sociali.

Dal punto di vista economico le associazioni dei consumatori possono essere considerate come delle organizzazioni che producono servizi e li offrono ai potenziali clienti, generalmente per un prezzo *forfettario*, cosistuito dalla quota annuale di iscrizione. È dunque possibile analizzarle come parti di un ipotetico mercato dove le associazioni competono tra di loro attraverso la fornitura dei servizi e dove, tutte assieme, sono in concorrenza con altre istituzioni economiche che possono offrire gli stessi servizi.

Gli *output* delle associazioni sono classificabili in tre aree: fornitura di informazioni, assistenza legale, rappresentanza e influenza istituzionale. In tutte e tre le aree le ragioni economiche che giustificano la presenza delle associazioni sono riconducibili alla specializzazione e alle economie di scala insite in queste attività. Si tratta di attività che il singolo consumatore ha interesse a svolgere per risolvere problemi di scelta di prodotti o di torti subiti, ma che difficilmente può intraprendere da solo, sia per le competenze tecniche che queste attività implicano sia per i costi che dovrebbero sopportare se, ad esempio, si mettesse a confrontare le caratteristiche tecniche di decine di prodotti.

I costi che il singolo consumatore dovrebbe sopportare per produrre i vari *output* sarebbero probabilmente incompatibili con la loro utilità, perché supererebbero generalmente il valore del prodotto acquistato e sempre i benefici conseguibili. Invece un'associazione può suddividere i costi tra tutti i soci e può utilizzare tecnici ed esperti con un'elevata competenza specifica in ogni campo.

Ogni associazione sceglie il proprio posizionamento mescolando i vari *output* e decidendo il livello al quale offrirli. È chiaro che il successo di un'associazione dipende dall'appropriatezza della scelta, ossia dalla corrispondenza del *mix* di servizi offerti con quelli domandati dai consumatori, sia dall'efficacia e dall'efficienza dei servizi offerti, ossia dal livello delle prestazioni in confronto con il prezzo richiesto.

Vi è quindi un'asimmetria fra i produttori ed i consumatori che rende difficile per questi ultimi selezionare adeguatamente tra i prodotti esistenti sul mercato. Esiste però anche un'evidente asimmetria dimensionale tra il consumatore e qualsiasi produttore. Quest'asimmetria diventa tanto più grande quanto più aumenta la dimensione del produttore ed il grado di concentrazione del mercato in cui opera.. Normalmente la differenza dimensionale tra due agenti in un qualsiasi mercato dà origine ad una differenza di potere contrattuale che può determinare delle rendite da parte dell'operatore maggiore a spese di quelli minori, rendite che si possono annidare nelle condizioni di pagamento, nelle condizioni contrattuali, negli obblighi e negli impegni reciproci.

Anche in mercati relativamente competitivi la differenza dimensionale può dare origine a potere contrattuale nelle relazioni verticali tra venditore ed acquirente. La dimensione del potere contrattuale è data dal peso differente che ha la minaccia di uscita nei due casi. Un cliente è tanto più importante quanto più consistente è il suo peso nel giro d'affari del fornitore ed analogamente il fornitore è

tanto più importante per un dato cliente, quanto maggiore è la sua quota di vendite nel giro d'affari complessivo di quest'ultimo.

Queste considerazioni hanno spinto Galbraith a parlare di *countervailing power* nei confronti dei grandi produttori da parte delle grandi catene distributive che, appunto con le loro dimensioni, controbilanciano il potere contrattuale dei grandi produttori di marca limitandone le rendite dovute alla differenziazione dei prodotti e alla concentrazione dei mercati. La forte concorrenza sui mercati di sblocco della distribuzione, costringe poi i distributori a trasferire sui consumatori le migliori condizioni contrattuali ottenute, attraverso un miglioramento del binomio prezzo/servizio.

Quando si consideri la relazione con i consumatori, le differenze sono accentuate dal carattere non professionale dell'attività di consumo per il cittadino, che quindi non ha a disposizione tutta una serie di strumenti tipici delle relazioni professionali d'affari.

In un mercato sufficientemente competitivo questa differenza di potere è temperata dalla possibilità del consumatore di cambiare rapidamente fornitore, se non è soddisfatto del prezzo o della qualità del prodotto. Quando questa scelta può essere effettuata facilmente, esistono incentivi sufficienti perché i produttori si comportino correttamente. La situazione cambia quando si propone una qualche forma di potere monopolistico, dato dalla differenziazione dei prodotti, da un grado di concentrazione elevato, da costi di apprendimento del consumatore non riciclabili su altri prodotti, oppure da collusione oligopolistica tra tutti gli operatori di un mercato. Queste differenze di potere si riflettono, ad esempio, nei contratti tipo con clausole inique, nelle forme di adempimento contrattuale, nella disparità di penalità tra le parti per il non rispetto del contratto. I contratti per l'acquisto di automobili sono stati a lungo esempi illuminanti, mentre quelli assicurativi o quelli bancari continuano a mantenere pesanti disparità di trattamento.

In questo contesto le associazioni dei consumatori possono svolgere un ruolo di *countervailing power* rendendo visibile e significativa la minaccia di uscita da parte dei consumatori. Questa minaccia può essere attuata tramite una forma esplicita di boicottaggio, oppure con strumenti più morbidi, come la distribuzione di informazioni tipiche dei test comparativi, ma è evidentemente la radice dell'eventuale potere contrattuale che le associazioni di consumatori possono detenere. Grazie a questa minaccia potenziale possono ottenere migliori condizioni contrattuali modalità più favorevoli di eventuali risarcimenti, legislazioni più protettive. Gli strumenti utilizzati, per avere un grado elevato di protezione degli interessi dei consumatori, possono naturalmente essere diversi e vanno da una legislazione apposita ad accordi privati con i produttori. Sembra evidente però che l'esistenza di associazioni di consumatori in grado di esercitare una credibile minaccia di uscita, incentiva i produttori a ridurre i comportamenti scorretti e, al contrario di quanto si possa credere, una situazione del genere non comprime lo spazio dei produttori ma avvantaggia quelli competitivi e corretti.

Questi infatti sono danneggiati dai comportamenti opportunistici dei loro concorrenti che, perseguendo rendite individuali, si comportano come *free rider* e minano l'ambiente complessivo, riducendo la fiducia dei consumatori, alzando dunque i costi di transazione e rendendo necessari forti investimenti reputazionali.

Da questo punto di vista la protezione dei consumatori può essere considerata un bene pubblico di cui beneficiano, sia i consumatori stessi, sia tutti gli operatori economici. La protezione del consumatore fa parte dell'assetto istituzionale che una società si dà e costituisce l'imprescindibile cornice del mercato. Le istituzioni rappresentano le regole del gioco di una società e possono ridurre l'incertezza dei rapporti sociali, abbassare i costi di transazione e

garantire l'applicazione dei diritti di proprietà<sup>47</sup>. Le istituzioni virtuose rendono i mercati sicuri e trasparenti, ricchi di informazioni e garantiti contro le inadempienze accidentali o volontarie.

Qualsiasi posizione di monopolio e potere di mercato dà luogo a una perdita di benessere collettivo determinata essenzialmente dall'extraprofitto del monopolista e dalla riduzione del *surplus* del consumatore (ossia la differenza tra i prezzi di mercato e i prezzi di riserva di ogni consumatore). Questi due risultati sono il frutto congiunto dei maggiori prezzi che un monopolista riesce a praticare, e delle minori quantità prodotte, rispetto a una situazione concorrenziale.

Per ottenere questa rendita e per mantenerla, i potenziali monopolisti sono disposti a sopportare dei costi strategici, come gli investimenti in ricerca o le spese pubblicitarie, oppure amministrativi (spese legali, *lobbying*) che portano a disperdere parte della rendita. Gli effetti di benessere di questi costi possono essere diversi: ad esempio i costi in ricerca e sviluppo di una gara tecnologica dissipano anticipatamente parte delle rendite che saranno ottenute con i brevetti successivi, ma producendo ricadute sociali positive, con nuove tecnologie e nuovi prodotti.

Quando i prezzi dei voli aerei negli Stati Uniti erano regolamentati, le compagnie aeree competevano per i clienti (la rendita) con una gara sull'offerta di servizi. L'effetto della dissipazione della rendita era dunque duplice. Da un lato i clienti fruivano effettivamente di servizi in più, dall'altro molti clienti avrebbero probabilmente scambiato quei servizi per una riduzione dei prezzi, ma non avevano modo di ottenere questo scambio.

Se non ci sono barriere all'entrata nella gara per la conquista della rendita, le spese associate possono anche essere molto alte e portare fino alla dissipazione totale della rendita stessa, ed in

---

<sup>47</sup> D. NORTH, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzioni dell'economia*, Bologna, 1994.

molti casi soprattutto nei monopoli non istituzionali, questa dissipazione può favorire i consumatori.

Quando nella definizione di una rendita intervengono scelte pubbliche sorgono nuovi problemi. Infatti, i beneficiari di queste scelte, sono incentivati a fare forti pressioni sul governo per ottenere la rendita, mentre la posta in gioco per i consumatori, che sono i potenziali perdenti, è individualmente troppo piccola per generare preoccupazioni e mobilitazioni. Come vedremo, l'inserimento nel gioco delle associazioni dei consumatori può modificare almeno in parte questo esito.

La ricerca di queste posizioni di rendita (*rent seeking*) comporta spese di *lobbying* per influenzare i decisori, campagne pubblicitarie del tipo "noi lavoriamo per il benessere di tutti" per influenzare benevolmente l'opinione pubblica, spese legali per la difesa delle concessioni, i cui esiti, dal punto di vista del benessere collettivo, sono quantomeno dubbi.

Vi sono quindi anche rendite istituzionali molto diverse, come nel caso dei tassisti<sup>48</sup>: il numero chiuso delle licenze riduce artificialmente l'offerta del servizio, con un aumento dei prezzi e una perdita di opportunità da parte dei consumatori. Il prezzo della licenza, che supera i cento milioni nelle grandi città italiane, mentre dovrebbe essere vicino a zero, costituisce il valore attualizzato della rendita, data dai sovrapprofitti che vengono realizzati ogni anno. In questo caso il

---

<sup>48</sup> Problema quanto mai attuale in Italia a seguito del c.d. "pacchetto Bersani" sulle liberalizzazioni approvato con il decreto-legge n. 223 del 4 luglio 2006 e definitivamente convertito dalla Legge n. 248 del 4 agosto 2006. Con una norma del decreto legge si prevede che, fatta salva la possibilità di conferire nuove licenze secondo la vigente programmazione numerica, i Comuni possono bandire pubblici concorsi e concorsi riservati a chi è già titolare di licenza taxi (in deroga alle attuali disposizioni) per l'assegnazione a titolo oneroso di licenze eccedenti la vigente programmazione numerica. Nei casi in cui i comuni esercitino tale facoltà, i soggetti assegnatari delle nuove licenze non le possono cedere separatamente dalla licenza originaria e devono avvalersi, sotto la propria responsabilità, di conducenti il cui contratto di lavoro subordinato deve essere trasmesso all'amministrazione vigilante entro le ore 24 del giorno precedente il servizio. I proventi derivanti dall'assegnazione a titolo oneroso delle nuove licenze sono ripartiti tra i titolari di licenza taxi del medesimo comune che mantengono una sola licenza.

danno per i consumatori si estende ad altre esternalità negative, come ad esempio l'inquinamento causato da un maggiore uso della motorizzazione privata e della seconda macchina.

Dopo le prime analisi l'attività di *rent seeking* è stata indagata in molte direzioni. Alcune teorie propongono un modello dove sono rappresentati tre attori: le imprese che cercano la rendita, il regolatore che può assegnarla, i consumatori che, essendo più deboli contrattualmente e senza alternative, pagano i maggiori costi associati alla rendita, possono però votare per l'elezione del regolatore sulla base della loro percezione sulle conseguenze delle sue scelte politiche.

Posto che i consumatori siano il gruppo di votanti più ampio, la probabilità  $B$  che il regolatore ha di essere rieletto è funzione della variazione del benessere del consumatore  $w$ :

$$B = B'(w)$$

Le scelte del regolatore possono implicare un trasferimento a favore dei consumatori ( $w > 0$ ), oppure un trasferimento a scapito dei consumatori ( $w < 0$ ) ad esempio istituendo un monopolio.

L'impresa ottiene la rendita se ne trasferisce una parte al regolatore, sia sotto forma di pagamento diretto, che come supporto alle campagne elettorali, assunzione di persone indicate dal regolatore o altre forme più o meno indirette.

Il comportamento ottimale del regolatore, che supponiamo animato da autointeresse, consiste nel bilanciare la quota di rendita  $S$  di cui riesce ad appropriarsi con la probabilità  $B'$  di essere rieletto. Ovviamente maggiore è il salario del regolatore, minori sono le rendite create per appropriarsi di una parte. D'altronde se la funzione  $B=B'(w)$  è sufficientemente elastica, cioè se le risposte dei consumatori sono molto sensibili a piccole variazioni di  $w$ , le rendite create artificialmente  $S$  tendono a diminuire.

Un regolatore forte è in grado di catturare tutta la dispersione della rendita e di fatto usa le imprese per estrarre una rendita dai consumatori, di cui si appropria integralmente. È molto improbabile però che le imprese accettino di colludere per variazioni dei profitti negative o anche vicine a zero. Infatti nel lungo periodo possono entrare e uscire dal mercato e quindi rinunciare a transazioni che generano perdite invece di profitti. I consumatori invece non possono uscire, specialmente se parliamo di prodotti o servizi in monopolio, e sono costretti a pagare i prezzi più alti o a sopportare i servizi più scadenti che sono legati alle rendite (comunque spartite tra regolatore e imprese).

Per il consumatore la situazione migliore è quella di un conflitto tra regolatore e imprese che potrebbe abbassare le rendite e, comunque, favorire meccanismi di dispersione che siano benefici socialmente.

Se in questo modello si aggiunge la possibilità che i consumatori siano organizzati in associazioni, possono verificarsi diversi mutamenti. Innanzitutto i consumatori sono in grado di compiere azioni di monitoraggio sull'operato del regolatore, rendendo più visibili le variazioni del *surplus* e dunque aumentando l'elasticità della funzione della probabilità di rielezione  $B(w)$ . Inoltre possono favorire le situazioni di conflitto tra le imprese e il regolatore che sono le più favorevoli ai consumatori. Infine, entro certi limiti, possono, seguendo la terminologia di Hirschman, esercitare l'opzione *voice* e quella *exit* (almeno nei limiti di un boicottaggio temporaneo). Queste due opzioni, collegando il mercato delle rendite o selezionare meccanismi di dispersione favorevoli ai consumatori (seppure in questo caso permangono problemi distributivi e di efficienza).

Naturalmente occorre considerare che la funzione di utilità dei consumatori può essere diversa da quella dei dirigenti delle

associazioni, i quali a loro volta possono essere catturati nel gioco di spartizione della rendita, o addirittura diventare *rent seeker*.

#### **10. Strategie di crescita del movimento consumatori.**

Molte delle attività tipiche delle associazioni dei consumatori sono caratterizzate da economie di scala, ossia queste attività sono realizzabili a costi unitari più bassi, maggiore è il numero degli associati cui sono rivolte. Anche per le attività più istituzionali, sebbene non sia possibile parlare in senso stretto di economie di scala, esiste però un problema dimensionale, nel senso che la forza contrattuale delle associazioni è legata al loro grado di rappresentanza e ambedue sono funzione, più o meno diretta, del numero di associati.

Nel panorama italiano, dove il movimento dei consumatori risulta molto polverizzato e caratterizzato dalla presenza di piccole organizzazioni, appare dunque rilevante che le associazioni si pongano il problema della crescita, se non vogliono essere condannate a un ruolo subalterno. Questo significa porsi in modo esplicito il problema dell'aumento del numero degli iscritti, con una strategia organizzata e finalizzata a quest'obiettivo. All'interno del set di azioni possibili per raggiungere gli obiettivi di un'associazione, occorre selezionare con più decisione le mosse che hanno come risultato, principale o secondario, un aumento delle iscrizioni.

Dall'analisi svolta nei paragrafi precedenti sulle attività delle associazioni risulta chiaro che una strategia di crescita va organizzata partendo dalle aree della fornitura di informazioni ai consumatori e della tutela nelle controversie. Si tratta, infatti, delle aree in cui più chiaramente gli *output* delle associazioni si costituiscono in servizi specifici, cui il consumatore può dare un valore individuale e cui può seguire una decisione di associarsi. Altre aree, come la tutela

istituzionale, se pure molto importanti, non consentono di ottenere risultati che il singolo consumatore può identificare come vantaggi definiti e specifici.

Poiché le risorse di cui le associazioni dispongono sono limitate, occorre selezionare uno specifico *mix* di servizi, che può variare da associazione ad associazione, secondo la vocazione e le specializzazioni distintive, ma che deve rispondere all'obiettivo generale della crescita.

Una strategia più orientata alla fornitura di informazioni, in particolare di test comparativi, richiede maggiori risorse finanziarie e competenze specifiche nel mercato editoriale. Invece una strategia maggiormente orientata alla tutela nelle controversie richiede una presenza capillare sul territorio e molte risorse umane, che però possono essere mobilitate attraverso il volontariato.

In ambedue i casi le associazioni dovrebbero utilizzare strumenti di *marketing* specifici, tesi a valorizzare i propri servizi, a definire un prezzo (la quota d'iscrizione) che il consumatore possa ritenere vantaggioso, a creare le occasioni di comunicazione con i soci potenziali.

Molti fattori sembrano far ritenere che la mancata crescita del movimento dei consumatori sia dovuta anche ad una carenza dell'offerta. Infatti, come riportato da recenti ricerche, risulta come quasi cinque milioni di italiani siano disposti a iscriversi a un'associazione di consumatori, in cambio di servizi di informazioni e di tutela nelle controversie realmente esistenti, di qualità riconoscibile e facilmente accessibili.

Sembra però possibile che la domanda e l'offerta di servizi associativi possano non incontrarsi. Questo avviene se i costi necessari per mettere a punto dei servizi adeguati sono troppo elevati e la curva dei costi medi risulta sempre superiore alla curva di domanda. In questi casi non esiste un equilibrio possibile e l'associazione che si

propone di offrire dei servizi informativi e di tutela, opera sempre in perdita, indipendentemente dalla scala produttiva.

Una situazione del genere potrebbe giustificare qualche forma di intervento pubblico di sostegno alle associazioni., visto che un livello adeguato di tutela dei consumatori, cui le associazioni danno un contributo rilevante, costituisce un elemento istituzionale importante di un mercato funzionante e ha le caratteristiche economiche del bene pubblico.

In molti paesi europei le associazioni fruiscono sotto varie forme di finanziamenti pubblici che ne sostengono l'attività, soprattutto nella fase iniziale di espansione e consolidamento. Almeno sul terreno dei test comparativi si è visto in molti paesi come, dopo un periodo iniziale, le capacità di autofinanziamento delle associazioni crescano fino a coprire la quasi totalità dei costi.

Naturalmente occorre mettere a punto forme di finanziamento pubblico che favoriscano la crescita delle associazioni e non si trasformino in una rendita politica, ad esempio evitando distribuzioni a pioggia di fondi, ma concentrandoli invece su specifiche attività legate agli *output* che, essendo facilmente riconoscibili dai consumatori, possano innescare un circolo virtuoso di crescita.

### **11. L'avvento della class action.**

L'introduzione delle prime forme di *class action* negli Stati Uniti risale al 1938 in una versione che fu criticata dagli stessi giudici per la forza del linguaggio che, qualcuno disse, poteva far distrarre dalle questioni reali. Fu rielaborata nel 1964 e due anni dopo vide la luce quella che oggi è la *Federal Rule 23*. Essa delinea i quattro requisiti che la *class action* deve avere che sono il rilevante numero delle persone che possono essere interessate dall'azione, la comunanza

delle situazioni giuridiche e di fatto da tutelare, la tipicità della situazione giuridica e la adeguatezza della rappresentazione. A questi pre-requisiti vanno aggiunti la predominanza delle questioni generali su quelle personali e la economicità in senso lato della *class action* rispetto ad altre azioni possibili.

Le *class action* costituiscono, quindi, una realtà ormai consolidata in molti Paesi stranieri, primi fra tutti gli Stati Uniti.

Sono azioni collettive, e non individuali, con cui più risparmiatori e/o consumatori fanno richiesta al giudice di risarcire i danni subiti per via di comportamenti illeciti di società e imprese. In pratica, risparmiatori e/o consumatori, anziché agire in giudizio da soli per soddisfare le loro pretese risarcitorie, agiscono congiuntamente, avendo subito danni da una medesima condotta illecita della società convenuta in giudizio.

La direttiva n. 98/27/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19-5-98 relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori in UE stabilisce che enti legittimati quali ad esempio associazioni dei consumatori o autorità pubbliche indipendenti, sono autorizzate ad agire in giudizio per conto di un gruppo di persone danneggiate dalla condotta del convenuto.

Come è noto, per quanto riguarda l'Italia, una norma di questo tipo è stata introdotta con la Legge 281/98<sup>49</sup>. Leggi analoghe in altri paesi dell'Unione Europea hanno introdotto delle norme riconducibili e assimilabili alla *class action*. È avvenuto in Olanda nel 1994, in Portogallo nel 1995, in Inghilterra e Galles nel 2000, in Spagna nel 2001 e in Svezia nel 2002. Quanto alla Francia, nel 1992, sono state introdotte alcune norme specifiche che autorizzano le associazioni dei consumatori, in seguito al ricevimento di un mandato, ad agire in nome di molteplici consumatori che hanno subito un danno

---

<sup>49</sup> Vedi più diffusamente, *infra*, cap. II, par. 7.

avente la medesima origine (*action en representation conjointe* del codice di consumo).

Il primo tentativo del Parlamento italiano di tutelare collettivamente i consumatori è avvenuto durante la XIV Legislatura<sup>50</sup> con il Progetto di Legge ad iniziativa parlamentare C. 3838 a firma dell'On. Bonito (DS-Ulivo) e altri. Il PDL non si prefiggeva di istituire la figura giuridica delle azioni collettive, ma si limitava a modificare un articolo della Legge n. 281 del 30 luglio 1998 per prevedere " ... *il risarcimento dei danni e la restituzione di somme dovute direttamente ai singoli consumatori e utenti interessati, in conseguenza di atti illeciti plurioffensivi ... che ledono i diritti di una pluralità di consumatori e di utenti*". Nonostante l'impalpabilità dell'intervento legislativo e la sua approvazione pressoché all'unanimità da parte della Camera dei Deputati il 21/07/2004<sup>51</sup> l'iter parlamentare si arenò al Senato, dove non fu nemmeno avviato l'esame da parte delle commissioni competenti di Giustizia e Industria-Commercio-Turismo. Il progetto prevedeva, all'Art. 2, la legittimazione attiva oltre alle Associazioni di consumatori del Cncu, anche alle Associazioni di investitori.

Nel corso della discussione al Senato della legge finanziaria per il 2008, il 15 novembre 2007, è stato approvato l'emendamento 53.0.200 (testo 3), a firma dei senatori Manzione e Bordon, che introduce, salvo possibili modifiche nel passaggio alla Camera dei Deputati, per la prima volta la class action nel nostro ordinamento.

Si tratta di una novità di grande importanza e di portata rivoluzionaria nel sistema giuridico italiano, imperniato sul concetto di tutela giurisdizionale individuale, di cui all'art. 24 della Costituzione.

Se si entra nel merito della norma, ci si rende conto, però, che la *class action* italiana è ben lontana dall'omologa azione americana.

---

<sup>50</sup> Maggio 2001 - aprile 2006.

<sup>51</sup> Votanti 445, favorevoli 437, contrari 8, astenuti 1

Innanzitutto, negli Stati Uniti le azioni collettive possono essere esperite direttamente dagli interessati, purché il numero degli attori sia talmente elevato da rendere impossibile lo svolgimento di processi individuali paralleli. In Italia, invece, la decisione esclusiva sul se e come agire spetterà alle associazioni di categoria. Legittimate direttamente dall'adottanda norma sono le 16 associazioni facenti parte del CNCU (Consiglio nazionale consumatori e utenti). Le altre associazioni di categoria abilitate, anche per gli investitori che non sono definiti nel testo della norma, dovranno essere individuate di concerto dai Ministri della Giustizia e dello Sviluppo, previa consultazione delle commissioni parlamentari competenti. Viene comunque fatto salvo il diritto all'azione individuale.

In altre parole, il singolo consumatore può agire in giudizio da solo nelle forme di giustizia tradizionale in vigore e con le stesse possibilità di successo che ha oggi. Se però decide di fare una *class action* non lo può fare, nemmeno se trova migliaia di persone disposte ad agire insieme a lui. La decisione sulla *class action* spetta soltanto alle associazioni di categoria, a dispetto del diritto costituzionale dell'individuo ad agire in giudizio a tutela dei propri interessi.

Nel sistema americano, inoltre, la *class action*, prima di essere istruita, può essere bloccata dal giudice il quale, con una valutazione sommaria e senza entrare nel merito della controversia, la dichiara inammissibile ove la consideri infondata e pretestuosa. Si tratta di un filtro importante che serve a non appesantire il sistema giudiziario e a evitare processi palesemente senza fondamento. La norma italiana, invece, non prevede tale filtro. Nel momento in cui un'associazione di categoria agisce, il processo si deve svolgere nelle forme previste, e in tutti e tre i gradi di giudizio, se si procede alle normali impugnative. Lo scenario è ancora più inquietante se lo si lega ai soggetti che sono titolari delle *class actions*, che non sono i consumatori o i piccoli risparmiatori, ma le associazioni di cui si è

detto. Sono loro che decidono quando e come agire, e potrebbero decidere di farlo non per la tutela di interessi concreti, ma solo per ragioni di peso o opportunità politica.

Ancora, nelle *class actions* statunitensi è prevista la *discovery*, uno strumento processuale che consente all'attore di accedere ai documenti e agli archivi delle società convenute in giudizio e di interrogarne i rappresentanti legali sotto giuramento. Nessuna traccia di tutto questo nella proposta italiana, nonostante sia noto che il successo delle azioni collettive dipende in gran parte proprio dal tipo di istruzione probatoria concessa nell'ordinamento statunitense.

Sembra assolutamente fuori luogo che in un sistema come il nostro, incentrato sul diritto individuale ad avere un processo (art. 24 Costituzione), il diritto alla *class action* sia sottratto ai singoli per essere affidato alle associazioni di categoria. Né ha senso riconoscere al singolo il diritto di agire per conto proprio e nelle forme tradizionali. Non solo tale riconoscimento è superfluo perché deriva da una norma di natura costituzionale, ma è del tutto inefficace rispetto all'esigenza di tutelare il consumatore e l'investitore nel gioco di forza che li vede contrapposti alle grandi società multinazionali.

Inoltre appare assolutamente fuori luogo che si faccia un *discrimen* tra associazioni di categoria abilitate alle *class actions* e associazioni non abilitate, soprattutto se a decidere su tale abilitazione sono organi politici come i Ministri. In questo modo non solo si rischia di aumentare il peso delle *lobby*, ma gli enti abilitati ad agire sono suscettibili di cambiamento a seconda del colore politico del Governo.

## **CAPITOLO II**

**Nascita e sviluppo degli strumenti e delle  
tecniche di attuazione della tutela: trasparenza ed  
altri strumenti tecnico-giuridici**

## **1. Indipendenza dei concetti di “consumo” e “consumatore”.**

Inevitabile punto di partenza di un percorso che riguarda il «consumatore» è quello di prendere atto dell'avvenuto passaggio da una società caratterizzata da un ruolo preponderante dell'apparato produttivo, ad una in cui la fase distributiva assume una sua decisa connotazione come autonomo «decisore» dei fenomeni di mercato (e non più mero anello di distribuzione), fino ad arrivare – ed è storia attuale – ad una società consumista, anzi, come di dirà, post-consumista.

Il consumo che scandisce i tempi del nostro vivere «moderno», da fenomeno necessario ad «assorbire» l'offerta è divenuto, sempre più, una realtà che non può più essere messa in una relazione di subordinazione necessitata, ma ha sviluppato un proprio ruolo. Il consumo, quando, con una espressione imprecisa ma che rende il senso, viene assunto come consumo «finale», implica la presenza di un «consumatore».

«Consumo» e «consumatori» sono due termini tra loro legati da una relazione non biunivoca, nel senso che se è certamente vero che laddove c'è un consumatore lì c'è un atto (o più) di consumo, non è sempre vero il contrario: il consumo non implica necessariamente la presenza di un consumatore.

Quanto detto implica, evidentemente, che non sia corretto trarre delle implicazioni legate al consumo come sempre e comunque pertinenti anche al consumatore. I due ambiti vanno dunque tenuti separati, ma ciò ci porterebbe a svolgere una analisi troppo vasta rispetto agli intendimenti di questa Introduzione. Di conseguenza, con una riduzione fisiologicamente legata all'obiettivo, trattandosi del

consumo, anche se non specificato, si farà riferimento al consumo «finale» che presuppone immancabilmente un consumatore escludendosi sia il consumo c.d. «intermedio» sia quello «finale» il cui attore non sia un consumatore (nel senso, anche giuridico, di cui si dirà più avanti).

## **2. La nascita del consumo e del consumatore «moderno»..**

La nascita del consumo moderno e, di conseguenza, del nostro consumatore, è figlia della Rivoluzione industriale<sup>52</sup>, fenomeno che ha segnato irrevocabilmente un allargamento globale della diffusione dei prodotti, implicando il trasferimento al produttore (e al distributore) dell'ideazione delle giuste metodiche per far preferire i propri prodotti a quelli dei concorrenti<sup>53</sup>. La produzione di massa ha infatti generalizzato i prodotti stessi rendendoli largamente sostituibili destinati, come sono, all'assolvimento di bisogni non particolarmente strutturati.

In questo torno di tempo – fine dell'800 dello scorso secolo – diviene allora rilevante dedicare attenzione, da una parte, alle modalità per rendere «diversi» i prodotti (pur se tecnicamente uguali o simili) agli occhi – o, meglio, alle tasche – dei consumatori e, dall'altra, ad approfondire il comportamento dell'acquirente, sia sotto il versante economico che sotto quello psicologico-motivazionale<sup>54</sup>.

Sul versante economico, almeno leggendo le analisi degli economisti classici, si attribuisce al consumo una funzione

---

<sup>52</sup> Fuori luogo delineare la genesi e le conseguenze della Rivoluzione industriale (o, meglio, dalle due Rivoluzioni industriali), su cui si rinvia, a titolo meramente esemplificativo, a T.S. ASHTON, *La rivoluzione industriale. 1760-1830*, VIII ed., Bari, 1987, nonché a MOKYR (ed. by), *The british Industrial Revolution. An economic perspective*, Oxford, 1993.

<sup>53</sup> G. BONANNO, *Concorrenza imperfetta e differenziazione dei prodotti: una rassegna critica di recenti discussioni analitiche*, in *Note economiche*, 1986, n. 5-6, p. 102 ss.

<sup>54</sup> V., per una panoramica, S. ZAPPALÀ, G. SARCHIELLI (a cura di), *Prospettive di psicologia economica*, Milano, 2001; G. SIRI, *La psiche del consumo*, Milano, 2001.

utilitaristica, cioè come mezzo al fine del soddisfacimento di un bisogno. Per detto soddisfacimento, il consumatore – inteso quale singolo individuo – agisce sulla base di un calcolo razionale, che tiene conto del reddito disponibile (o atteso) e delle variazioni dei prezzi. In secondo piano, sono poste, le connotazioni «irrazionali», quali il «gusto», lo status symbol, le aspirazioni, ossia, in altre parole, quello che viene «attribuito» al prodotto che non è semplicisticamente ricondotto ad un mero rapporto tra domanda e offerta o tra reddito, propensione all'acquisto e prezzo. Del pari vengono trascurate le interrelazioni del momento del consumo. Si diceva che il consumatore è analizzato come «singolo» con ciò eliminando alcune «interferenze» significative: si perdono, infatti, le relazioni tra le decisioni di acquisto del singolo e quelli del «gruppo di riferimento», ovvero del gruppo al quale questi vorrebbe fare riferimento.

Alla riflessione economica si è presto aggiunta quella sociologica (e antropologica) in cui il consumatore è posto in relazione all'«ambiente», di cui si approfondiscono le dinamiche comportamentali. Coeva a questa nuova attenzione la nascita della disciplina del marketing<sup>55</sup>, che, proprio nella crescente attenzione al consumatore, ha sviluppato alcuni degli indirizzi di questi ultimi anni<sup>56</sup>: si pensi alla produzione just in time, al CRM, al commercio elettronico<sup>57</sup>, etc<sup>58</sup>.

Secondo una classificazione ricorrente, sono note tre scuole di pensiero sullo studio del comportamento del consumatore<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> W.G. SCOTT, *Lo sviluppo teorico del Marketing*, in *Manuale di marketing*, a cura di L. GUATRI e W.G. SCOTT, II ed., Milano, 1976; L. GUATRI, S. VICARI, R. FIOCCA, *Marketing*, Milano, 1999, p. 3 ss., p. 743 ss.

<sup>56</sup> J. ARNDT, *Paradigms in consumer research: a review of perspectives and approaches*, in *20 European J. of Marketing* (1986), 8, p. 23 ss.

<sup>57</sup> Vedi *infra*, cap. III, par. 13 e ss.

<sup>58</sup> G. COZZI, G. FERRERO, *Marketing. Principi, metodi, tendenze evolutive*, Torino, 2000, p. 7 ss.; W.G. SCOTT, *Il marketing nella società dell'informazione*, in W.G. SCOTT, M. MURTULA, M. STECCO (a cura di), *Manuale di management. Strategie, modelli e risorse dell'impresa nell'economia digitale*, Milano, 2003, p. 901 ss.

<sup>59</sup> D. DALLI, S. ROMANI, *Il comportamento del consumatore. Acquisti e consumi in una prospettiva di marketing*, II ed., Milano, 2004 e, in estrema sintesi, in D. DALLI, *La*

La prima scuola è quella che segue l'approccio della psicologia cognitiva<sup>60</sup>.

Oggetto di indagine sono le modalità secondo le quali vengono acquisite le informazioni dall'ambiente circostante e come vengono utilizzate anche in relazione ad ulteriori stimoli ad esse connesse. Con riferimento al consumatore, l'analisi si riferisce all'attività decisionale che è preceduta da una identificazione dei fini perseguiti e dall'acquisizione delle informazioni necessarie. In questa disamina vengono individuati due versanti: il primo è quello degli elementi «razionali» della psicologia individuale (regole decisionali, apprendimento, etc.); il secondo, quello della dimensione «affettiva» (le emozioni, le espressioni, la simbologia, etc.)<sup>61</sup>.

La seconda corrente di pensiero (detta dei behaviouristi) attribuisce la causa dei comportamenti individuali alle «interferenze» ambientali, escludendo il valore incidentale delle cognizioni dell'attore. Il comportamento, per i fautori di questa scuola, è determinato da fattori esterni<sup>62</sup>. C'è comunque un punto di contatto con le indicazioni della precedente scuola: il valore dell'apprendimento.

Per i behaviouristi, l'apprendimento è la risultanza del «condizionamento» ambientale, mentre per i cognivisti è la rappresentazione che di questo apprendimento è fatta, internamente, dall'individuo.

Questa impostazione risente, però, di una evidenza fattuale nelle numerose ipotesi in cui le scelte del consumatore sono consapevolmente determinate da un «coinvolgimento» intellettuale, al di

---

*ricerca sul comportamento del consumatore: lo stato dell'arte in Italia e all'estero*, in *Mercati e competitività*, 2004, n. 0, p. 45 ss.

<sup>60</sup> J.A. HOWARD, *Buyer behavior in marketing strategy*, 4th ed., Englewood Cliffs, 1994; C. ORSINGER, *Il servizio dalla parte del cliente Un approccio cognitivo all'esperienza di consumo*, Roma, 2000.

<sup>61</sup> Cfr., T.S. ROBERTSON, H.H. KASSARJIAN (ed. by), *Handbook of consumer behavior*, Englewood Cliffs, 1991 e, più di recente, I. SIMONSON, Z. CARMON, R. DHAR, A. DROLET, S.M. NOWLIS, *Consumer research: in search of identity*, in *52 Annual Rev. Of Psychology* (2001), p. 249 ss.

<sup>62</sup> D. DALLI, *La ricerca sul comportamento*, op. cit., p. 50 s.

là di qualsivoglia – e, non di rado, di segno opposto – «indicazione» proveniente dall'ambiente.

Infine, il terzo orientamento, punta l'attenzione sul dato di esperienza nell'acquisto, piuttosto che nell'acquisto in sé. In sostanza, invece di capire cosa, perché e come il consumatore acquista, si concentra il *focus* sul «rapporto» che si crea con il prodotto una volta che questo entra a far parte del suo quotidiano. In altre parole, di come il consumatore «vive» il prodotto che acquista (si pensi, per es., alle connotazioni simboliche)<sup>63</sup>.

In questa dimensione, si distingue poi a seconda che l'analisi attenga alle esperienze del singolo consumatore, ovvero alle interazioni di questi con il sociale. Quest'ultima appare, allo stato, la prospettiva più significativa, allorquando – anche secondo l'esperienza quotidiana – l'atto di acquisto non è scisso dalle correlazioni tra l'individualità (e l'individualismo) e la relazione (e l'integrazione) sociale. Si consuma, insomma, non solo per sé ma anche per ciò che questo rappresenta rispetto agli altri. La definizione del proprio «essere consumatore» dipende, allora, da una costante riallocazione del proprio ruolo sociale, attuata proprio con l'acquisto dei prodotti<sup>64</sup>.

Nell'ambito di una relazione con il sociale, si collocano quegli autori che esaltano la funzione comunicativa del consumo, il cui senso è quello di segnalare agli altri quali sono i propri valori e quale sia il senso dell'acquisto di un certo prodotto rispetto ad un altro. Il consumo come «linguaggio» implica l'adozione da parte del consumatore di un codice comunicativo condiviso, per cui il consumo è inserito necessariamente in una «dinamica di gruppo», di quei soggetti, cioè, in grado di riconoscere (e riconoscersi) nel «codice» a cui corrisponde quella tipologia di acquisto (per es. come prodotti, ma anche come

---

<sup>63</sup> K.M. ELKSTROM, *Revisiting the family tree: historical and future consumer behavior research*, in *1 Academy of Marketing Science Rev.* (2003), p. 1 ss.

<sup>64</sup> V. CODELUPPI, *Lo spettacolo della merce*, Milano, 2000; E. DI NALLO (a cura di), *Il significato sociale del consumo*, Roma-Bari, 1997.

modalità)<sup>65</sup>. Il contesto sociale non può che influenzare i «gruppi» che in esso operano, donde valutazioni che prendono atto delle spinte e contropunte tra due caratterizzazioni all'apparenza inconciliabili: quella dell'affermazione dell'individualità e del proprio ruolo quale singolo e quella dell'«appartenenza», del bisogno di essere accettati in un dato ambiente<sup>66</sup>.

### **3. Il consumatore post-moderno.**

«Post-moderno» è un termine inizialmente adottato dall'architettura per designare una visione antitetica al funzionalismo, per diventare il nome di un movimento «globale», esteso ad ogni settore, in cui si esalta la pluralità, la contaminazione tra diversi generi<sup>67</sup>. Il successo del termine, in sé, è stato superiore alle numerose critiche, assumendo una valenza generale: il prefisso «post» è diventato, infatti, sinonimo di superamento della fase precedente ma non nel senso di modernità quanto di discontinuità con quanto c'era prima, di una nuova concezione della modernità stessa.

Il postmoderno, applicato alla dimensione sociale, viene «raccontato» con riferimento a due dimensioni di fondo: la complessità e la turbolenza<sup>68</sup>.

La complessità è una delle caratteristiche intrinseche del nostro mondo a tutti i livelli, laddove si muovono innumerevoli insiemi e sottoinsiemi che interagiscono tra loro, creando ulteriori ripartizioni e «letture» della realtà. La turbolenza è invece la caratterizzazione del

---

<sup>65</sup> D. SECONDULFO, *La danza delle cose. La funzione comunicativa dei beni nella società post-industriale*, Milano, 1990.

<sup>66</sup> B. COVA, *Il marketing tribale*, Milano, 2003.

<sup>67</sup> Su diverse coordinate (marketing, arte e letteratura) cfr. S. PODESTÀ, M. ADDIS, *Il postmodernismo: alla ricerca dell'introvabile*, in *Finanza, Marketing e produzione*, 2003, 1, p. 5 ss.; D. RIOUT, *L'arte del ventesimo secolo. Protagonisti, temi, correnti*, Torino, 2000, p. 327 ss.; R. CESARANI, *Raccontare il postmoderno*, Torino, 1997.

<sup>68</sup> G. FABRIS, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Milano, 2003, p. 23 (che riprende concetti esposti in ID., *Consumatore e mercato*, Milano, 1995).

modello di evoluzione che non si presenta più come una successione lineare di eventi, quanto di continui cambiamenti di prospettiva, in cui i nuovi punti di riferimento non vengono inglobati nei precedenti, ma costituiscono nuovi punti di avvio. Un esempio di questa situazione è la differenza che passa tra lo sfogliare e leggere un libro e la navigazione ipertestuale di Internet<sup>69</sup>.

L'instabilità, la polidimensionalità e la mutevolezza sono i connotati sia della società che del singolo individuo.

Nel panorama appena abbozzato anche le vicende del consumo sono profondamente diverse da quelle di precedenti «epoche». Cambia – secondo osservatori attenti – il modo in cui vengono prese le decisioni: non più la scelta di una soluzione efficiente ad un problema, quanto una logica, apparentemente contraddittoria, in cui a farne le spese è, anzitutto, il mito della razionalità delle scelte, sostituita da una forma di post-razionalità (o iperrazionalità). Nel modello decisionale – non standardizzato e mutevole, proprio come l'ambiente sociale – trovano spazio anche tutti quegli aspetti irrazionali, antitetici come l'apparenza, il piacere dei sensi, il frivolo, l'emozionalità<sup>70</sup>.

Il consumatore postmoderno non si caratterizza però solo per il maggiore spazio riservato alla parte irrazionale del consumo ma anche per il valore che l'acquistare significa rispetto all'affermazione della propria identità ed all'«emozione» connessa allo shopping<sup>71</sup>.

Il modello di questo nuovo «attore» è, al contempo, esigente, selettivo, mutevole e poco incline alla fedeltà alla marca. A prima vista parrebbe un soggetto «inaffidabile», troppo legato come appare alla soddisfazione del momento; si tratterebbe però di una lettura errata. La

---

<sup>69</sup> M. CASTELLS, *La nascita della società in rete*, Milano, 2002.

<sup>70</sup> E. DI NALLO (a cura di), *Quale marketing per la società complessa? Consumo, comunicazione, innovazione*, Milano, 1998; G. FABRIS, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, op. cit.

<sup>71</sup> A. CARÙ, B. COVA, *Esperienze di consumo e marketing esperienziale: radici diverse e convergenze possibili*, in *Micro & Macro Marketing*, 2003, 2, p. 187 ss.; S. CASTALDO, S. BOTTI, *La dimensione emozionale dello shopping*, in *Economia & Management*, 1999, p. 1 ss.

ricerca di emozioni nell'acquisto non va confusa con la «leggerezza»: su questo versante, anzi, il consumatore è più informato e consapevole degli effetti delle sue scelte. Non è un caso che emergono quelle tipologie di commercio (per es. quello «equo e solidale»), il cui valore sociale è maggiore dell'attenzione al livello dei prezzi<sup>72</sup>.

Ovviamente il prezzo resta un fattore importante ma non decisivo, potendo essere «compendiato» con modalità di acquisto patchwork. Qualche anno fa non era concepibile per consumatori di reddito elevato non acquistare un prodotto di marca, nella «giusta» cornice, come il negozio del noto stilista, o nella via alla moda. Oggi, al contrario, gli stessi individui possono essere affezionati ad una marca per quanto riguarda l'autovettura, o ad un certo vino, per poi acquistare vestiti negli Outlet center, nelle Stock houses, ovvero nei mercatini rionali o, ancora, nel periodo dei saldi e delle vendite promozionali. Un mix di decisioni razionali ed irrazionali coniugate da una tendenza di fondo: il fattore emozionale<sup>73</sup>.

#### **4. Il «riconoscimento» giuridico del consumatore.**

Il percorso dei paragrafi precedenti – quale sfondo necessario – deve ora essere rapportato all'emersione di un «soggetto» le cui vicende interessano anche il diritto<sup>74</sup>.

È cosa nota che dei consumatori non vi è parola nella nostra carta costituzionale frutto, come si sa, della sintesi tra le istanze sociali e le «pressioni» della borghesia industriale. Del resto, anche il codice civile, risentiva di questa impostazione: il mercato, fino all'emanazione

---

<sup>72</sup> C. BORGHI, *Il consumo critico. Dal commercio equo-solidale al riciclo*, Milano, 2005; F. AMATUCCI, *Il commercio equo e solidale*, Milano, 1997.

<sup>73</sup> M.G. MARTINENGO, *Consumatore e luoghi d'acquisto*, Milano, 1998.

<sup>74</sup> Per una panoramica v. G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, IV ed., Roma-Bari, 2002, cui *adde*, in sintesi, F. BOCCHINI, *Nozione di consumatore e modelli economici*, in AA.VV., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, a cura dello stesso Bocchini, vol. I, Torino, 2003, p. 25 ss.

della legge italiana antitrust (legge n. 287/1990), non era autonomo oggetto di tutela; gli imprenditori, nel rapporto con altri imprenditori, era l'angolo visuale<sup>75</sup>. In effetti, anche l'intera disciplina dei contratti è organizzata sulla base di una nozione unitaria del soggetto di diritto, fatti salvi i meccanismi per garantire, almeno a livello formale, un principio di «parità» (v., l'art. 1341 e 1342 cod. civ., nonché l'art. 2597). I consumatori, così come gli utenti nei confronti della pubblica amministrazione, erano soggetti ad una tutela «di secondo livello», quale conseguenza della soluzione delle frizioni nelle relazioni tra le imprese (per la p.a. del rispetto dei canoni di «buon andamento», di cui all'art. 97 cost. e, poi, di «trasparenza» frutto della legge n. 241/1990).

Il fenomeno del *consumerism*, di evidente derivazione d'oltreoceano quale portato della più veloce individuazione dei problemi dell'assetto economico di un mercato maturo, comincia a diventare un problema particolarmente avvertito sul finire degli anni '60 anche in alcuni paesi europei (per es. Francia, Olanda, Belgio)<sup>76</sup>, con l'emanazione di prime discipline normative rivolte all'informazione del consumatore. Ma, la vera svolta, al di là di sensibilità dei singoli Stati (si pensi alla tradizionale politica di tutela dei paesi dell'area nord

---

<sup>75</sup> Che i consumatori possano «reagire» direttamente rispetto alle implicazioni degli accordi anticoncorrenziali tra imprese non è un dato così scontato come si potrebbe pensare. Sulla questione v. A. PALMIERI, R. PARDOLESI, *L'antitrust per il benessere (e il risarcimento del danno) dei consumatori*, in *Foro it.*, 2005, I, c. 1015 ss.; S. CASCIARO, *Intesa di cartello tra imprese assicuratrici e lesione dei diritti dei consumatori*, in *Giur. merito*, 2003, p. 1114 ss., ed i commenti di R. PARDOLESI, *Cartello e contratti dei consumatori: da Leibniz a Sansone?*, e G. GUIZZI, *Struttura concorrenziale del mercato e tutela dei consumatori: Una relazione ancora da esplorare*, in *Foro it.*, 2004, I, c. 466 ss.; A. GUARNERI, *Cartello degli assicuratori e tutela degli assicurati: aspettando le sezioni unite*, in *Resp. civ. prev.*, 2004, p. 494 ss.; A.M. AZZARO, *Intese restrittive della concorrenza e (contr)atti in danno del consumatore*, in *Riv. dir. comm.*, 2003, II, p. 339 ss.; I. SABBATELLI, *R.c. auto: rimborsi e tutela dei consumatori*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003, I, p. 684 ss.; M.R. TUFARELLI, *La Corte di cassazione di fronte al danno da illecito antitrust: un'occasione persa!*, in *Giust. civ.*, 2003, I, p. 2144 ss.; F. CAMELI, *La disciplina antitrust ed il risarcimento dei danni nella giurisprudenza americana e in quella italiana*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2003, p. 79 ss. Per una posizione critica C. CASTRONOVO, *Antitrust e abuso di responsabilità civile*, in *Danno e resp.*, 2004, p. 469 ss.; ID., *Responsabilità civile antitrust: balocchi e profumi*, in *Danno e resp.*, 2004, p. 1165 ss.

<sup>76</sup> Per la Francia si v., per es., la legge 10 gennaio 1978, n. 23, ha dettato regole per l'informazione e la protezione dei consumatori di prodotti e di servizi.

europea), può ravvisarsi nel progressivo cammino in direzione dell'integrazione europea.

Nei primi anni '70, infatti, il Parlamento europeo apre un dibattito sull'esigenza di una politica di efficace protezione dei consumatori anche se il «riconoscimento» da parte degli organi comunitari della necessità di «una politica integrale nei confronti dei consumatori» (Doc. CES 93/79, 4) è stato segnato dal passaggio attraverso varie fasi.

Originariamente era controverso se il Trattato di Roma comprendesse tra le sue finalità principali anche quella della protezione e dell'elevazione del consumatore oppure se tale interesse fosse considerato solo in via indiretta. Avendo il Trattato di Roma uno scopo prevalentemente economico (almeno nelle prime intenzioni) si è ritenuto che il «motore principale» fosse costituito dal mantenimento e dalla protezione di un sistema efficiente di concorrenza dal quale dovessero naturalmente discendere benefici anche per il pubblico dei consumatori e, più in generale, dei cittadini indipendentemente dalla loro appartenenza a categorie economiche o sociali.

Menzione espressa della categoria dei consumatori, infatti, è contenuta nell'art. 39; tuttavia l'affermazione della necessità di «assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola», la quale deve accompagnarsi con «l'assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori», si inquadra nella più ampia questione dell'abolizione delle restrizioni quantitative tra gli Stati membri (in specie nel settore agricolo) con evidente posposizione degli interessi dei consumatori alla libertà degli scambi commerciali.

Importanti indicazioni sono poi contenute negli artt. 85 e 86, dedicati alla concorrenza, la quale non può svolgersi limitando «la produzione, gli sbocchi o lo sviluppo tecnico a danno dei consumatori» (art. 86, par. 2, lett. b) e le cui uniche deroghe possono essere concesse

solamente a condizione che si riservi «agli utilizzatori una congrua parte dell'utile che ne derivi» (art. 85, par. 3) (ora art. 81 e 82).

È nell'interpretazione di queste due disposizioni che si è innestata la questione, alla quale abbiamo fatto cenno, riguardante il regime di protezione dal Trattato riservata ai consumatori. Da una parte si è collocata l'opinione di chi ritiene scopo essenziale della struttura concorrenziale cui mirerebbe il Trattato, la funzione di preservare il mercato e cioè principalmente le imprese<sup>77</sup>. Altri, al contrario, hanno ritenuto che la tutela della concorrenza fosse in ultima analisi finalizzata alla protezione dei consumatori e non solo delle imprese operanti sul mercato<sup>78</sup>. Non mancano poi opinioni che hanno ricercato un concetto più complesso di concorrenza fondata su una «certa dimensione» delle energie imprenditoriali capaci non solo di una migliore e più razionale allocazione delle risorse ma anche di una migliore partecipazione della collettività ai risultati del processo produttivo<sup>79</sup>.

Al di là delle finalità economiche, espresse dalla dottrina, che si vogliono ricavare da queste disposizioni e dall'orientamento, non sempre cristallino ed esente da incertezze, assunto dalle istituzioni comunitarie (in specie le sentenze della Corte di giustizia), non vi è dubbio che l'obiettivo complessivo del Trattato è chiaramente orientato verso un'integrazione non soltanto economica (cui la concorrenza deve ritenersi soltanto un mezzo) ma anche politica e sociale, al fine di conseguire, secondo quanto indica l'art. 2, «uno sviluppo armonioso delle attività economiche (...) un'espansione continua ed equilibrata, una stabilità accresciuta, un miglioramento sempre più rapido del tenore di vita»; ed è in tale ampia prospettiva che debbono intendersi le

---

<sup>77</sup> A. FRIGNANI, M. WAELBROECK, *Disciplina della concorrenza nella CEE*, IV ed., Torino, 1986, p. 10 ss., spec. p. 18.

<sup>78</sup> È l'opinione, tra gli altri, di F. DENOZZA, *Antitrust - Leggi monopolistiche a tutela dei consumatori nella CEE e negli USA*, Bologna, 1988, p. 9 e *passim*.

<sup>79</sup> R.A. POSNER, *Antitrust Law: an Economic Perspective*, Chicago, 1976.

recenti istanze tese all'armonizzazione delle legislazioni nazionali nonché le modifiche istituzionali apportate dall'Atto unico.

Nonostante le scarse e non sufficientemente puntuali disposizioni contenute nel Trattato, a partire dagli anni '70, come si diceva, la politica di protezione dei consumatori ad opera delle istituzioni comunitarie ha conosciuto un notevole sviluppo fino a diventare un costante punto di riferimento per l'azione comunitaria.

A tale scopo si assiste con una certa frequenza alla previsione di regole che contemperino sia le esigenze della costante crescita del benessere economico sia, correlativamente, quelle destinate a migliorare le condizioni di vita e la sicurezza della collettività.

Il primo passo in questa direzione, oltre alla costituzione nel 1973 del Comitato consultivo dei consumatori, è stata, due anni più tardi, l'iniziativa del Consiglio di indicare un «Programma preliminare della CEE per una politica di protezione e di informazione del consumatore»<sup>80</sup>; in esso il consumatore viene considerato, a prescindere dall'essere «controparte (anche indiretta) dell'impresa», quale fruitore dei benefici derivanti dalla concorrenza e dal mercato, in un'ottica più ampia che non lo vede più solo nella sua veste usuale di «compratore e utilizzatore di beni e di servizi per il proprio uso personale, familiare o collettivo», ma anche «come individuo interessato ai vari aspetti della vita sociale che possono direttamente o indirettamente danneggiarlo come consumatore». In tale sede sono state poi individuate cinque categorie di diritti fondamentali del consumatore in quanto tale:

- a) il diritto alla protezione della salute e della sicurezza;
- b) alla tutela degli interessi economici;
- c) al risarcimento dei danni;
- d) all'informazione e all'educazione;
- e) alla rappresentanza.

---

<sup>80</sup> Consiglio CEE, Risoluzione del 14 aprile 1975.

Tali indicazioni, ribadite nel 1979 da uno studio del Comitato economico e sociale, concernente, in particolare, «l'uso e l'armonizzazione dei mezzi giudiziari e paragiudiziari per la protezione dei consumatori nella CEE»<sup>81</sup>, hanno trovato concreta attuazione in una serie di atti normativi in cui l'interesse del consumatore è considerato in posizione addirittura preminente rispetto agli interessi imprenditoriali nei confronti dei quali costituisce un vincolo.

Questo interesse indirizzato verso un regime di maggior protezione dei consumatori ha trovato il più ampio riconoscimento nel riferimento normativo esplicito contenuto nell'Atto unico del 1986.

Oltre ad innovazioni di ordine strutturale e procedimentale, l'art. 18 dell'Atto unico ha, com'è noto, inserito tra le previsioni del Trattato una disposizione specificatamente indirizzata alla tutela dei consumatori. L'art. 100 A, infatti, dispone che le proposte della Commissione in materia di protezione dei consumatori devono basarsi su «un livello di protezione elevato». Istanza protezionistica che, secondo alcuni, deve sempre commisurata al «criterio della ragionevolezza» per evitare che si trasformi in un mezzo di ricatto da parte di quello Stato membro che, avendo adottato una regolamentazione particolarmente restrittiva, pretenda di imporre che tutta la Comunità si adegui al proprio standard opponendo, altrimenti, un veto alle proposte di armonizzazione della Commissione<sup>82</sup>.

Seppur tenendo conto dei rilievi sopra esposti, la politica di protezione del consumatore è comunque considerata fra i punti basilari per conseguire l'obiettivo della totale integrazione comunitaria, tanto da avere la sua «consacrazione» con il Trattato di Maastricht sull'Unione europea del 7 febbraio 1992 (entrato in vigore il 1 novembre 1993) e l'introduzione di un apposito Titolo dedicato alla protezione dei consumatori (art. 129 A).

---

<sup>81</sup> 24 gennaio 1979, doc. CES 93/79.

<sup>82</sup> Sul punto, per un primo commento, v. A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico. Norme e funzionamento*, Torino, 1990.

Questa disposizione prevede che la Comunità realizzi :

- a) misure di protezione nell'ambito della realizzazione del mercato interno;
- b) azioni specifiche di sostegno e di integrazione della politica dei vari Stati membri rivolte alla tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori, garantendo loro una informazione adeguata.

In questo senso la politica dei consumatori è stata “costituzionalizzata” a livello europeo, divenendo uno degli obiettivi generali della Comunità, come risulta dalla modifica dell'art. 3 del Trattato (v., la lett. s).

Infine, il Trattato di Amsterdam del 1997, non fa che generalizzare una situazione di attenzione ai diritti dell'uomo, alle posizioni di debolezza e alla qualità della vita, connotati che si riflettono necessariamente sul consumatore quale alter ego dell'uomo in un momento – l'acquisto – connesso alla sua normale vita di relazione.

In quest'ordine di idee, il «consumatore» entra nel nostro codice civile con la legge n. 52/1996 con la quale, nel dare attuazione alla direttiva sulle clausole vessatorie nei contratti (n. 93/13/CEE), è stato inserito, dopo l'art. 1469, un capo XIV-*bis*, recante una disciplina dei «contratti del consumatore»<sup>83</sup>; due anni dopo, la legge n. 281/1998,

---

<sup>83</sup> Sulla clausole vessatorie la bibliografia è molto ampia v., in particolare, tra i contributi di maggior respiro, AA.VV., *I contratti dei consumatori*, a cura di E. Gabrielli ed E. Minervini, Torino, 2005, pp. 5-423 (i contributi di E. Gabrielli, A.M. Azzaro, P. Sirena, G. Lener, R. Bocchini, F. Di Giovanni e A. Orestano); A. BARENGHI, *I contratti per adesione e le clausole vessatorie*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II ed., vol. III, Padova, 2003, p. 313 ss.; AA.VV., *Clausole vessatorie nei contratti dei consumatori*, a cura di G. Alpa e S. Patti, Milano, 2003; E. GRAZIUSO, *La tutela del consumatore contro le clausole abusive*, Milano, 2002; E. Poddighe, *I contratti con i consumatori*, Milano, 2000; AA.VV., *Commentario al capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore (art. 1469 bis-1469 sexies)*, a cura di C.M. Bianca ed altri, Padova, 1999; AA.VV., *La disciplina delle clausole vessatorie*, in AA.VV., *Materiali e commenti sul nuovo diritto dei contratti*, a cura di G. Vettori, Padova, 1999, p. 3 ss.; E. MINERVINI, *Tutela del consumatore e clausole vessatorie*, Napoli, 1999; E. CESARO (a cura di), *Clausole vessatorie e contratto del consumatore*, 2 Voll., Padova, 1997; C.M. BIANCA, F.D. BUSNELLI ed altri (a cura di), *La nuova disciplina*

ha definitivamente consacrato questa cittadinanza, estesa anche alle loro associazioni<sup>84</sup>.

Accanto al riconoscimento cresce, parallelamente, l'interesse ad individuare gli strumenti di tutela.

Anzitutto, la sicurezza e la responsabilità del produttore, affinché i prodotti immessi sul mercato non siano difettosi, «pericolosi» o non sicuri<sup>85</sup>. In questo contesto, il «consumatore» – ma non solo lui, posto che vengono prese in considerazione anche le altre «persone» che vengono in contatto con i prodotti – viene tutelato rispetto ai possibili rischi del ciclo di produzione di massa che tende a «scaricare a valle» – mediante distributori che acquistano per rivendere – il rischio sul prodotto ed a «distanziarsi» dalle vicende del consumo. Questa distanza viene invece oltremodo ridotta con l'obbligo di garantire la conformità del bene di consumo al contratto di cui è l'oggetto. Il «difetto di conformità» e le sue connotazioni di rappresentazione soggettiva dell'acquirente rispetto alle «enunciazioni» del venditore, supera la tradizionale distinzione – oggettiva – tra vizi occulti, difetti di qualità ed *aliud pro alio*.

A seguire, l'esigenza di attribuire un adeguato livello informativo sull'operazione economica da compiere. Si tratta delle note implicazioni della fisiologica asimmetria informativa che separa il produttore e/o venditore dal consumatore. In quest'ottica, la disciplina sulla pubblicità ingannevole e comparativa e tutti gli obblighi di

---

*sulle clausole vessatorie (Capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997, p. 751 ss. (poi ripubblicato, nel volume sopra cit.); A. TULLIO, *Il contratto per adesione*, Milano, 1997; AA.VV., *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel codice civile*, a cura di A. Barengi, Napoli, 1996; G. DE NOVA (a cura di), *Le clausole vessatorie*, Milano, 1996; A. AREDDU, *La tutela del contraente "debole" in Europa*, Roma, 1996; V. ROPPO, G. NAPOLETANO, *Clausole abusive*, in *Enc. giur.*, vol. V, Roma, 1996.

Per indicazioni giurisprudenziali v., per tutti, AA.VV., *Repertorio di giurisprudenza sulle clausole vessatorie nei contratti dei consumatori*, a cura di G. Alpa, S. Patti ed al., Milano, 2004.

<sup>84</sup> V., per tutti, R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, Milano, 1999.

<sup>85</sup> Da ultimo, cfr. A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, Padova, 2005.

*disclosure* previsti nella vendita fuori dei locali commerciali e a distanza. Il «consumatore» si «disarticola» in «acquirente», «utente», «risparmiatore», a seconda della vicenda: si pensi ai viaggi tutto compreso, alla mutiproprietà, ai contratti assicurativi, ai servizi di investimento, etc.

Ristabilire una posizione di «parità» sostanziale e non solo, come si è detto più sopra, formale, tra le controparti del rapporto in cui vi sia un consumatore contrapposto da un «professionista» è un altro dei passaggi tutelari «notevoli». La vessatorietà delle clausole ne è un esempio nei diversi livelli cui è articolata: divieto assoluto di alcune clausole e «obbligo» di negoziazione. La trasparenza e l'equilibrio giuridico del contratto (o, meglio, delle controprestazioni) ne sono i capisaldi<sup>86</sup>.

La tutela viene poi resa effettiva con meccanismi «di ripensamento», sotto forma del diritto di recesso, quando il consumatore – si presume – non abbia potuto maturare una decisione di acquisto consapevole (vendita fuori dei locali commerciali), ovvero qualora, come nella vendita a distanza, non possa, a cagione del mezzo, materialmente «toccare» il bene<sup>87</sup>. Si può recedere anche dagli acquisti

---

<sup>86</sup> A. GAMBARO, *Contratto e regole dispositive*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, I, p. 1 ss.

<sup>87</sup> Per i contratti fuori dei locali commerciali v. D. VALENTINO, *I contratti negoziati fuori dei locali commerciali e i contratti a distanza*, in AA.VV., *I contratti dei consumatori*, a cura di E. Gabrielli ed E. Minervini, op. cit., p. 659 ss.; G. CAPO, *La vendita fuori dei locali commerciali: d.lg 15 gennaio 1992 n. 50*, in AA.VV., *Codice della vendita*, a cura di A. Luminoso e V. Buonocore, II ed., Milano, 2005, p. 1069 ss.; B. TASSONE, *Vendita fuori dei locali commerciali*, in E.M. TRIPODI, B. TASSONE (a cura di), *Vendita*, ne *I Nuovi contratti nella prassi civile e commerciale*, a cura di P. Cendon, vol. XV, tomo 1, Torino, 2004, p. 227 ss.; F. ASTONE, *I contratti negoziati fuori dei locali commerciali*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato europeo*, cit., II ed., vol. IV, p. 30 ss.; V. ACHILLI, *Recesso ex d.l.vo 50/1992: inderogabilità della forma nell'informazione al consumatore*, in *Arch. civ.*, 2004, p. 1047 ss.

Per la vendita a distanza si rinvia a D. VALENTINO, *I contratti negoziati fuori dei locali commerciali e i contratti a distanza*, cit., p. 714 ss. ss.; G. CAPO, *Le vendite a distanza: d. lg. 22 maggio 1999, n. 185*, in AA.VV., *Codice della vendita*, a cura di A. Luminoso e V. Buonocore, op. cit., p. 1069 ss.; B. TASSONE, *Vendita a distanza*, in E.M. TRIPODI, B. TASSONE (a cura di), *Vendita*, op. cit., p. 305 ss.; A. FRATERNALE, *I contratti a distanza*, Milano, 2002; AA.VV., *La disciplina del commercio elettronico e delle altre forme di contrattazione a distanza. Commento al d.lg. 22 maggio 1999, n. 185*, a cura di M. Atelli, Torino, 2001; F. PERFETTI, *Prime riflessioni sul D.Lgs. 22 maggio 1999, n. 185 in materia di contratti a distanza*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, p. 110 ss.; R.

di immobili in multiproprietà, soprattutto in carenza di informazioni sul bene<sup>88</sup>.

Sempre per restare in tema di tutela, un significativo spostamento della sua effettività passa attraverso la possibilità di azioni collettive da parte delle associazioni dei consumatori o, comunque, dell'estensione a queste associazioni (ma anche, per es., alle Camere di commercio) di poteri di «denuncia» e di attivazione di procedure di soluzione delle controversie<sup>89</sup>, a *latere* degli ordinari strumenti giurisdizionali, troppo farraginosi e costosi rispetto all'entità del contendere (ovviamente, intesa con riferimento al singolo consumatore).

Quanto detto è il frutto della sovrapposizione di discipline nel corso del tempo di cui si possono trarre solo in retrospettiva le linee di tendenza<sup>90</sup>. Molto spesso, infatti, la tecnica legislativa appare

SCIAUDONE, *L'attuazione della direttiva 97/7/CE sulla tutela dei consumatori in materia di contratti a distanza*, in *Giur. piem.*, 2000, p. 1 ss.; M. GRANIERI, *Brevi note sulla protezione dei consumatori nei contratti a distanza*, in *Foro it.*, 2000, I, c. 3198 ss.; G. DE MARZO, *I contratti a distanza*, Milano, 1999; F. TORIELLO, *La protezione dell'acquirente a distanza*, in *Corr. giur.*, 1999, p. 1066 ss.; G. DE CRISTOFARO, *Contratti a distanza e norme a tutela del consumatore*, in *Studium iuris*, 1999, p. 1189 ss.; G. ALPA, *Contratti a distanza. Prime considerazioni*, in *Contratti*, 1999, p. 848 ss.

<sup>88</sup> M. ERMINI, M. LASCIALFARI, V. PANDOLFINI, *I contratti di multiproprietà*, a cura di V. Cuffaro, Milano, 2003; A. MUNARI, G. GIACCHERO, *Su alcune recenti modifiche al d. lgs. 9 novembre 1998, n. 427 in materia di multiproprietà*, in *Riv. dir. priv.*, 2003, p. 75 ss.

<sup>89</sup> Vedi, *infra*, par. 6.

<sup>90</sup> Nell'ambito di una bibliografia alluvionaria, v., in termini generali (ove altre indicazioni), AA.VV., *I contratti dei consumatori*, a cura di E. Gabrielli ed E. Minervini, op. cit.; R. CALVO, *I contratti del consumatore*, in *Trattato di dir. comm. e dir. pubbl. dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. XXXIV, Padova, 2005; A.M. MANCALEONI, *I contratti con i consumatori tra diritto comunitario e diritto comune europeo*, Napoli, 2005; AA.VV., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, cura di F. Bocchini, 2 voll., op. cit.; G. CHINÈ, *Il consumatore*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II ed., vol. I, Padova, 2003, p. 435 ss.; AA.VV., *Impresa, Pubblica amministrazione e tutela del consumatore. Gli statuti speciali del contraente debole*, Roma, 2002; AA.VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001; AA.VV., *Consumatori, contratti, conflittualità*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2000; E. GABRIELLI, A. ORESTANO, *Contratti del consumatore*, Torino, 2000; AA.VV., *Codice del consumo e del risparmio*, a cura di G. Alpa, Milano, 1999; AA.VV., *Guida al diritto dei consumatori*, a cura di R. Pardolesi, Camera di commercio, Rieti, 1999; AA.VV., *Materiali e commenti sul nuovo diritto dei contratti*, a cura di G. Vettori, Padova, 1999; AA.VV., *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*, Napoli, 1998; C.F. GIORDANO, *Consumatore*, in E. PICOZZA (a cura di), *Dizionario pubblico dell'economia*, Rimini, 1998, p. 281 ss.; G. ALPA, G. CHINÈ, *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Digesto civ.*, App., vol. XV, Torino, 1997, p. 541 ss.; G. CHINÈ, *Il consumatore*, in AA.VV., *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, Padova, 1997, p.

approssimativa sia a livello sovranazionale che nazionale. Si pensi che, paradossalmente, la stessa definizione di «consumatore» non è un elemento «stabile». In un lasso di tempo relativamente breve abbiamo varie «versioni», come l'art. 1469-*bis* c.c.; l'art. 2, del D.Lgs. n. 50/1992 sulla vendita fuori dei locali commerciali; l'art. 5, del D.Lgs. n. 111/1995 sui viaggi “tutto compreso”; l'art. 2, della legge n. 281/1998 sulla disciplina dei consumatori; l'art. 1, del D.Lgs. n. 185/1999 sulla vendita a distanza; l'art. 1, del D.Lgs. n. 84/2000, in materia di indicazione dei prezzi ai consumatori; l'art. 2, del D.Lgs. n. 70/2003 sul commercio elettronico. Ancora: l'art. 1, del D.Lgs. n. 427/1998, sulla multiproprietà, in cui il “consumatore” è sovrapposto all’“acquirente”, nonché l'art. 4, comma 1, lett. b), del D.Lgs. n. 114/1998 sulla riforma della disciplina del commercio, laddove, senza definirlo, si parla di “consumatore finale”.

Ovvio l'interrogativo se sia possibile individuare un nucleo unitario di diritti (ex legge n. 281/1998) e di tutele ascritti alla definizione di “consumatore”, donde il “consumatore” è uno ed uno soltanto, ovvero debba invece ragionarsi del consumatore come “qualificazione” soggettiva di una delle parti, espressamente circoscritta dal legislatore in occasione della disciplina concernente l'ambito in cui questi si trova incluso<sup>91</sup>. Vedremo che la questione – purtroppo – non è stata affatto risolta dal Codice del consumo.

---

164 ss.; C. PACI, *La tutela del consumatore nella legislazione e nella giurisprudenza*, Rimini, 1997.

<sup>91</sup> Che il consumatore non sia un “dato” assoluto è testimoniato dalle difficoltà di *ragionare* in termini di sua presunta “debolezza” negoziale, come dimostra, per un verso, il tentativo di verificare se consumatore possa essere anche la pubblica amministrazione, ovvero l'imprenditore artigiano. Sulla debolezza (presunta) e sulla soggezione è, del resto, strutturata la disciplina delle subforniture (legge n. 192/1998). La questione è, pertanto, tutt'altro che chiusa, con esiti futuri tutt'altro che scontati, soprattutto se si inizierà a realizzare qualche calcolo sull'efficacia dell'attuale livello di tutela, esauriti, per così dire, i compiti “pedagogici”.

## **5. Il riassetto della disciplina: Il codice del consumo (D.Lgs. n. 206/2005).**

Nell'ambito di un generale disegno di semplificazione e di riassetto normativo, con l'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, il Governo è stato demandato all'emanazione di un decreto legislativo contenente una «sistemazione» delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori che, come si diceva, in virtù di numerosi interventi del legislatore comunitario hanno finito per determinare un coacervo di norme – per lo più contenute nella legislazione speciale con la quale si è recepita la disciplina sovranazionale – che appaiono contraddire l'esigenza tutelare, rendendo di difficile conoscenza non tanto la disciplina, quanto la loro coordinazione.

Era conscio di questa esigenza il nostro legislatore, allorquando, con l'art. 15, comma 2, del D.Lgs. 22 maggio 1999, n. 185 (sulla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza), ricordava l'esigenza di un testo unico di coordinamento con il D.Lgs. 15 gennaio 1992, n. 50 (vendita fuori dei locali commerciali) e con gli artt. 18 e 19 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (rispettivamente dedicati alla vendita per corrispondenza, televisione ed altri sistemi di comunicazione ed alle vendite effettuate presso il domicilio dei consumatori).

La delega contenuta nell'art. 7 della legge n. 229/2003 dettava quattro principi per il suo esercizio:

- a) adeguamento della normativa alle disposizioni comunitarie ed agli accordi internazionali e articolazione della stessa allo scopo di armonizzarla e coordinarla, nonché di renderla strumento coordinato per il raggiungimento degli obiettivi di tutela del consumatore previsti in sede internazionale;

- b) omogeneizzazione delle procedure relative al diritto di recesso del consumatore nelle diverse tipologie di contratto;
- c) conclusione, in materia di contratti a distanza, del regime di vigenza transitoria delle disposizioni più favorevoli per i consumatori, previste dall'art. 15 del D.Lgs. n. 185/1999, e rafforzamento della tutela del consumatore in materia di televendite;
- d) coordinamento, delle procedure di composizione extragiudiziale delle controversie, dell'intervento delle associazioni per i consumatori, nel rispetto delle raccomandazioni della Commissione delle Comunità europee.

Sulla base del primo criterio – per la verità abbastanza scontato – il Governo ha ritenuto di poter operare non solo ad una mera «compilazione» di testi previgenti (ovviamente, con le opportune coordinazioni) ma anche con maggiore libertà innovativa.

Il secondo criterio ha inteso fare in modo che sia eliminata la differenza nei termini del diritto di recesso tra il D.Lgs. n. 50/1992 (sette giorni) e il D.Lgs. n. 185/1999 (dieci giorni), soprattutto perché nella coordinazione tra i due decreti ha finito per prevalere, per esempio nella contrattazione su Internet – com'era doveroso – l'indicazione di maggior favore del consumatore, contenuta nel secondo decreto menzionato<sup>92</sup>.

Il terzo criterio, più che indicare il termine delle disposizioni transitorie di cui al citato art. 15, comma 2, del D.Lgs. n. 185/1999, effetto del tutto «automatico» dal nuovo Codice, ha avuto l'effetto di indicare – quale fronte di lavoro – la tutela rispetto al fenomeno delle televendite.

---

<sup>92</sup> Per tutti, E.M. TRIPODI, F. SANTORO, S. MISSINEO, *Manuale di commercio elettronico*, II ed., di imminente pubblicazione.

Infine, il quarto criterio, opera nella direzione di rendere uniforme l'impiego di soluzioni extragiudiziali delle controversie, come già sviluppate dalle associazioni dei consumatori. Al riguardo, vale la pena di ricordare il ruolo che da tempo svolgono le Camere di commercio, sulla conciliazione e l'arbitrato, ai sensi dell'art. 2, comma 2, della legge n. 580/1993.

Il Ministero delle attività produttive, nel novembre 2003, ha predisposto una bozza del decreto, più volte rimaneggiata che è stata approvata, in via preliminare, dal Consiglio dei ministri, nel mese di ottobre 2004<sup>93</sup>.

La bozza di detto decreto ha ricevuto il parere sostanzialmente favorevole della Conferenza unificata, di cui all'art. 8 del D.Lgs. n. 281/1997, nella riunione del 16 dicembre 2004. Pareri in parte piuttosto critici sono stati invece espressi dal Consiglio di Stato<sup>94</sup> e dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>95</sup>.

In particolare, il Consiglio di Stato – nel segnalare ben settantatre correzioni di carattere formale che, obiettivamente, potevano essere evitate – ha puntato l'attenzione sull'assenza nel «Codice» delle disposizioni in materia di clausole abusive e di quelle in tema di garanzie nella vendita di beni mobili. Tale assenza è stata considerata incongrua con la motivazione a suo tempo adottata dal Governo per l'inserimento di dette disposizioni (frutto del recepimento, rispettivamente, delle direttive 93/13/CEE e 99/44/CE) nel tessuto del codice civile. Allora, infatti, si sostenne che la scelta di operare sul codice civile era necessaria data l'assenza di una appropriata *sedes materiae*. L'omissione è parsa – dunque – immotivata soprattutto perché «ad avviso della sezione – priva il codice in esame di alcune

---

<sup>93</sup> Per la fase preparatoria del codice del consumo v. L. DELOGU, *Anche in Italia un codice del consumo*, in *Contr. e impresa/Europa*, 2003, p. 1349 ss.

<sup>94</sup> Cons. Stato, Sez. cons., 20 dicembre 2004, n. 11602, pubblicato in *Foro it.*, 2005, III, c. 348 ss.

<sup>95</sup> Autorità garante della concorrenza e del mercato, Parere 4 maggio 2005 (AS 299), *Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori – Codice del consumo*, in *Discipl. comm. e servizi*, 2005, p. 748 ss.

disposizioni fondamentali in tema di tutela del consumatore, incidendo sull'organicità della disciplina ed impedendo un'accurata opera di raccordo tra dette norme e quelle collocate al di fuori del codice civile (si pensi all'indispensabile coordinamento tra le norme in materia di azioni delle associazioni dei consumatori, che permangono nell'art. 1469 *sexies* c.c. e quelle trasferite nel codice del consumatore».

A seguito di queste osservazioni, la bozza è stata corretta e modificata per inserirvi la disciplina delle clausole abusive e le garanzie nella vendita dei beni di consumo. Ne è seguita l'approvazione definitiva nella riunione del Consiglio dei Ministri del 14 luglio 2005 e la pubblicazione come D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, recante «Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori - Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della l. 29 luglio 2003, n. 229»<sup>96</sup>.

Tale Codice, dopo una parte I, dedicata alle “Disposizioni generali” nelle quali sono presentate le nozioni base della legge n. 281/1998 si dipana in ulteriori cinque parti a loro volta suddivise per comprendere 146 articoli.

La parte II (dedicata alla “Educazione, informazione e pubblicità”), contiene i seguenti previgenti testi normativi: la legge n. 126/91 (sull'informazione del consumatore, ed il regolamento attuativo di cui al D.M. n. 101/97)<sup>97</sup>; il D.Lgs. n. 84/2000 (sull'indicazione dei prezzi dei prodotti); il D.Lgs. n. 74/1992 (sulla pubblicità ingannevole e comparativa)<sup>98</sup>; la L. 39/2002 (sulle televendite)<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> Pubbl. nel Suppl. ord. n. 162 alla G.U. 8 ottobre 2005, n. 235.

<sup>97</sup> E.M. TRIPODI, M. GASPARINI, *Informazioni chiare e visibili su prodotti e confezioni*, in *Consulenza*, n. 17/1997, p. 1601 ss.; F. CAPELLI, *Come informare il consumatore*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 1997, p. 549 ss.; C. VACCA, *L'uso della lingua italiana nell'informazione al consumatore (commento al d.m. 8 febbraio 1997 n. 101)*, in *Contratti*, 1997, p. 303 ss.

<sup>98</sup> Sul tema della pubblicità commerciale la letteratura è amplissima si v., comunque, tra gli scritti più recenti, AA.VV., *La pubblicità ingannevole. Commento sistematico alla normativa vigente*, Milano, 2003; A. RAPISARDI, *Il diritto industriale dieci anni dopo - Il punto su ... la pubblicità*, in *Dir. ind.*, 2002, p. 398 ss.; M. FUSI, *I contratti nuovi. Pubblicità commerciale. Tecnica, modelli, tipi contrattuali*, in *Trattato di dir. priv.*, diretto da M. Bessone, Torino, 2001; G. ROSSI, *La pubblicità dannosa. concorrenza sleale, diritto a non essere ingannati, diritti della personalità*, Milano, 2000; C. BERTI,

La Parte III, titolata “Il rapporto di consumo”, comprende, anzitutto, la disciplina «*Dei contratti del consumatore in generale*», ossia gli ex artt. da 1469-*bis* a 1469-*sexies* c.c., sulle clausole abusive. A seguire, dopo una disposizione «di principio» sulle regole di

---

*Pubblicità scorretta e diritti dei terzi*, Milano, 2000; G. CORASANITI, A. VASSELLI (a cura di), *Diritto della comunicazione pubblicitaria*, Torino, 1999; D. RISPOLI, *La pubblicità. Tra mercato e diritti dei cittadini utenti*, Milano, 1997; F. CAFAGGI, *Pubblicità commerciale*, in *Digesto comm.*, vol. XI, Torino, 1995, p. 433 ss.; C. ROSSELLO, *Pubblicità ingannevole*, in *Contr. impresa*, 1995, p. 136 ss.; V. MELI, *La repressione della pubblicità ingannevole*, Torino, 1994; E. BANI, *La regolamentazione dell'informazione pubblicitaria*, in M. GIUSTI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1994, p. 369 ss.; C. ROSSELLO, *La pubblicità ingannevole. L'attuazione della direttiva comunitaria*, in *Econ. e dir. terziario*, 1994, p. 701 ss.; F. CAFAGGI, V. CUFFARO, L. DI VIA, *Attuazione della direttiva n. 450/84/CEE in materia di pubblicità ingannevole*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1993, p. 671 ss.; M. FUSI, P. TESTA, P. COTTAFI, *La pubblicità ingannevole. Commento al D. lg. 25 gennaio 1992, n. 74*, Milano, 1993; AA.VV., *La pubblicità. Figure contrattuali, tutela del consumatore, salvaguardia della concorrenza*, a cura di C. Vaccà, Milano, 1992; A. CONTALDO, *Commento al decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole*, in *Nuovo dir.*, 1992, p. 640 ss.; G. ALPA, C. ROSSELLO, *Commento al D.Lgs. 74/92*, in *Corr. giur.*, 1991, p. 371 ss. (e in *Dir. inf. informat.*, 1992, p. 259 ss.); L. SORDELLI, *Pubblicità (disciplina della)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1991.

Sulla pubblicità comparativa R. ANGELINI, *Oggetto e limiti del confronto nella pubblicità comparativa*, in *Europa e dir. priv.*, 2004, p. 644 ss.; F. FIGURELLI, *Pubblicità ingannevole e comparativa (commento al d.leg. 25 febbraio 2000, n. 67)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000, p. 883 ss.; A. BORRUSO, *La pubblicità ingannevole e la nuova disciplina della pubblicità comparativa*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2002, II, p. 682 ss.; M. FUSI, P. TESTA, P. COTTAFI, *Le nuove regole per la pubblicità comparativa*, Marinotti, Milano, 2000; R. TORINO, *L'attuazione in Italia della Direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità comparativa*, in *Discipl. comm.*, 2000, p. 761 ss.; I. BAIETTI, *La pubblicità comparativa*, Milano, 1999; V. MELI, *La pubblicità comparativa fra vecchia e nuova disciplina*, in *Giur. comm.*, 1999, I, p. 267 ss.; A. DI PIETRO, *Le nuove forme di tutela della pubblicità comparativa*, in *Dir. e prat. soc.*, 1999, fasc. 5, p. 36 ss.; A. MUSIO, *La pubblicità comparativa alla luce della direttiva 97/55/Ce*, in *Dir. inf. informat.*, 1999, p. 167 ss.; G. FLORIDIA, *La repressione della pubblicità comparativa*, in *Dir. ind.*, 1999, p. 178 ss.; S. GUIZZARDI, *Pubblicità comparativa e autodisciplina pubblicitaria: prospettive dopo la direttiva Cee*, in *Giur. it.*, 1999, p. 1344 ss.; B. GUIDETTI, *Il warentest nella pubblicità comparativa*, in *Riv. dir. ind.*, 1998, II, p. 440 ss.; G. MANGIONE, *Osservazioni sulla pubblicità comparativa alla luce della direttiva 97/55/Ce*, in *Dir. comm. internaz.*, 1998, p. 1031 ss.; P. AUTERI, *La pubblicità comparativa secondo la direttiva 97/55/Ce - Un primo commento*, in *Contr. impr./Europa*, 1998, p. 601 ss.; V. MELI, *Prospettive di disciplina della pubblicità comparativa alla luce della direttive 97/55*, in *Europa e dir. priv.*, 1998, p. 907 ss.; G. FLORIDIA, *Il controllo della pubblicità comparativa in Italia*, in *Dir. ind.*, 1998, p. 165 ss.

<sup>99</sup> A. DEL NINNO, *Il nuovo codice di autoregolamentazione per le televendite. Il quadro normativo e le nuove garanzie per gli utenti*, in *Dir. econ. mezzi comunicazione*, 2003, p. 83 ss.; A. CECCHERINI, *Pubblicità televisiva, televendite e audiotex*, in *Giust. civ.*, 2002, I, p. 2492 ss.; A. MANTELETO, *Televendite e tutela dei soggetti deboli nell'attuazione della direttiva 97/36/CE*, in *Contr. impr./Europa*, 2002, p. 670 ss.

svolgimento delle attività commerciali<sup>100</sup>, sono riunite: la disciplina del credito al consumo (D.Lgs. 63/2000)<sup>101</sup>, dei contratti negoziati fuori dei locali commerciali (D.Lgs. n. 50/1992), dei contratti a distanza (D.Lgs. n. 185/1999). Le indicazioni sul diritto di recesso, le sanzioni ed il foro competente sono state uniformate.

La Parte III, comprende inoltre – dopo un rinvio al D.Lgs. n. 70/2003 al commercio elettronico<sup>102</sup> – un Titolo (IV) contenente «Disposizioni relative ai singoli contratti»: la multiproprietà (D.Lgs. 427/1998), i “pacchetti turistici” (D.Lgs. 111/1995)<sup>103</sup>. La Parte III si chiude con un articolo di rinvio alla tutela dei consumatori nell'erogazione di servizi pubblici<sup>104</sup>.

La Parte IV riguarda la materia “Sicurezza e qualità” e comprende le regole sulla sicurezza dei prodotti (D.Lgs. n. 172/2004 che ha sostituito il D.Lgs. n. 115/1995), sulla responsabilità del

---

<sup>100</sup> L'art. 39: «Le attività commerciali sono improntate al rispetto dei principi di buona fede, di correttezza e di lealtà, valutati anche alla stregua delle esigenze di protezione delle categorie di consumatori».

<sup>101</sup> G. CARRIERO, *Autonomia privata e disciplina del mercato. Il credito al consumo*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da M. Bessone, Torino, 2002; ID., *Il credito al consumo*, in Banca d'Italia, Quaderni di ricerca, Roma, 1998.

<sup>102</sup> L'art. 69 recita: «Alle offerte di servizi della società dell'informazione, effettuate ai consumatori per via elettronica, si applicano, per gli aspetti non disciplinati dal presente codice, le disposizioni di cui al decreto legislativo 9 aprile 2003, n.70, recante attuazione della direttiva 2000/31/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2000 relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione, in particolare il commercio elettronico, nel mercato interno».

<sup>103</sup> A. ARLOTTA, *Il contratto di viaggio e le conseguenze del suo inadempimento: «danno da vacanza rovinata» e overbooking*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2004, II, p. 456 ss.; M. ROSSETTI, *Danno da vacanza rovinata*, in *Contratti*, 2004, p. 72 ss.; R. CAPPUCCIO, *Il danno da vacanza rovinata*, in *Nuovo dir.*, 2004, p. 511 ss.; E. GUERINONI, *Il danno da vacanza rovinata*, Piacenza, 2003.

<sup>104</sup> L'art. 101: «1. Lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle rispettive competenze, garantiscono i diritti degli utenti dei servizi pubblici attraverso la concreta e corretta attuazione dei principi e dei criteri previsti della normativa vigente in materia. 2. Il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità predeterminati e adeguatamente resi pubblici. 3. Agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi. 4. La legge stabilisce per determinati enti erogatori di servizi pubblici l'obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi».

Sull'argomento v. A. ORICCHIO, *Tutela del consumatore e servizi pubblici*, Milano, 2001. Di recente sulle carte di servizio v. MINISTERO ATTIVITÀ PRODUTTIVE, *La carta della qualità dei servizi*, Roma, 2005.

produttore (D.P.R. n. 224/1988)<sup>105</sup>. In detta Parte è stato inserito un Titolo (III) sulla «Garanzia legale di conformità e garanzie commerciali per i beni di consumo» (ex artt. 1519 bis ss. C.c.)<sup>106</sup>.

La Parte V concerne le associazioni dei consumatori e l'accesso alla giustizia.

---

<sup>105</sup> G. CAPILLI, *Responsabilità contrattuale del produttore e tutela dell'acquirente*, in *Contratti*, 2005, p. 483 ss.; A. BITETTO, *La responsabilità del produttore nel "nuovo" sistema del danno non patrimoniale*, in *Foro it.*, 2004, I, c. 1632 ss.; G. PONZANELLI, *Responsabilità oggettiva del produttore e difetto di informazione*, in *Danno e resp.*, 2003, p. 1005 ss.; V. LENOCI, *Luci ed ombre della normativa europea in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003, II, p. 134 ss.; A. PALMIERI, R. PARDOLESI, *Difetti del prodotto e del diritto privato europeo*, in *Foro it.*, 2002, IV, c. 295 ss.; G. PONZANELLI, *Armonizzazione del diritto v. protezione del consumatore: il caso della responsabilità del produttore*, in *Danno e resp.*, 2002, p. 717 ss.; S. BASTIANON, *Responsabilità del produttore per prodotti difettosi: quale tutela per il consumatore?*, in *Resp. civ. prev.*, 2002, p. 997 ss.; R. CONTI, *Corte di giustizia e responsabilità del produttore. Un passo avanti (o tre) passi indietro nella tutela del consumatore?*, in *Corr. giur.*, 2002, p. 1144 ss.; C. NECCHI, *Il danno da prodotto prima e dopo il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 224*, in *Impresa*, 2002, p. 1839 ss.; G. PONZANELLI, *Estensione della responsabilità oggettiva anche all'agricoltore, all'allevatore, al pescatore e al cacciatore*, in *Danno e resp.*, 2001, p. 792 ss.; G. ALPA, M. BESSONE, *La responsabilità del produttore*, IV ed., a cura di F. Torcello, Milano, 1999; M. FRANZONI, *Dieci anni di responsabilità del produttore*, in *Danno e resp.*, 1998, p. 823 ss.; U. CARNEVALI, *Responsabilità del produttore*, in *Enc. Dir., App.*, Vol. II, Milano, 1998, p. 936 ss.; A. STOPPA, *Responsabilità del produttore* in *Digesto civ.*, Vol. XVII, Torino, 1998, p. 199 ss.

<sup>106</sup> Originariamente in questo titolo era previsto un «rinvio» alla disciplina per i beni di consumo ed alle regola di certificazione di qualità comunitarie Ecolabel ed Ecoaudit. Sull'Ecolabel v. C. COMELLA, *L'Etichetta ecologica europea (Ecolabel)*, in AA.VV., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, op. cit., vol. II, p. 73 ss.

Sulla vendita dei beni di consumo, nell'ambito di una letteratura che sta diventando imponente, v., AA.VV., *La vendita di beni di consumo*, a cura di R. Alessi, Milano, 2005; E. CORSO, *Vendita dei beni di consumo*, in *Commentario al cod. civ. Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2005; A.M. SINISCALCHI, *Limitazione di responsabilità nella "vendita" dei beni di consumo*, in *Danno e resp.*, 2005, p. 481 ss.; G. DE CRISTOFARO, *La vendita dei beni di consumo*, in AA.VV., *I contratti dei consumatori*, op. cit., p. 967 ss.; AA.VV., *Commentario sulla vendita dei beni di consumo*, a cura di S. Patti, Milano, 2004; AA.VV., *La vendita dei beni di consumo. Commentario breve agli artt. 1519-bis ss. c.c.*, a cura di C. Berti, Milano, 2004; G. AQUARO, *Vendita dei beni di consumo*, in E.M. TRIPODI, B. TASSONE (a cura di), *Vendita*, op. cit., p. 533 ss.; A. PALMIERI, *Le garanzie nella vendita e la difficile edificazione del diritto comunitario dei contratti*, in *Foro it.*, 2004, IV, c. 180 ss.; C. IURILLI, *Autonomia contrattuale e garanzie nella vendita di beni di consumo*, Milano, 2004; AA.VV., *Le garanzie nella vendita dei beni di consumo*, a cura di M. Bin e A. Luminoso, in *Tratt. di dir. comm. e dir. pubbl. dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. XXXI, Padova, 2003; AA.VV., *Commentario alla disciplina della vendita dei beni di consumo*, a cura di L. Garofalo, Padova, 2003; F. ADDIS (a cura di), *Aspetti della vendita dei beni di consumo*, Milano, 2003; G. AMADIO, *Proprietà e consegna nella vendita dei beni di consumo*, in *Riv. dir. civ.*, 2004, I, p. 127 ss.

Quanto alle prime viene ribadito il meccanismo dell'elenco nazionale delle associazioni e della loro rappresentatività in seno al CNCU (Consiglio Nazionale Consumatori ed Utenti presso il Ministero delle Attività produttive)<sup>107</sup>. Quanto all'accesso alla giustizia, le associazioni dei consumatori presenti nell'elenco nazionale possono agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori, non solo nelle discipline di cui al Codice del consumo ma anche con riferimento alle disposizioni legislative in materia:

- a) di esercizio di attività televisive (legge n. 223/1990 e legge n. 122/1998);
- b) di pubblicità di medicinali per uso umano (D.Lgs. n. 541/1992 e legge n. 362/1999).

Sulla composizione stragiudiziale delle controversie, il Codice, all'art. 141, prevede che il consumatore ed il professionista possano avviare «procedure di composizione extragiudiziale per la risoluzione delle controversie in materia di consumo, anche in via telematica». Fermo restando che il consumatore non può essere privato del diritto di adire il giudice (anche dopo aver svolto una procedura extragiudiziale), l'inserimento nei contratti di clausole che rinviano ad organi di composizione stragiudiziale non sono considerate vessatorie. Tali organi – ad esclusione di quelli attivati dalle Camere di commercio che si considerano «per definizione» idonei<sup>108</sup> – sono quelli contenuti in un elenco tenuto dal Ministero delle attività produttive<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> P. MARTINELLO, C. BAKER, *Il consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti*, in AA.VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, op. cit., p. 59 ss.; R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, op. cit., p. 212 ss. Cfr., inoltre, quanto riportato sul sito [www.tuttoconsumatori.it](http://www.tuttoconsumatori.it).

<sup>108</sup> Per una breve panoramica cfr. E. MINERVINI, *La conciliazione stragiudiziale delle controversie. Il ruolo delle camere di commercio*, Napoli, 2003.

<sup>109</sup> Art. 141, comma 2: «Il Ministero delle attività produttive, d'intesa con il Ministero della giustizia, comunica alla Commissione europea l'elenco degli organi di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo che si conformano ai principi della raccomandazione 98/257/CE del 30 marzo 1998, riguardante i principi applicabili agli organi responsabili per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo e della raccomandazione 2001/310/CE del 4 aprile 2001, concernente i principi applicabili agli organi

Il Codice si chiude con le «Disposizioni finali» (Parte VI), in cui, oltre alla irrinunciabilità dei diritti, ed alle competenze delle Regioni e delle Province autonome, sono indicate le disposizioni abrogate<sup>110</sup>.

---

extragiudiziali che partecipano alla risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. Il Ministero delle attività produttive, d'intesa con il Ministero della giustizia, assicura, altresì, gli ulteriori adempimenti connessi all'attuazione della risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 25 maggio 2000, 2000/C 155/01, relativa ad una rete comunitaria di organi nazionali per la risoluzione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo».

Sull'accesso dei consumatori alla giustizia v. AA.VV., *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, a cura di Chiarloni e Fiorio, Torino, 2005; E. MINERVINI, *La tutela collettiva dei consumatori in materia contrattuale*, in AA.VV., *I contratti dei consumatori*, a cura di E. Gabrielli ed E. Minervini, op. cit., p. 427 ss.; G. DE MARZO, *Tutela inibitoria degli interessi collettivi e diritto comunitario*, in *Contratti*, 2001, 990; V. CASPANI, *I consumatori e la giustizia*, Piacenza, 2002; C. VERARDI, *L'accesso alla giustizia e la tutela collettiva dei consumatori*, in AA.VV., *Il diritto privato dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, in *Tratt. di dir. priv.*, diretto da M. Bessone, vol. XXVI, tomo II, Torino, 2000, p. 1331 ss.

<sup>110</sup> Art. 146: «1. Dalla data di entrata in vigore del presente codice sono abrogati: a) il D.P.R. 24 maggio 1988, n. 224, come modificato dal D.Lgs. 2 febbraio 2001, n. 25, recante attuazione della direttiva 85/374/CEE relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, ai sensi dell'articolo 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183; b) la legge 10 aprile 1991, n. 126, come modificata dalla legge 22 febbraio 1994, n.146; recante norme per l'informazione al consumatore; c) il D.Lgs. 15 gennaio 1992, n 50, recante attuazione della direttiva 85/577/CEE in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali; d) il D.Lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, come modificato dal D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 67, recante attuazione della direttiva 84/450/CEE in materia di pubblicità ingannevole; e) il D.Lgs. 17 marzo 1995, n 111, come modificato dalla legge 5 marzo 2001, n. 57, recante attuazione della direttiva 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti tutto compreso; f) la legge 30 luglio 1998, n. 281, recante disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, come modificata dalla legge 24 novembre 2000, n. 340, dal D.Lgs. 23 aprile 2001, n. 224, e dall'articolo 11 della legge 1° marzo 2002, n. 39, recante disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee; g) il D.Lgs. 9 novembre 1998, n 427, recante attuazione della direttiva 94/47/CE concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili; h) il D.Lgs. 22 maggio 1999, n 185, recante attuazione della direttiva 97/7/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza; i) il D.Lgs. 25 febbraio 2000, n 63, recante attuazione della direttiva 98/7/CE, che modifica la direttiva 87/102/CEE, in materia di credito al consumo; l) il D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 67, recante attuazione della direttiva 97/55/CE, che modifica la direttiva 84/450/CEE, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa; m) il D.Lgs. 25 febbraio 2000, n 84, recante attuazione della direttiva 98/6/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi offerti ai medesimi; n) il D.Lgs. 23 aprile 2001, n. 224, recante attuazione della direttiva 98/27/CE relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori; o) il D.Lgs. 21 maggio 2004, n. 172, recante attuazione della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti; p) il comma 7 dell'articolo 18 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a

L'art. 144 generalizza (in parte, come vedremo) le previsioni in precedenza contenute nell'art. 11 del D.Lgs. n. 185/1999, stabilendo che i diritti garantiti al consumatore sono irrinunciabili ed è nulla ogni pattuizione in contrasto con quanto previsto dal Codice del consumo. Ribadire la previsione è opportuno per evitare che – mediante negoziazione tra le parti, per es. facendo leva sul prezzo o su altre condizioni contrattuali – la tutela possa essere compromessa.

Lo stesso articolo, al comma 2, prevede che qualora le parti abbiano convenuto di regolamentare il contratto sulla base di una legge diversa da quella italiana, «al consumatore devono comunque essere riconosciute le condizioni minime di tutela previste dal presente Codice».

Su questa seconda previsione è opportuno constatare che non si è voluto riprendere esattamente la frase dell'art. 11, comma 2, del citato D.Lgs. n. 185/1999 che recitava: «al consumatore devono comunque essere riconosciute le condizioni di tutela previste dal presente decreto legislativo». Come può constatare non si fa riferimento ad alcuna «condizione minima di tutela», differenza che porrà qualche legittimo interrogativo, su quali siano le condizioni «minime» che devono

---

norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59; q) il comma 9 dell'articolo 19 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, recante riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59; r) i commi 4 e 5 dell'articolo 125 del D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni, recante testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; s) gli articoli 1519-bis, 1519-ter, 1519-quater, 1519-quinques, 1519-sexies, 1519-septies, 1519-octies e 1519-nonies del codice civile; t) la legge 6 aprile 2005, n. 49 recante modifiche all'articolo 7 del D.Lgs. 25 gennaio 1992, n. 74, in materia di messaggi pubblicitari ingannevoli diffusi attraverso mezzi di comunicazione.

2. Dalla data di entrata in vigore del presente codice restano abrogati: a) il D.P.R. 23 agosto 1982, n. 903, recante attuazione della direttiva 79/581/CEE relativa alla indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari ai fini della protezione dei consumatori; b) il D.Lgs. 25 gennaio 1992, n. 76, recante attuazione della direttiva 88/315/CEE concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti alimentari ai fini della protezione dei consumatori; c) il D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 78, recante attuazione della direttiva 88/314/CEE concernente l'indicazione dei prezzi dei prodotti non alimentari ai fini della protezione dei consumatori; d) il D.Lgs. 17 marzo 1995, n. 115, recante attuazione della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti».

essere garantite al consumatore nel caso di rinvio ad una disciplina legislativa di altro Stato (in specie extracomunitari).

Vale la pena di rilevare che, nella precedente bozza del Codice, si ricordava che restavano in vigore le disposizioni contenute:

- a) nel D.Lgs. 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia);
- b) negli artt. 18 e 19 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio);
- c) nel D.Lgs. 28 luglio 2000, n. 253 (Attuazione della direttiva 97/5/CEE sui bonifici transfrontalieri), nonché «le disposizioni relative alla produzione, offerta o fornitura di taluni beni e servizi qualora garantiscano un livello più elevato di protezione del consumatore».

Nel testo definitivo, al contrario, si ribadiscono le disposizioni che restano «comunque» abrogate.

## **6. La legittimazione ad agire delle Associazioni dei Consumatori, dei Professionisti e delle Camere di commercio nel Codice.**

Focalizzando l'attenzione sulle importantissime norme che disciplinano la legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori, dei professionisti e delle camere di commercio, per indagare sull'effettivo raggiungimento di quel "coordinamento dell'intervento delle associazioni dei consumatori" indicato alla lett. d, co. 1 dell'art. 7 della legge delega.

La prima norma nella quale si fa riferimento alla legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori, dei professionisti e delle camere di commercio che si incontra nel Codice è

contenuta nell'art. 37. Questa, inserita nella Parte III, Titolo I del Codice del Consumo, ricalca il precedente art. 1469 *sexies* introdotto nel Codice Civile con la Legge n. 52 del 1996 e posto a chiusura del Capo XIV *bis* (Dei contratti dei consumatori) del Libro IV, capo oggi sostanzialmente abrogato dall'art. 142 del Codice del Consumo. In seguito la legittimazione ad agire delle sole associazioni dei consumatori è disciplinata dall'art. 139, o meglio dal combinato disposto degli artt. 137, 139 e 140 contenuti nella Parte V Titoli I e II del medesimo Codice del Consumo, nella quale in sostanza confluisce la disciplina di cui alla Legge n. 281 del 1998 sui diritti fondamentali dei consumatori e degli utenti. Il raffronto delle norme recentemente introdotte con quelle previgenti ci permetterà di esprimere in giudizio più o meno attendibile sul grado di coordinamento raggiunto dal Codice del Consumo.

L'art. 37 rubricato "azione inibitoria" in materia di clausole vessatorie, statuisce che: "le associazioni dei consumatori, di cui all'art. 137, le associazioni rappresentative dei professionisti e le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, possono convenire in giudizio il professionista o l'associazione di professionisti che utilizzano, o che raccomandano l'utilizzo di condizioni generali di contratto e richiedere al giudice competente che inibisca l'uso delle condizioni di cui sia accertata l'abusività ai sensi del presente capo. L'inibitoria può essere concessa, quando ricorrono giusti motivi di urgenza, ai sensi degli artt. 669 *bis* e seguenti del codice di procedura civile. Il giudice può ordinare che il provvedimento sia pubblicato su uno o più giornali, di cui almeno uno a diffusione nazionale. L'ultimo comma prevede che "per quanto non previsto dal presente articolo, alle azioni inibitorie esercitate dalle associazioni dei consumatori di cui al comma 1 si applicano del disposizioni dell'art. 140". La norma in esame distingue quindi, al fine di individuare la loro legittimazione ad agire in giudizio, le associazioni dei consumatori dalle associazioni dei professionisti e

dalle camere di commercio: per le prime, infatti, fa riferimento all'art. 137, mentre per le seconde, si riferisce genericamente al criterio della rappresentatività.

L'art. 137 individua sulla base di rigidi criteri legislativamente fissati l'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti certamente rappresentative a livello nazionale e come tali legittimate ad agire ai sensi dell'art. 139 del Codice del Consumo e con le modalità di cui all'art. 140 del medesimo. Pertanto, nell'art. 37 si produce un'importante differenziazione, mentre le associazioni dei consumatori legittimate ad agire in materia di clausole vessatorie sono solo quelle inserite nell'elenco tenuto presso il Ministero delle Attività Produttive, le associazioni dei professionisti e le camere di commercio legittimate ad agire sono tutte quelle che il giudice in corso di causa considererà, secondo il suo discrezionale apprezzamento, rappresentative ai fini dell'azione promossa. Per di più, se si analizza l'ultimo comma dell'art. 37, poiché esso stabilisce che all'azione delle associazioni dei consumatori si applicano le disposizioni dell'art. 140 per quanto non previsto dall'art. 37 medesimo (e poiché l'art. 140 ha portata più ampia dell'art. 37) appare evidente che l'azione delle associazioni dei consumatori in materia di clausole vessatorie si svolgerà a norma dell'art. 140 e non a norma dell'art. 37. Tant'è vero che esplicitamente il comma 10 dell'art. 140 stabilisce che *"per le associazioni di cui all'art. 139 l'azione inibitoria prevista dall'art. 37 in materia di clausole vessatorie nei contratti stipulati con i consumatori, si esercita ai sensi del presente articolo."*

In sostanza, quindi, sebbene l'art. 37 faccia riferimento sia alle azioni promosse dalle associazioni dei consumatori, sia a quelle promosse dalle associazioni dei professionisti e dalle camere di commercio, esso si applica soltanto alle azioni promosse da questi secondi soggetti - posto che i primi ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 140 - con la conseguenza sul piano applicativo che le azioni

così promosse da tali soggetti saranno diverse sia per l'ambito soggettivo sia per quello oggettivo.

Le associazioni dei professionisti e le camere di commercio saranno legittimate ad agire solo in materia di clausole vessatorie e solo in quanto ritenute sufficientemente rappresentative sul piano nazionale dal giudice con suo discrezionale apprezzamento e, inoltre, saranno legittimate a richiedere al giudice solo i provvedimenti di cui all'art 37, cioè, azione inibitoria in via ordinaria o in via d'urgenza e la pubblicazione del provvedimento; mentre le associazioni dei consumatori saranno legittimate ad agire a tutela dei diritti e degli interessi collettivi, solo in quanto iscritte nell'elenco di cui all'art 137 e secondo le modalità di cui all'art. 140 il quale, a differenza dell'art. 37, oltre all'azione inibitoria ed accanto alla pubblicazione del provvedimento prevede l'adozione di misure correttive idonee ad eliminare e correggere gli effetti dannosi delle violazioni accertate e disciplina inoltre una peculiare procedura di conciliazione stragiudiziale della controversia.

Vale la pena di interrogarsi sulla portata di questo intervento sul regime precedente. Nel 1996 con la Legge n. 52 il legislatore italiano, come già anticipato, introduce il Capo XIV *bis* nel Libro IV del Codice Civile. In tale complesso di norme che, data anche la sua collocazione sistematica, appare subito destinato ad innovare profondamente (e dolorosamente) la disciplina generale dei contratti, compare l'art. 1469 *sexies* che disciplina l'azione inibitoria promossa dalle associazioni rappresentative dei consumatori, dei professionisti e delle camere di commercio. La legittimazione all'azione di tali associazioni è quindi subordinata al solo requisito della rappresentatività non ancorato a criteri certi di valutazione prestabiliti per legge, ma anzi discrezionalmente valutata dal giudice.

Nelle prime pronunce emanate in applicazione della suddetta norma, le associazioni dei consumatori vennero ritenute

rappresentative allorquando la loro attività avesse raggiunto un "grado di continuità ed effettività nel raggiungimento dei proprio scopi statutari, percepito anche dalla comunità di appartenenza, ponendosi al contempo come serio interlocutore delle problematiche concernenti la tutela del consumatore". Nella pratica, raramente tale rappresentatività è stata negata alle associazioni dei consumatori che hanno agito in giudizio mentre ancor più raramente si è assistito ad azioni promosse da associazioni di professionisti.

Nel 1998 l'Italia adotta, per prima rispetto agli altri paesi della Comunità Europea nonché rispetto alla Comunità stessa - che conosceva all'epoca soltanto una proposta di direttiva, cui la legge italiana comunque si ispira- la Legge n. 281 recante la "disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti". La Legge, destinata a venire in considerazione come lo statuto fondamentale dei diritti dei consumatori, si propone l'ambizioso scopo, di cui all'art. 1, di garantire i diritti e gli interessi sia individuali sia collettivi dei consumatori e degli utenti e, soprattutto, di promuoverne la tutela in forma collettiva ed associativa. Così dopo aver elencato i diritti fondamentali riconosciuti ai consumatori, la Legge definisce all'art. 2 le "associazioni dei consumatori e degli utenti" come quelle "formazioni sociali che hanno per scopo esclusivo la tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti" ed attribuisce ad esse, sulla base di criteri predeterminati dalla legge medesima, la legittimazione ad agire per richiedere "al giudice competente di inibire gli atti ed i comportamenti lesivi degli interessi dei consumatori e degli utenti, di adottare le misure idonee a correggere o eliminare gli effetti dannosi delle violazioni accertate e, infine, di ordinare la pubblicazione del provvedimento su uno o più quotidiani a diffusione nazionale o locale, nei casi in cui una tale pubblicazione possa contribuire a correggere o eliminare gli effetti delle violazioni accertate" (art. 3).

La Legge, in particolare, istituiva presso il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato (poi divenuto Ministero delle Attività Produttive) un elenco di quelle associazioni di consumatori e di utenti che, presentando i requisiti di cui all'art. 5 della Legge medesima, al possesso dei quali è subordinata l'iscrizione nel suddetto elenco, sono considerate certamente rappresentative a livello nazionale e dunque legittimate ad agire ai sensi dell'art. 3. Tra i requisiti fissati dall'art. 5 vi sono: l'avvenuta costituzione, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, da almeno tre anni, lo scopo statutario esclusivo di tutela dei consumatori ed utenti, l'assenza di scopo di lucro, un ordinamento a base democratica, lo svolgimento di attività continuativa nei tre anni precedenti l'azione, non avere i suoi rappresentanti la qualifica di imprenditori per gli stessi settori in cui opera l'associazione ed avere un determinato numero di iscritti ed una determinata dislocazione sul territorio nazionale. La Legge istituisce, ancora, presso il suddetto Ministero, il Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU), composto dai rappresentanti delle associazioni inserite nell'elenco di cui sopra nonché dal rappresentante delle Regioni e presieduto dal Ministro, i cui compiti sono quelli di promuovere il miglioramento ed il rafforzamento della posizione del consumatore-utente, attraverso proposte, studi, elaborazione di programmi e forme di coordinamento con le politiche regionali oltre che con organismi pubblici e privati di altri paesi. Così congegnata la Legge n. 281 del 1998 sembrava destinata a risolvere ogni questione applicativa anche del vigente art. 1469 *sexies*; norma quest'ultima che, come già detto, riconosceva la legittimazione ad agire per ottenere l'inibitoria dell'utilizzo di condizioni generali di contratto a quelle associazioni "rappresentative" di consumatori - ma anche di professionisti nonché alle Camere di commercio di industria ed artigianato - senza però ancorare il presupposto della rappresentatività ad alcun criterio certo di valutazione e così aprendo la strada alla discrezione del giudice.

Sembrava, dunque, che la Legge n. 281 del 1998 ed i criteri da essa introdotti per valutare la rappresentatività di una associazione che agisce in giudizio a tutela di interessi collettivi fossero validamente utilizzabili anche per individuare le associazioni di consumatori legittimate ad agire ex art. 1469 *sexies* del Codice Civile.

Come si vedrà, tra le due norme, l'art. 3 della Legge n. 281 del 1998 e l'art. 1469 *sexies* del Codice, non vi era totale coincidenza; diverso era, infatti, l'ambito di applicazione sia soggettivo che oggettivo. Mentre la norma del Codice contemplava, oltre all'azione promossa dalle associazioni di consumatori, anche l'azione promossa dalle associazioni di professionisti nonché dalle Camere di commercio, l'art. 3 disciplinava la sola azione promossa dalle associazioni di consumatori o di utenti; ed ancora, mentre l'art. 1469 *sexies* si riferiva all'inibitoria dell'utilizzo di clausole considerate abusive, l'art. 3, con raggio di applicazione più vasto, faceva riferimento all'inibitoria di atti e comportamenti.

Chiaro, comunque, che il più contiene il meno, per cui questa differenza linguistica nella pratica non produceva particolari problemi applicativi. Mentre, per quanto riguardava il requisito soggettivo poteva dirsi che se l'art. 3 della Legge n. 281 del 1998 aveva introdotto un criterio certo per la valutazione della rappresentatività ai fini della legittimazione ad agire, ciò sarebbe valso solo per le associazioni di consumatori e non anche per quelle di professionisti e per le Camere di commercio la cui rappresentatività doveva continuare ad essere valutata discrezionalmente e caso per caso dal giudice. Nella versione più semplice sembrava, quindi, che il rapporto tra le due normative dovesse risolversi con applicazione del principio *lex posterior abrogat anterior*, e non solo per il rilievo cronologico ma anche perché la *lex posterior*, la Legge n. 281 del 1998, sembrava destinata a regolare in maniera uniforme l'intera materia già regolata dalla legge anteriore, così abrogandola ex art. 15 delle disp. prel. del Codice Civile.

Non così semplice però la soluzione adottata in alcune pronunce di merito dove si affermava che il rapporto tra le due normative andava risolto in base al principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali*; così le norme del Codice venivano considerate norme speciali non derogabili dalla nuova legge che avrebbe avuto invece portata generale. Si argomentava che una tale ricostruzione fosse maggiormente conforme allo spirito della Legge n. 52 del 1996 in quanto, diversamente, una interpretazione restrittiva della norma di cui all'art. 1469 *sexies* (operata, cioè, in relazione ai criteri di cui all'art. 5 della Legge n. 281 del 1998) avrebbe in sostanza diminuito la capacità di agire delle associazioni dei consumatori. Si obiettava però in dottrina che il Codice, essendo la legge generale per eccellenza, non avrebbe mai potuto essere considerato norma speciale.

Infine, un coordinamento si sarebbe dovuto avere in forza del D. Lgs. n. 224 del 2001 emanato in attuazione della Direttiva 98/27/CE relativa proprio ai provvedimenti inibitori a tutela del consumatore, con il quale si estendeva l'applicazione della Legge n. 281 del 1998 a tutte le ipotesi di violazione degli interessi collettivi contemplati nelle direttive europee e dunque nelle leggi di recepimento, compresa la Legge n. 52 del 1996. In tal modo, la Legge n. 281 del 1998 si sarebbe dovuta considerare legge-quadro anche per quanto riguardava l'individuazione delle associazioni legittimate ad agire ai sensi dell'art. 1469 *sexies* c.c.. Tuttavia anche dopo l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 224 del 2001 i problemi applicativi delle norme in esame non sono stati del tutto risolti, ed infatti ancora in qualche pronuncia di merito si legge che "il rimedio dell'inibitoria di cui all'art.1469 *sexies* del Codice Civile mantiene, pur dopo l'entrata in vigore della Legge 281 del 1998 un autonomo ambito di applicazione in quanto al di là del rapporto di specialità che la normativa di cui alla Legge 281 assume rispetto a quella codicistica (specialità controversa in dottrina, alla luce del suo carattere quantomeno reciproco.) deve porsi in rilievo la

parziale diversità di *ratio* che caratterizza i requisiti della rappresentatività ex art. 1469 *sexies* ed ex art. 5 L. 281 del 1998."

La rappresentatività di cui all'art. 1469 *sexies*, infatti, funge pressoché esclusivamente da "requisito di legittimazione processuale finalizzato a garantire la particolare funzione general-preventiva del rimedio inibitorio incompatibile con l'accesso indiscriminato tipico dell'azione individuale." Mentre l'art. 5 della Legge n. 281 del 1998 oltre a legittimare l'associazione ai rimedi previsti dall'art. 3 attribuisce alla stessa il diritto ad essere rappresentata nel Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, il diritto alle agevolazioni ed ai contributi, e la legittimazione attiva davanti al giudice straniero nelle azioni transfrontaliere relative a violazioni intracomunitarie. Così, nonostante l'entrata in vigore del D. Lgs. n. 224 del 2001, ancora nel 2005 la giurisprudenza mostrava disorientamento e perplessità nell'applicazione della disciplina delle azioni inibitorie collettive.

Il Codice del Consumo, come si è detto, persegue lo scopo di dirimere i dubbi inerenti l'applicazione delle norme sopra richiamate. Esso quindi, distingue l'azione inibitoria in materia di clausole abusive dall'inibitoria concessa in ipotesi di atti e comportamenti lesivi dei diritti dei consumatori, e distingue ancora l'azione delle associazioni dei professionisti e delle camere di commercio da quella delle associazioni dei consumatori. Le prime, ripetiamo, sono legittimate ad agire nella sola materia delle clausole vessatorie e solo in quanto ritenute rappresentative dal giudice e con le modalità di cui all'art. 37; le seconde sono legittimate ad agire in qualsiasi ipotesi di violazione dei diritti di cui all'art. 2 del Codice del Consumo e solo in quanto inserite nell'elenco di cui all'art. 137 e con le modalità di cui all'art. 140.

Certamente, vi sarà certezza circa la legittimazione delle associazioni dei consumatori, mentre per quelle dei professionisti resta valido il criterio del discrezionale apprezzamento del giudice. Certo, però, che le azioni promosse da quest'ultime saranno di sicuro

numericamente inferiori a quelle promosse dalle associazioni dei consumatori. Ma così, forse, si rischia di realizzare una inspiegabile disparità di trattamento, tanto più grave ove si consideri che i criteri per il riconoscimento della legittimazione ad agire delle associazioni dei consumatori sono rigidi rispetto ad un criterio aperto sancito per quelle dei professionisti.

A ben vedere però, il comma 1 lett. d della Legge delega si riferiva al coordinamento dell'intervento delle sole associazioni dei consumatori; coordinamento che pertanto, seppur con le perplessità sopra avanzate, può dirsi in certo modo raggiunto. Senza accennare ulteriormente alla difficoltà di conciliare la circostanza per la quale l'iscrizione nell'elenco è subordinata al possesso di requisiti tanto esigenti con il disposto dell'art. 2 co. 2 lett. f che riconosce, piuttosto, come fondamentale il diritto all'associazionismo libero e volontario.

## **7. L'Europa e la strategia per la politica dei consumatori 2002-2006.**

Con la comunicazione della Commissione, del 7 maggio 2002, al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni « Strategia per la politica dei consumatori 2000-2006 » [COM (2002) 208 def. - Gazzetta ufficiale C137/2 del 08.06.2002] sono stati delineati gli obiettivi per il quadriennio 2002-2006:

- a. Un elevato livello di protezione dei consumatori;
- b. l'applicazione effettiva delle regole di protezione dei consumatori;
- c. la partecipazione delle organizzazioni dei consumatori alle politiche comunitarie.

I tre obiettivi sopracitati sono destinati a facilitare l'integrazione degli interessi dei consumatori in tutte le altre politiche comunitarie, a massimizzare i vantaggi del mercato unico per i consumatori e a prepararsi all'ampliamento.

I consumatori non utilizzano tutto il potenziale che permette il mercato interno. Per rafforzarlo, i consumatori necessitano regole più semplici e uniformi, un grado di applicazione analogo nell'insieme dell'Unione, misure d'informazione e di educazione più accessibili nonché meccanismi di ricorso efficaci.

Questi obiettivi sono stati attuati con l'aiuto di una gamma di misure nel corso del quinquennio (2002-2006). Un programma a breve termine è stato previsto e sarà riesaminato periodicamente. Per ciascun obiettivo, la strategia ha presentato le principali misure che la Commissione aveva intenzione di prendere durante i suddetti cinque successivi anni. La Commissione ha presentato proposte separate e distinte al Consiglio e al Parlamento.

Il primo obiettivo, teso all'ottenimento di un elevato livello comune di protezione dei consumatori, è consistito nell'armonizzare, attraverso i mezzi più appropriati (direttiva quadro, norme, migliori prassi) non soltanto la sicurezza dei beni e dei servizi, bensì gli aspetti di ordine economico e giuridico che danno ai consumatori la fiducia necessaria per effettuare transazioni dappertutto nel mercato interno. Nel quadro di questo obiettivo, le principali azioni consistono nel garantire un seguito alle questioni relative alle prassi commerciali esaminate nel Libro verde sulla protezione dei consumatori nell'Unione europea e verteranno sulla sicurezza dei servizi.

Nell'ottica di ottenere una maggior applicazione effettiva delle regole di protezione dei consumatori, visto che il grado d'integrazione economica nel mercato interno aumenta in maniera costante e sempre maggiori possibilità si offrono ai consumatori, questi ultimi dovrebbero vedersi accordare, nella pratica, la stessa protezione nell'insieme

dell'UE. Le azioni prioritarie che si iscrivono in questo obiettivo vertono sull'elaborazione di un quadro di cooperazione amministrativo tra gli Stati membri nonché meccanismi di ricorso per i consumatori.

Proprio per i suddetti motivi, l'effettiva partecipazione delle organizzazioni dei consumatori alle politiche comunitarie è indispensabile, affinché le politiche di protezione dei consumatori siano efficaci, occorre che i consumatori stessi abbiano la possibilità di contribuire alla definizione delle politiche che li riguardano. I consumatori e i loro rappresentanti devono avere la capacità e le risorse necessarie per promuovere i loro interessi su un piede di eguaglianza con le altre parti interessate.

Le principali azioni tendenti a raggiungere questo obiettivo consistono nel rivedere i meccanismi di partecipazione delle organizzazioni di consumatori alla formulazione delle politiche comunitarie e a istituire progetti di educazione e di rafforzamento delle capacità.

#### **8. Programma d'azione comunitario nel settore della salute e della tutela dei consumatori (2007-2013).**

Successivamente al quadriennio 2002-2006, non si può trascurare la proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un programma d'azione comunitario nel settore della salute e della tutela dei consumatori (2007-2013).

La proposta mira a stabilire un programma d'azione comunitario nel settore della salute e della tutela dei consumatori per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2013. Tale programma sostituirà i programmi esistenti nel settore della sanità pubblica e della politica dei consumatori .

Il programma è suddiviso in tre parti distinte. La prima riunisce obiettivi e azioni comuni alla sanità e alla tutela dei consumatori, mentre gli altri due riguardano obiettivi e misure che attengono ai due settori in maniera specifica.

La prima parte del programma che determina obiettivi e azioni comuni alla salute e alla tutela dei consumatori completa e sostiene le politiche degli Stati membri, contribuendo a migliorare la salute e la sicurezza, nonché la protezione degli interessi economici dei cittadini. La politica per la sanità e la politica dei consumatori condividono tre essenziali obiettivi comuni:

- d. proteggere i cittadini contro i rischi e le minacce che sfuggono al controllo di un singolo individuo;
- e. aumentare la capacità dei cittadini di prendere decisioni migliori per quanto riguarda la loro salute ed i loro interessi in qualità di consumatori;
- f. integrare in tutte le politiche gli obiettivi relativi alla salute e alla tutela dei consumatori.

Al fine di potenziare le numerose sinergie esistenti tra la politica per la sanità e la politica dei consumatori, la proposta prevede una serie di azioni e di strumenti comuni: migliorare la comunicazione con i cittadini per quanto riguarda le questioni attinenti alla salute e alla tutela dei consumatori, segnatamente tramite campagne di sensibilizzazione, inchieste, conferenze, seminari, riunioni di esperti, pubblicazioni e punti di informazione; incrementare la partecipazione della società civile e delle parti interessate all'elaborazione delle politiche dell'UE; definire un approccio comune per l'integrazione nelle altre politiche comunitarie delle questioni attinenti alla salute e alla tutela dei consumatori; promuovere la cooperazione internazionale nei due settori; migliorare il rilevamento tempestivo, la valutazione e la segnalazione dei rischi, segnatamente tramite la trasmissione di pareri

scientifici, la raccolta di informazioni e la realizzazione di reti di specialisti e di istituti; promuovere la sicurezza dei prodotti e delle sostanze di origine umana.

In particolare la proposta nella parte relativa agli obiettivi e azioni specifiche riguardanti la salute mira a migliorare lo stato di salute dei cittadini durante l'intera vita, a promuovere la salute quale diritto dell'uomo e ad incoraggiare l'investimento nella salute perseguendo quattro obiettivi principali: proteggere i cittadini contro le minacce per la salute. Questo obiettivo comporta il potenziamento della sorveglianza e del controllo delle minacce per la salute, in particolare per quanto riguarda le malattie trasmissibili, consolidando l'azione «sorveglianza delle minacce» dell'attuale programma d'azione comunitario nel settore della sanità pubblica e prevedendo un nuovo intervento per migliorare la capacità di reagire alle minacce per la salute, ivi compresa la gestione dei rischi; promuovere politiche che favoriscano un modo di vita più sano. Al fine di migliorare il livello di salute, la proposta prevede di sostenere la preparazione, l'elaborazione e la realizzazione di attività, di strategie e di misure riguardanti gli aspetti determinanti per la salute, segnatamente quelli connessi al modo di vita, a dipendenze, nonché ai fattori socioeconomici e ambientali nel quadro della parte «determinanti» (continuazione della parte esistente dell'attuale programma di sanità pubblica); contribuire a ridurre l'incidenza delle grandi malattie. In coordinamento con i lavori sui "determinanti" per la salute, il programma si prefigge di creare una nuova parte per realizzare azioni mirate sulle grandi malattie che rivestono un'importanza specifica; migliorare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi sanitari, stabilendo una nuova azione per realizzare sinergie tra i sistemi sanitari nazionali, segnatamente agevolando l'acquisto e l'offerta di cure sanitarie transfrontaliere.

Inoltre, il miglioramento dell'informazione e delle conoscenze in materia sanitaria contribuirà alla realizzazione

dell'insieme di tali obiettivi. Il programma prevede di consolidare l'aspetto «informazione» dell'attuale programma di sanità pubblica.

Il nuovo programma consolida quindi i tre aspetti dell'azione dell'attuale programma di sanità pubblica («sorveglianza delle minacce», «determinanti» e «informazione»); prevedendo inoltre tre nuove parti: «reagire alle minacce», «prevenire le malattie e le ferite» e «realizzare sinergie tra sistemi sanitari nazionali». Le disuguaglianze nel settore sanitario, l'invecchiamento e la salute dei bambini saranno temi oggetto di tutte le attività dei diversi aspetti dell'azione.

Più in generale, relativamente agli obiettivi ed azioni specifiche della tutela dei consumatori, la proposta mira a garantire a tutti i consumatori dell'Unione un elevato livello comune di protezione contro i rischi e contro le minacce per la loro sicurezza ed i loro interessi economici, nonché a migliorare l'attitudine dei consumatori a difendere i loro interessi. Essa stabilisce quattro obiettivi principali nel settore della tutela dei consumatori: comprendere meglio i consumatori ed i mercati. Le misure riguardano un controllo e una valutazione dell'evoluzione dei mercati e degli effetti che ne derivano per gli interessi dei consumatori, nonché lo sviluppo di una base di conoscenze per elaborare la politica dei consumatori ed integrare gli interessi dei consumatori nelle altre politiche comunitarie; regolamentare meglio la tutela dei consumatori. Questo obiettivo verrà raggiunto tramite l'elaborazione di iniziative regolamentari, legislative e di altro tipo. Tale obiettivo dovrà consentire tra l'altro di comprendere meglio le politiche nazionali riguardanti i consumatori, controllando che questi siano ascoltati in occasione dell'elaborazione delle politiche europee; migliorare l'applicazione della legislazione, il controllo e le vie di ricorso. Al fine di perseguire tale obiettivo, la proposta prevede di promuovere il coordinamento delle azioni di sorveglianza e di verifica della legislazione relativa alla tutela dei consumatori. La proposta mira del pari a perseguire il controllo e la valutazione della sicurezza dei

prodotti non alimentari e del funzionamento dei sistemi di risoluzione extragiudiziale delle controversie riguardanti i consumatori, nonché il recepimento e l'applicazione della legislazione e delle politiche nazionali di tutela dei consumatori; migliorare l'informazione e l'educazione dei consumatori. Tra le misure previste figurano attività d'informazione e di educazione dei consumatori, in collaborazione con gli Stati membri, sulla base del lavoro-pilota fin qui svolto nel settore dell'educazione. Altre misure prevedono il potenziamento delle capacità delle associazioni dei consumatori.

Un'azione che contribuisce alla realizzazione dell'insieme di tali obiettivi consiste in un contributo finanziario a progetti comunitari ovvero nazionali specifici, in vista della realizzazione di altri obiettivi della politica dei consumatori.

A copertura del programma è previsto un budget di 1,2 miliardi di euro, mentre per l'attuazione dello stesso la Commissione si giova dell'assistenza di un comitato. E' stato stabilito un piano di lavoro annuale che definisce le priorità da rispettare e le azioni da svolgere.

Il programma è aperto alla partecipazione dei paesi l'EFTA/SEE e di alcuni paesi terzi, in particolare per quanto riguarda i paesi vicini della Comunità, i paesi che hanno richiesto l'adesione, candidati all'adesione o in via di adesione all'Unione, nonché i paesi dei Balcani occidentali partecipanti al processo di stabilizzazione e di associazione.

La Commissione garantisce che il programma venga valutato dopo tre anni dal suo avvio, nonché al suo compimento.

Una volta adottata, la decisione abrogherà le decisioni n. 1786/2002/CE e n. 20/2004/CE.

Le politiche per la salute e la tutela dei consumatori perseguono obiettivi comuni, segnatamente la protezione contro i rischi, il miglioramento delle decisioni dei cittadini e l'integrazione degli interessi relativi alla salute e alla tutela dei consumatori. Tali politiche

hanno altresì in comune strumenti quali la comunicazione, il potenziamento delle capacità della società civile e la promozione della cooperazione internazionale. Le due politiche riguardano altresì alcune questioni trasversali, come la nutrizione, l'obesità e il tabacco (). Associando tali obiettivi e strumenti comuni, sarà possibile svolgere con maggiore efficienza ed efficacia le attività che riguardano la salute e la tutela dei consumatori.

### **9. Conferenza ERA 19-20 ottobre 2006**

Il 19 e 20 ottobre 2006, si è tenuta presso l'Accademia di Diritto Europeo a Treviri una conferenza dal titolo "Sviluppi recenti in materia di diritto CE sulla tutela dei consumatori": i relatori, rappresentanti delle istituzioni europee e del mondo accademico, hanno presentato le più recenti proposte su temi di grande rilevanza, come le pratiche commerciali sleali, il credito al consumo, il sistema dei pagamenti, la circolazione dei servizi. Non è mancato poi uno sguardo alla recente giurisprudenza sui temi trattati e, a conclusione del convegno, è stato illustrato il piano d'azione della Commissione relativo alla politica dei consumatori per il periodo 2007/2013.

Obiettivo della conferenza era fare luce sulla trasposizione delle direttive in tema di tutela dei consumatori nel diritto nazionale degli stati membri e analizzare i recenti sviluppi a livello europeo: in questo contesto i contributi dei partecipanti hanno offerto una descrizione delle ultime direttive emanate e le proposte attualmente oggetto di discussione in sede comunitaria. Dalla discussione è emersa l'inadeguatezza di molte delle attuali direttive in tema di tutela dei consumatori, che risultano ormai obsolete rispetto allo sviluppo del mercato ed alle sue potenzialità. Per sfruttare al massimo i benefici del mercato comune è infatti necessario aumentare il grado di fiducia e di

tutela dei consumatori: si tratta di agire dunque non solo sul rapporto *business to business*, ma soprattutto *business to consumer*. In questa prospettiva, va considerata la Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, recepita nel nostro ordinamento con D.Lgs. 2 agosto 2007, n. 146. Scopo della direttiva, ispirata al principio della massima armonizzazione, è tutelare gli interessi economici dei consumatori attraverso il rafforzamento della protezione dalle pratiche commerciali aggressive; essa sostituisce all'approccio settoriale (direttive distinte in base alla natura dei prodotti e alle modalità di vendita), una regolamentazione unitaria, applicabile a tutti i rapporti commerciali in cui sono coinvolti consumatori, con l'esclusione dei settori immobiliare e finanziario. In virtù di questo approccio generale, la nuova disciplina trova applicazione non solo relativamente alla attuale prassi commerciale, ma aspira a proiettarsi nel futuro, come a prevenire la futura elaborazione di pratiche commerciali scorrette. La direttiva prevede una clausola generale per la definizione delle pratiche commerciali aggressive e sleali, cioè tali da determinare una distorsione nella libertà di scelta dei consumatori, nonché una lista nera di comportamenti commerciali vietati. Molto attuale è anche la discussione sui servizi finanziari e creditizi, settore in cui è necessaria una sostanziale modernizzazione. La realizzazione del mercato comune non può dirsi compiuta fino a che l'apertura formale dei mercati non sia affiancata da un'adeguata infrastruttura finanziaria che garantisca il massimo sfruttamento delle potenzialità del mercato e del commercio transfrontaliero: le priorità sono incentivare la concorrenza e rafforzare la tutela dei consumatori per incrementare l'affidabilità del mercato dei servizi finanziari. Per quanto concerne il credito al consumo, la disciplina tuttora in vigore si rifà alla direttiva 87/102/CEE, ormai del tutto inadeguata rispetto alle moderne tecniche finanziarie: essa non garantisce un adeguato livello di tutela per i consumatori e, in virtù del principio di armonizzazione minima a cui si ispira, non contribuisce a

superare le divergenze delle singole discipline nazionali. A partire dal 2002 si sono susseguite ben quattro proposte per una nuova direttiva, la più recente delle quali è del settembre scorso: essa rappresenta un chiaro compromesso tra gli interessi dei consumatori e degli operatori finanziari ed è ispirata, questa volta, al principio di armonizzazione massima. La discussione sulla direttiva è ancora aperta, soprattutto in merito alle tematiche del credito responsabile, dei contratti collegati, degli intermediari finanziari, dei tassi di interesse e del diritto di recesso.

La riforma della disciplina del credito al consumo è anche strettamente connessa al tema dell'insolvenza dei consumatori ed apre il dibattito sulla opportunità di una regolamentazione unitaria anche in questo settore. A partire dagli anni novanta quasi tutti gli Stati membri hanno introdotto procedure fallimentari per risolvere il problema dei consumatori sovraindebitati. Tali procedure differiscono tra di loro per durata, condizioni di ammissione e soprattutto per gli effetti (liberazione parziale o totale dei debiti). Tutte mirano al recupero del consumatore come soggetto attivo del mercato, ispirandosi al modello americano del "fresh start" ma, a differenza di questo, prevedono un percorso rieducativo che porti alla liberazione del debitore ("earned fresh start"). Un tema di così grande rilevanza, non può certo essere trattato incidentalmente tra le righe di una direttiva sul credito al consumo, si auspicava, però, che la direttiva in questione contenesse quanto meno misure atte a prevenire il sovraindebitamento dei consumatori, ma nemmeno nell'ultima versione proposta ve ne è traccia.

Indispensabile per lo sviluppo del mercato comune e per un adeguato sfruttamento delle possibilità che esso offre è anche la creazione di un efficiente sistema di pagamenti, che, nonostante l'introduzione della moneta unica, è ancora strutturato su sistemi nazionali: ciò comporta l'esistenza di standard e pratiche divergenti,

nonché la limitazione della concorrenza a livello nazionale e naturalmente costi maggiori per i pagamenti transfrontalieri. Questa situazione è destinata a cambiare con l'entrata in vigore del sistema SEPA (Single Euro Payment Area): si tratta di un progetto infrastrutturale tra le banche, promosso dalla Banca Centrale Europea che mira alla creazione di strumenti comuni, che consentano di migliorare la sicurezza e l'efficienza dei pagamenti, incentivando competizione, integrazione e razionalizzazione nel settore. L'obiettivo è quello di consentire di effettuare e ricevere pagamenti in tutta l'area euro con condizioni-base, diritti ed obblighi uniformi.

Gli strumenti previsti nel progetto SEPA sono: bonifici, incassi, carte di pagamento, infrastrutture di compensazione e di regolamento. Questi strumenti entreranno in funzione dal 1. gennaio 2008 e si prevede che entro il 2010 una massa critica di pagamenti sarà migrata nell'area SEPA. Questa fase di passaggio dovrà essere accompagnata da un'adeguata campagna informativa, tanto per i fornitori di servizi, quanto per i clienti e dovrà essere costantemente monitorata: le banche centrali avranno quindi un ruolo fondamentale nella fase di migrazione, dovendone agevolare lo svolgimento.

Il progetto prevede dei costi che gli istituti di credito dovranno sostenere e, nonostante le rassicurazioni da parte delle banche europee, è stata espressa la preoccupazione che siano i consumatori in ultima istanza a subirne le spese.

Per quanto riguarda l'idea di una direttiva sui servizi di pagamento, è stata già avanzata una proposta (che è all'esame del Consiglio e del Parlamento europeo): lo scopo è quello di introdurre una disciplina applicabile indistintamente ai pagamenti nazionali e transfrontalieri ispirata al principio della massima armonizzazione, ma a tale proposito la discussione è tuttora aperta e non sembra si potrà arrivare in tempi brevi ad una concretizzazione.

Anche la realizzazione di un mercato unico per i servizi sembra essere molto lontana, soprattutto a causa della complessità amministrativa e di un elevato grado di incertezza giuridica.

La più recente elaborazione della direttiva sulla circolazione dei servizi è del giugno 2006: scopo della direttiva è non solo disciplinare la circolazione dei servizi, ma anche dare concretezza alla libertà di stabilimento, facilitandone la realizzazione. Con ciò non si vuole sottoporre le due materie ad un'unica disciplina, ma stabilire un quadro normativo di riferimento unitario che valga tanto sia nel caso in cui un imprenditore presti i suoi servizi in altri stati membri, mantenendo la sede nel paese d'origine, sia nel caso stabilisca una propria sede all'estero. La direttiva mira a realizzare in primo luogo una concreta semplificazione amministrativa (anche attraverso il ricorso a forme elettroniche per talune procedure) e ad incentivare la collaborazione tra organi amministrativi relativamente alla circolazione di informazioni, ovviamente nell'interesse dei consumatori. Sostanzialmente la direttiva non fa che ribadire la portata delle libertà fondamentali, sancite nel trattato CE e ribadite dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, al punto che alcuni passi della direttiva sembrano riprodurre stralci di sentenze della stessa Corte.

A conclusione del convegno è stato illustrato il piano d'azione della Commissione in tema di tutela dei consumatori per il periodo 2007/2013. La prima versione del programma è stata presentata nel 2005 ed è attualmente in fase di discussione in Consiglio. Le tematiche centrali trattate sono salute, sicurezza e protezione degli interessi economici dei cittadini. Nel perseguire questi obiettivi, è fondamentale stimolare l'educazione dei consumatori: attraverso la conoscenza dei propri diritti e doveri aumenta il grado di consapevolezza e si incentiva la razionalità nelle scelte economiche.

Nel programma d'azione comunitario, la tutela dei consumatori non costituisce un settore a sé stante, ma necessita di

una stretta correlazione con le politiche comunitarie in tema di mercato comune e concorrenza ed è quindi connesso alla politica business to business. Il programma non definisce in concreto strumenti di intervento, limitandosi a proporre linee di indirizzo, in primo luogo monitoraggio e raccolta di dati e informazioni attraverso cui è possibile avere un quadro affidabile dello stato attuale della protezione dei consumatori negli Stati membri e sviluppare linee d'intervento per il futuro. Molto importante è anche incentivare la costituzione di associazioni di consumatori e promuoverne l'attività, agevolare il ricorso dei consumatori alla giustizia, attraverso forme di rappresentanza adeguate, come pure promuovere sistemi di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

#### **10. Applicazione delle norme di protezione dei consumatori.**

Se vogliamo che i diritti dei consumatori europei sortiscano effetti pratici, li dobbiamo applicare adeguatamente. Un'efficace applicazione della legislazione europea in materia di consumatori significa:

In primo luogo, la trasposizione corretta, da parte degli Stati membri, della legislazione europea sui consumatori nei propri sistemi legislativi nazionali.

In secondo luogo che, una volta trasposta, la legislazione sia applicata in maniera efficace, efficiente e coerente dalle autorità competenti in ciascuno Stato membro.

Un'efficace applicazione - sia nell'Ue che a livello globale - richiede un rafforzamento della collaborazione e del coordinamento tra le autorità nazionali addette all'applicazione. La creazione della rete internazionale di controllo della commercializzazione (RICC; in inglese:

IMSN, ovvero International Marketing Supervision Network) riunisce i professionisti incaricati dell'applicazione dai paesi dell'OCSE. In risposta alle esigenze particolari degli addetti all'applicazione nell'Ue, è stato creato un sottogruppo della RICC . Nel settore della sicurezza dei prodotti di consumo, PROSAFE, una rete informale di professionisti addetti alla sicurezza dei prodotti, promuove il coordinamento di attività d'applicazione e lo scambio di informazioni, competenze e buone pratiche.

L'applicazione delle leggi relative alla tutela dei consumatori spesso avviene attraverso una miscela tra diritto privato e diritto pubblico. L'applicazione delle norme private è delegata quasi sempre ai soggetti privati (singoli consumatori o commercianti) tramite meccanismi che rientrano nel diritto privato (tribunali, risoluzione alternativa delle controversie). Maggiori dettagli possono essere trovati nell'area tematica "accesso alla giustizia". Le pubbliche autorità sono comunque generalmente responsabili dell'applicazione del diritto pubblico avvalendosi di strumenti come i poteri investigativi, le ingiunzioni, le ammende ecc. Naturalmente a livello europeo il tema dell'applicazione diviene ancor più complesso se l'aspetto transfrontaliero delle relazioni tra consumatori e soggetti economici si somma alle differenze tra i sistemi nazionali d'applicazione.

### **11. Strumenti di tutela dei piccoli consumatori di energia.**

Nei principali paesi industrializzati la liberalizzazione dei servizi a rete (energia elettrica, gas, ma anche telefonia,...) e dei servizi pubblici in generale, ha comportato per il consumatore finale l'inizio di una nuova fase. Infatti, se nel sistema vigente prima della liberalizzazione, la tutela del consumatore, soprattutto quello di minori dimensioni, era affidata ad una autorità pubblica (il regolatore

indipendente piuttosto che un ministero), dopo l'apertura dei mercati la concorrenza fra gli operatori nel sistema liberalizzato dovrebbe fornire sufficienti garanzie sulla possibilità per tutti di disporre, a un prezzo ragionevole, del servizio o del prodotto in precedenza sottoposto a tariffa. Tuttavia, soprattutto nelle fasi temporali immediatamente successive alla liberalizzazione, non è detto che il prodotto o il servizio sia disponibile ad un prezzo ragionevole. Talvolta il prezzo, che nella tariffa è stabile e predeterminato, può subire forti oscillazioni. Ad ogni modo, con l'apertura dei mercati, i consumatori finali si trovano a dover affrontare una nuova situazione: il cliente, infatti, deve operare una scelta fra una gamma di offerte a prezzi differenziati mentre nel passato doveva semplicemente pagare una tariffa predeterminata per ottenere un prodotto standardizzato. Non sempre, tuttavia, i consumatori, soprattutto quelli di minore dimensione, sono stati in grado di cogliere le opportunità offerte dall'introduzione della concorrenza nella fornitura di beni e servizi tradizionalmente regolamentati. Talvolta, a causa delle scarse informazioni di cui dispongono, i consumatori finali non hanno selezionato le offerte migliori e hanno continuato a rifornirsi dall'impresa ex monopolista (il distributore locale), anche in presenza di offerte più convenienti proposte da nuovi operatori. Questa forma di resistenza al cambiamento del fornitore, dovuta principalmente ad una scarsa elasticità della domanda al prezzo, si è manifestata nel settore dell'energia elettrica, nei Paesi dove il processo di apertura dei mercati è da tempo consolidato. Tale fenomeno, determinando vantaggi competitivi per gli operatori dominanti, costituisce un ostacolo al verificarsi di condizioni concorrenziali e una barriera all'entrata di nuovi operatori. In questi casi, di fronte alla opportunità di intervenire a tutela della domanda, soprattutto quella dei consumatori commercialmente più deboli, il regolatore ha a disposizione due strade: tornare alla determinazione amministrativa dei prezzi finali o studiare strumenti alternativi, coerenti con le regole di un sistema di mercato,

che, senza comportare un ritorno alle inefficienze del passato, consentano di trasferire all'utente finale i benefici della concorrenza. Questa seconda strada è stata intrapresa da molti Paesi che hanno liberalizzato i mercati dell'energia, come illustrato, nelle interviste qui riportate al prof. Francesco Silva, Presidente dell'Acquirente Unico S.p.A. e al prof. James Bushnell, Direttore di ricerca presso l'UCEI (University of California Energy Institute).

## **CAPITOLO III**

**Panorama dei settori in cui è attuata la  
politica di tutela dei consumatori**

### **1. Forma scritta e disciplina della trasparenza nei contratti bancari.**

Nell'ordinamento italiano, in particolare, possiamo distinguere due periodi, l'uno anteriore al 1992, l'altro successivo a questa data. Il primo era caratterizzato da forme di tutela previste e disciplinate essenzialmente dal codice civile e, per quanto riguarda l'usura, anche dal codice penale; gli strumenti di tutela avevano tendenzialmente un campo applicativo generale, nel senso che riguardavano, salve espresse deroghe, qualsiasi convenzione relativa agli interessi. In realtà, anche la legislazione speciale, sempre fino al 1992, disciplinava taluni aspetti degli interessi, in svariati settori, ma in maniera assolutamente frammentaria e secondaria.

Le forme di controllo, dunque, risultavano essenzialmente demandate al codice civile ed in particolare all'art. 1284, III co., cioè alla disposizione sull'onere di forma scritta per le pattuizioni di interessi in misura ultralegale. Altra forma di controllo era, ed è ancora oggi, almeno in parte, demandata all'art. 1283 c.c. che, com'è noto, disciplina l'anatocismo, ponendo delle limitazioni all'autonomia privata in tema di capitalizzazione degli interessi, secondo quanto si analizzerà più innanzi.

A questi due tipi di controllo che hanno un carattere formale – informativo, se ne aggiungeva un altro, che consentiva al giudice una valutazione nel merito della convenzione relativa agli interessi. Si allude alla disciplina degli interessi usurari di cui al secondo comma dell'art. 1815 c.c. ed a quella del reato di usura previsto dall'art. 644 c.p.

Successivamente al 1992, la problematica in esame si inserisce nella politica dell'Unione Europea, volta a realizzare efficaci forme di protezione del consumatore nei confronti della controparte operatore professionale, il "professionista" di cui al I e II co. dell'art. 1469 bis c.c., nei più diversi settori economici, e quindi anche in quello creditizio.

Più precisamente, in attuazione di queste politiche sono state adottate Direttive comunitarie, in ottemperanza delle quali sono state introdotte nel nostro ordinamento diverse e specifiche normative legali di tutela del consumatore, volte a controbilanciare la superiorità tecnico - economica della controparte, appunto, operatore professionale, che inevitabilmente, come l'esperienza di quasi tutti i Paesi, non solo europei, ha dimostrato, si traduce in variegate forme di abusi più o meno gravi, vessazioni e approfittamenti a danno della parte ovviamente "più debole".

Uno dei primi settori in cui, in Italia, è stata data attuazione a questa politica comunitaria, è stato proprio quello creditizio: si allude alla L. 19 febbraio 1992, n. 142 sul credito al consumo, anch'essa in attuazione di una Direttiva comunitaria in materia, ed alla L. 17 febbraio 1992, n. 154 sulla cd. "trasparenza bancaria". A partire da queste date, con una continua e non sempre prevedibile evoluzione, nel nostro ordinamento è stata radicalmente ridisegnata la disciplina legale di questa delicatissima materia degli interessi pecuniari. In data 27 febbraio 2001 è stato convertito in legge il decreto sui mutui usurari del 29 dicembre 2000, n° 394, concernente l'interpretazione autentica della legge 7 marzo 1996, n° 108.

La materia in esame è oggi, dunque, disciplinata nel modo seguente: sotto il profilo dei controlli a carattere formale, la regola dettata dal III co. dell'art. 1284 c.c. è stata affiancata, nell'importantissimo settore di taluni contratti bancari, da un'articolata disciplina, volta in qualche modo a garantire la trasparenza in tema di

interessi e di altre condizioni, con la finalità, d'altro canto sottesa allo stesso articolo 1284, III co. c.c., di informare, il contraente "debole", suscitando in tal modo, come si è già osservato, una sorta di autotutela.

Altra fondamentale e significativa innovazione è quella introdotta dalla menzionata legge sull'usura del 7 marzo 1996, n. 108 che, oltre a riformulare il reato di usura ed ad introdurre una serie di nuove misure di vario tipo, volte a tentare di reprimere questo grave fenomeno, ha contestualmente modificato, per molti e significativi versi, anche la disciplina civilistica degli interessi usurari.

Recente, ed altresì vivacissimo, è il dibattito sull'anatocismo, che ha preso le mosse da alcune famose sentenze della Corte di Cassazione del marzo 1999, ed al quale hanno partecipato, come si vedrà, anche il legislatore e la Corte Costituzionale.

Come si è già accennato, nel sistema del codice civile un primo tipo di controllo è demandato all'art. 1284, III co., che, com'è noto, richiede per la pattuizione di interessi in misura ultralegale la determinazione per iscritto. Secondo un'opinione assolutamente unanime la *ratio* della disposizione è quella di tutelare il debitore di interessi, richiamando la sua attenzione sull'onere economico cui va incontro. In altre parole la finalità è quella di rendere edotto – tramite la forma scritta – il debitore sulle conseguenze economiche della pattuizione. L'idea di fondo è che il debitore stesso, adeguatamente informato del *quantum* dell'obbligazione, sia in grado, per così dire, di autotutelarsi. In altri termini, la finalità è quella di garantire la trasparenza della clausola relativa agli interessi, anche se questo termine solo in un secondo momento è entrato nel lessico comune. Ciò fa intendere come questa finalità, sottesa alla norma codicistica del 1942, non sia stata in realtà abbandonata, ma, come vedremo meglio successivamente, sia stata soltanto perfezionata ed articolata, nella

legislazione cui si è accennato, nel tentativo di rendere la tutela più efficace.

Considerando in primo luogo il campo applicativo della menzionata disposizione, è fuori dubbio che essa si applichi a pattuizioni di interessi di qualunque natura, che sia necessaria, in altre parole, la forma scritta in ogni caso, salvo che una specifica disposizione non stabilisca diversamente. In realtà, come vedremo, il requisito della forma scritta è stato, in un certo senso, superato ed ampliato in un importantissimo settore, cioè quello dei contratti bancari.

In primo luogo, pare ovvio che, per stabilire se sia stato o meno rispettato l'onere di forma scritta di cui all'art. 1284 c.c., va considerato il momento in cui è stata effettuata la pattuizione, mentre successive variazioni rimangono ininfluenti. È da ricordare, peraltro, come non ci siano limiti all'autonomia privata, quando si tratti di interessi ad un tasso inferiore a quello legale: in questo caso, infatti, sarà sicuramente valida anche una pattuizione verbale.

Quanto alle conseguenze della violazione della norma ora ricordata, non si pongono particolari problemi interpretativi; in caso di mancata forma scritta, "...sono dovuti nella misura legale". Molto importante è ricordare, come oggi il tasso di interesse legale non sia più determinato in maniera fissa, secondo il sistema in vigore fino ad alcuni anni fa, ma possa essere variato annualmente in base a determinati parametri e criteri<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> Secondo il disposto dell'art. 1284, I co., c.c., così come modificato dal comma 185 dell'art. 2 della L. n. 662 del 23 dicembre 1996 "il saggio degli interessi legali è fissato nella misura pari al 5 per cento in ragione d'anno. Il Ministro del Tesoro, con proprio decreto pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana non oltre il 15 dicembre dell'anno precedente a quello cui il saggio si riferisce, può modificarne annualmente la misura, sulla base del rendimento medio annuo lordo dei titoli di Stato di durata superiore a dodici mesi e tenuto conto del tasso di inflazione registrato nell'anno. Qualora entro il 15 dicembre non sia fissata una nuova misura del saggio, questo rimane invariato per l'anno successivo"; Attualmente, com'è noto, il tasso legale è del 2,5 per cento.

Si è discusso al riguardo se, pattuiti verbalmente interessi in misura superiore a quella legale che siano stati successivamente corrisposti, ciò dia luogo ad una obbligazione naturale, con la conseguenza della irripetibilità degli stessi. L'opinione prevalente in dottrina è che non sia configurabile in tal caso un'obbligazione naturale e ciò in base alla considerazione che, in caso contrario, risulterebbe facilmente aggirabile una norma di legge imperativa, quale sicuramente è il III co. dell'art. 1284 c.c.<sup>112</sup>

Si è posto in dottrina e giurisprudenza il quesito circa il significato della "determinazione per iscritto" che la norma, come si è visto, richiede. Pare ovvio che affinché questo requisito sia rispettato, si renda necessaria quanto meno la sottoscrizione da parte del debitore che, come abbiamo più sopra osservato, deve essere appunto adeguatamente informato. La conseguenza di ciò è che non può dirsi soddisfatto il suddetto requisito, nel caso di documento sottoscritto solo dal creditore, come, ad esempio, una fattura commerciale. Altro problema di cui si è discusso tantissimo, ma che oggi, come vedremo, può dirsi ormai superato, perlomeno nel settore dei contratti bancari, dalle nuove disposizioni di legge in materia, è quello relativo alla determinazione del tasso di interesse attraverso condizioni generali di contratto. La giurisprudenza si è occupata in particolare della validità, alla luce dell'art. 1284 III co. c.c., della clausola inserita fino a alcuni anni fa nei contratti bancari, secondo cui in alcuni casi, gli interessi dovuti dal correntista alla banca, erano determinati alle condizioni usualmente praticate dall'azienda di credito sulla piazza. Contrariamente alla dottrina prevalente, la giurisprudenza per un lungo periodo ha ritenuto valida questa clausola; la Corte di Cassazione però, più di recente, accogliendo gli incisivi rilievi della migliore dottrina, ha mutato opinione, ritenendo quindi non rispettato in questo

---

<sup>112</sup> In tal senso v. QUADRI, *Le obbligazioni pecuniarie*, Tratt. dir. priv., diretto da RESCIGNO, IX, t. I, Torino, 1999, p. 703 s., ove anche indicazioni di giurisprudenza che si pronuncia, invece, in senso affermativo.

caso il requisito della forma scritta. Oggi, peraltro, il problema è definitivamente risolto, perlomeno per il futuro in quanto, come vedremo, la cd. nuova legge bancaria<sup>113</sup>, disciplina specificamente il punto .

## **2. La cosiddetta trasparenza bancaria.**

Il criterio ispiratore dell'art. 1284 c.c. non è stato, per così dire, abbandonato successivamente, ma, nella più recente legislazione, è stato, meglio articolato ed espresso, nel tentativo di rendere più efficace la tutela ad esso sottesa, come si più sopra già ricordato. Si allude alla normativa sulla cosiddetta trasparenza bancaria che, com'è noto, è stata introdotta, per la prima volta, nel nostro ordinamento, con la L. 154/92, poi trasfusa nella menzionata legge bancaria<sup>114</sup>. Ad un primo approccio, potrebbe sostenersi che fra la regola codicistica in tema di forma e quelle sulla trasparenza, contenute nella legge bancaria, vi sia un rapporto da *genus* a *species*. In realtà, data l'enorme importanza dei rapporti bancari, pare agevole concludere che la norma di cui all'art. 1284, III co., c.c., "minore" rispetto a quelle sulla trasparenza, in realtà oggi conservi solo un campo applicativo marginale e residuale<sup>115</sup>.

---

<sup>113</sup> Trattasi, com'è noto, del D.Lgs. 1° settembre 1993, n. 385.

<sup>114</sup> V., sul tema CARRIERO, *Trasparenza bancaria, credito al consumo e tutela del contraente debole*, in *Foro it.*, 1992, V, p. 354 ss.; TIDU, *Il recepimento della normativa comunitaria sul credito al consumo*, BBTC, 1992, p. 403 ss.; ID, *Trasparenza delle condizioni dei contratti bancari e finanziari*, in *Enc. Treccani*, v. XXXI, 1994, p. 1 ss; CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Padova, 1994, p. 580 ss.; LA ROCCA, *La trasparenza delle operazioni bancarie tra l. n. 154 del 1992 e testo unico*, RDI, 1994, p. 467 ss.; FERRO LUZZI, CASTALDI (a cura di), *La nuova legge bancaria. Commentario*, III, Milano, 1996; RUFFINI, *Banche (Trasparenza delle condizioni contrattuali)*, *Digesto disc. priv. sez. comm.*, Aggiornamento, Torino, 2000, p. 87 ss.; GIANFELICI, *Il codice della banca. Commento sistematico al d.leg. 1° settembre 1993 n. 385 come da ultimo modificato dai d.leg. 4 agosto 1999 n. 333 e n. 342*, III, Milano, 1999.

<sup>115</sup> Il campo applicativo delle disposizioni che esamineremo, è individuato dall'art. 115 della L.B., secondo cui le norme del capo I "si applicano alle attività svolte nel territorio

Si devono, quindi, esaminare le principali regole dettate nel titolo VI della Legge bancaria, intitolato *Trasparenza delle condizioni contrattuali*<sup>116</sup>.

La disciplina di cui agli artt. 115 e ss., L.B., mira all'informazione del consumatore di credito e di altri servizi della banca, in altre parole, del cliente di questa; tale informazione si articola su un doppio binario: uno a carattere generale, volto cioè a fornire genericamente ad ogni possibile cliente un'informazione su taluni punti essenziali che poi esamineremo; l'altro, invece, mira a fornire un'informazione specifica al singolo cliente, a sua volta articolata in varie fasi e momenti.

Il primo tipo di informazione è quello previsto dall'art. 116, L.B.<sup>117</sup>, intitolato *Pubblicità*. Questa riguarda, in realtà, da un lato la pubblicizzazione di certi dati, dall'altra la *réclame* pubblicitaria. Quanto alla prima, la norma menzionata prevede, al primo comma, che “*In ciascun locale aperto al pubblico sono pubblicizzati i tassi interesse, i prezzi, le spese per la comunicazione alla clientela ed ogni altra condizione economica relativa alle operazioni ed ai servizi offerti .... Non può essere fatto rinvio agli usi*”. La finalità di questa disposizione è quella di consentire al cliente della banca (*rectius* a qualsiasi potenziale cliente della banca) un'informazione preventiva, rispetto ad una successiva, eventuale, conclusione di un contratto di credito. L'esatta informazione dovrebbe consentire un raffronto con altre offerte similari

---

*della Repubblica dalle banche e dagli intermediari finanziari*”. Ciò fa intendere come questo sia il settore applicativo di gran lunga più importante, rispetto a quelli, ormai assolutamente marginali, che rientrano nel campo di applicazione del solo articolo 1284 c.c.

<sup>116</sup> In realtà, considerando che questo titolo si articola in due capi, l'uno intitolato *Operazioni e servizi bancari e finanziari*, l'altro *Credito al consumo*, l'esame avrà principalmente ad oggetto il primo, data la, tutto sommato, marginale importanza del secondo. È da sottolineare, peraltro, che taluni principi e regole dettati dalla L.B. per il credito al consumo, stanno sempre più trovando applicazione anche per altre e più importanti operazioni; ciò trova conferma, ad esempio, nella nuova legge sull'usura che sarà più oltre esaminata.

<sup>117</sup> Sul tema dell'art. 116, L.B., vedi, specificamente: VALENTINO, *sub art. 116*, in CAPRIGLIONE (a cura di), *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, Padova, 1994, p. 586 ss.

di altre banche od enti finanziatori. Al fondo rimane, comunque, l'idea di un'informazione volta a favorire la concorrenza, con i benefici che da questa scaturiscono per i clienti. È da notare che la norma, a differenza di quanto previsto dall'articolo 124, L.B. per il credito al consumo, non richiede l'indicazione del TAEG (tasso annuo effettivo globale). Questo dovrebbe essere calcolato, con tutte le difficoltà che ciò implica, dal cliente stesso. Più volte si è proposto di estendere, quantomeno ai mutui fondiari ed edilizi, l'obbligo di indicazione del TAEG, in modo da consentire, per operazioni creditizie di grandissimo rilievo e diffusione, quali sono queste medesime, un agevole raffronto su un dato essenziale: cioè sul "costo effettivo del denaro", peraltro, espresso in termini di tasso.

Da sottolineare, analizzando ancora il primo comma dell'art. 116 L.B., l'importanza del menzionato divieto di rinvio agli usi, tassi d'interesse, prezzi, ecc.; il legislatore ha preso realisticamente atto che un siffatto rinvio, in realtà, finirebbe per impedire quella trasparenza dell'informazione cui, invece, si mirava.

Il terzo comma dell'art. 116, L.B., fra l'altro, demanda al CICR, l'emanazione di una serie di disposizioni relative alla forma, al contenuto ed alle modalità della pubblicità. In particolare predispone, alla lettera c), che il CICR "*stabilisce criteri uniformi per l'indicazione dei tassi d'interesse...*": anche qui è palese la finalità di offrire, ai possibili interessati, un dato di raffronto omogeneo con gli altri *proposti* dal mercato.

L'altro tipo di informazione, che abbiamo definito "non specifica", è quella relativa alla réclame pubblicitaria. Il menzionato articolo 116, L.B., prevede, al III comma, lettera d), che il CICR "*individua gli elementi essenziali...che devono essere indicati negli annunci pubblicitari...*". Anche al riguardo è da sottolineare la differenza con la disciplina del credito al consumo, in relazione alla quale, l'art. 123, L.B., prevede che nella pubblicità di qualsiasi tipo, vada indicato il

TAEG. L'ultimo comma dell'art. 116, L.B., precisa con una disposizione, ritenuta talvolta "superflua" dalla dottrina, che "*Le informazioni pubblicizzate non costituiscono offerte al pubblico a norma dell'art. 1136 del c.c.*", anche se esse non rimangono del tutto ininfluenti sul piano del singolo contratto, come si vedrà oltre.

### **3. Forma e contenuto necessario dei contratti bancari.**

Considerando, ora, l'altro tipo di informazione cui si è accennato, è da menzionare immediatamente la regola sancita dal I e III co., art. 117<sup>118</sup>, L.B., secondo cui i contratti sono redatti, a pena di nullità, per iscritto e *un esemplare è consegnato ai clienti*. In realtà, anche in precedenza, i contratti bancari venivano stipulati per iscritto, pur non essendo ciò previsto dal codice civile. Il problema principale, che la norma ora ricordata ha tentato di risolvere, era costituito da una prassi, alquanto diffusa, di non rilasciare al cliente una copia del contratto, con tutte le difficoltà che ciò implicava, ad esempio nell'eventualità di un successivo contenzioso.

L'art. 117, L.B., al IV comma, inoltre, non si limita ad una mera forma scritta *ad substantiam*, ma specifica che "*i contratti indicano il tasso d'interesse e ogni altro prezzo e condizione praticati...*". Anche in questo caso è da sottolineare la differenza con quanto prevede l'art. 124, L.B., per il credito al consumo, e cioè che il contratto deve indicare il TAEG. Questo, dunque, per tutte le altre operazioni, potrà essere calcolato, semmai, dal cliente stesso, con tutte le difficoltà che una simile operazione comporta.

Un'altra regola fondamentale, a tutela del cliente delle banche e degli altri intermediari, è dettata dal quinto comma dell'art.

---

<sup>118</sup> Sul tema dell'art. 117, L.B., vedi, specificamente: CARRIERO, *sub* art. 117, in CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 592 ss.

117, L.B., secondo cui la possibilità, prevista per molte operazioni creditizie, che l'intermediario possa variare il tasso d'interesse in senso sfavorevole al cliente, debba essere, non solo indicata espressamente nel contratto, ma anche approvata specificamente per iscritto dal cliente stesso.

L'art. 117, L.B., detta, inoltre, al comma VI, due importanti regole: la prima pone il divieto, sancito da nullità, del rinvio agli usi per la determinazione dei tassi d'interesse e di ogni altro prezzo e condizione praticati. Abbiamo già fatto cenno, al riguardo, ad una clausola delle cosiddette norme bancarie uniformi, cioè le condizioni generali di contratto delle banche, secondo la quale, in taluni casi, in mancanza di una diversa determinazione del tasso, gli interessi dovuti dal correntista alla banca, erano dovuti alle condizioni abitualmente praticate dalle Aziende di credito sulla piazza. Vivacissima ed articolata era stata la discussione al riguardo in dottrina ed in giurisprudenza: secondo l'opinione dominante nella giurisprudenza di legittimità per lungo periodo di tempo, la menzionata clausola rispettava l'onere di forma di cui all'art. 1284, III co., c.c.

Solo in anni recenti la S.C., accogliendo i rilievi critici della migliore dottrina, aveva mutato indirizzo. Il legislatore, però, al fine di evitare ogni dubbio al riguardo, ha voluto espressamente sancire il divieto dell'indicato rinvio, che, indubbiamente, era un ostacolo grave alla trasparenza.

Sempre il sesto comma dell'art. 117, L.B., considera, poi, nulle e, pertanto, non apposte, quelle clausole contrattuali che prevedano tassi, prezzi e condizioni più sfavorevoli per i clienti di quelli pubblicizzati. Ecco, dunque, la peculiare rilevanza, cui si accennava, delle informazioni pubblicizzate. Se queste, come abbiamo ricordato, non costituiscono offerta al pubblico, esse finiscono comunque per vincolare la banca, che non può non attenersi, quantomeno nel minimo, a ciò che è stato pubblicizzato.

Il settimo comma dell'art. 117 prevede, per l'inosservanza della regola di cui al comma IV e per le nullità indicate nel comma VI, ai quali abbiamo fatto riferimento più sopra, quanto segue: per le operazioni attive si applica il tasso nominale minimo dei Bot annuali (o di altri titoli similari eventualmente indicati dal Ministro del Tesoro) emessi nei 12 mesi precedenti la conclusione del contratto; per le operazioni passive invece il tasso nominale massimo di detti titoli del debito pubblico. È evidente il carattere sanzionatorio di queste disposizioni, in quanto, nel caso di un'operazione attiva per la quale il contratto non avesse indicato il tasso di interesse, la banca potrà pretendere soltanto il tasso nominale minimo dei Bot, che normalmente è inferiore ai tassi di mercato per quelle operazioni<sup>119</sup>.

Un tipo di sanzione diversa è prevista in caso di inosservanza del comma IV dell'art. 117, L.B., cioè per la mancata indicazione nel testo contrattuale di "ogni altro prezzo e condizione praticati". In questo caso si applicano "gli altri prezzi e condizioni pubblicizzati nel corso della durata del rapporto per le corrispondenti categorie di operazioni e servizi". Acquista, dunque, particolare significato la preventiva e generale pubblicizzazione di questi dati (prezzi e altre condizioni praticati), che entreranno a far parte del contenuto contrattuale *ipso iure*. Se, poi, la banca avesse violato anche l'obbligo di pubblicizzazione di questi dati, non potendo in conseguenza operare l'indicato meccanismo della *relatio* a quanto pubblicizzato, la sanzione diventa ancora più incisiva per la banca stessa e l'intermediario finanziario: secondo il disposto del comma VII, lettera b), dell'art. 117, L.B., infatti, in tal caso, nulla è dovuto dal cliente.

---

<sup>119</sup> Basterà raffrontare, ad esempio, i tassi di mercato per un'apertura di credito in conto corrente con quelli, su menzionati, nominali minimi dei Bot: la differenza, per così dire, a danno della banca, sarà normalmente di diversi *punti*: ciò fa intendere la finalità punitiva sottesa alla disposizione in esame.

Un ulteriore profilo della trasparenza e dell'informazione del cliente della banca è disciplinato dall'art. 119 della L.B.<sup>120</sup>, intitolato "Comunicazioni periodiche alla clientela". Secondo il primo comma di questa norma, infatti, gli intermediari finanziari devono fornire per iscritto al cliente, almeno una volta l'anno ed alla scadenza del contratto "una comunicazione completa e chiara in merito allo svolgimento del rapporto". La norma stessa, poi, stabilisce che il CICR indichi il contenuto e le modalità della comunicazione. Quest'ultima disposizione rivela, per così dire, la diffidenza da parte del legislatore rispetto ad un'informazione del cliente demandata, quanto alle sue modalità, al finanziatore stesso. Il secondo comma dell'art. 119 detta, quindi, una specifica disposizione relativa all'estratto conto per i rapporti regolati in conto corrente.

È da ricordare, infine, la previsione di cui al IV comma dell'art. 119, secondo cui il cliente ha diritto di ottenere copia della documentazione inerente a singole operazioni poste in essere negli ultimi dieci anni. Anche questa disposizione mira a porre rimedio ad oggettive difficoltà, segnalate dagli operatori del diritto, in ordine, appunto, all'ottenimento di siffatta documentazione.

A conclusione dell'esame di queste disposizioni in tema di trasparenza, si deve osservare, come la normativa generale si presenti in linea di massima meno incisiva, rispetto a ciò che è previsto, invece, specificamente per il credito al consumo. E' dato comunque riscontrare, come già accennato, una tendenza ad estendere, per lo meno talune delle più significative regole dettate per il credito al consumo, anche ad altri settori ed operazioni creditizie. Si accennava ad esempio alla indicazione del TAEG, che si propone di rendere obbligatoria anche per altri importanti e diffusi contratti, come i mutui fondiari ed edilizi.

---

<sup>120</sup> Sull'art. 119, L.B., vedi, specificamente: CARRIERO, *sub* art. 119, in CAPRIGLIONE, *op. cit.*, p. 604 ss.

#### **4. La tutela del consumatore-turista.**

Il diffondersi del fenomeno del turismo organizzato e la diffusione dei viaggi e delle vacanze "tutto compreso" propone, sempre più frequentemente, problematiche inerenti i rapporti tra operatori turistici ed i consumatori turisti. Il legislatore (comunitario ed interno) ha cercato di contemperare, da una parte le esigenze di tutela dell'utente turista e, dall'altra, le esigenze di esercizio dell'attività di impresa turistica in condizioni di economicità e concorrenzialità<sup>121</sup>.

Con la diffusione della nuova formula di viaggio, cd. "tutto compreso", l'attenzione si rivolge subito alla nascente figura del "consumatore-turista" che, per soddisfare le sue esigenze si affida ad imprese che non conosce; questa situazione lo pone in una condizione di sostanziale debolezza rispetto alla controparte professionale.

In realtà, la prima risposta alle esigenze di tutela del consumatore turista, non proviene dalla Comunità europea, bensì da quella internazionale; infatti nel 1970 viene approvata a Bruxelles la Convenzione internazionale relativa ai contratti di viaggio (CCV).

Dal canto suo, la allora CEE, rispose alla necessità di una disciplina comunitaria tesa a regolamentare il settore turistico, prima con atti programmatici di portata generale e solo dopo con atti normativi ad hoc. Il primo atto, da cui emerge l'importanza sociale che il turismo stava assumendo a livello comunitario, è dato dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 1983: in base a questo documento, la Commissione e il Consiglio risultano essere invitati ad intraprendere un'azione di "promozione del turismo in base a misure comunitarie assunte nel quadro di una politica globale della Comunità europea". Alla Risoluzione, ora citata fece seguito un piano

---

<sup>121</sup> G. BENELLI, *Responsabilità dell'organizzatore per "Overbooking alberghiero e risarcimento del danno*, in *I contratti* n.5, 1998.

generale di intervento comunitario, consacrato nel documento "Azione comunitaria nel settore del turismo" del 5 febbraio 1986.

Ma, soltanto con la direttiva del Consiglio del 13 giugno 1990, n° 90/314 CEE, che si detta una prima disciplina mirata e settoriale concernente i viaggi, le vacanze e i circuiti "tutto compreso".

Gli scopi, della direttiva 90/314 CEE, vengono indicati nei 22 considerando che precedono il testo effettivo.

In primo luogo si vuole realizzare uniformità di norme in materia di servizi tutto compreso, consentendo in tal modo agli operatori turistici di ciascuno Stato membro di offrire i loro servizi ai consumatori in condizioni paritarie rispetto all'intero territorio comunitario. Si riconosce, inoltre, il ruolo che il turismo svolge nell'economia degli stati membri, e, di conseguenza si sottolinea la necessità di dare impulso a questo settore.

La direttiva 90/314 prevede, altresì, una tutela risarcitoria a favore del turista-consumatore, per danni conseguenti ad inadempimento dell'organizzatore o del venditore, ma lascia aperta una controversia dottrinale e giurisprudenziale sulla quantificazione del danno<sup>122</sup>.

È pacifico che il consumatore debba essere risarcito per la perdita della parte del pacchetto turistico non usufruita e per le spese aggiuntive sostenute dal viaggiatore; il contrasto, invece, si pone sulla circostanza se debba essere o meno risarcito anche l'impossibilità di utilizzare, parzialmente o in *toto*, il periodo di vacanza come occasione di riposo e di divertimento, così come previsto. Questa circostanza si evidenzia maggiormente in occasione di eventi unici ed irripetibili.

La vacanza si qualifica come bene in sé e, nel momento in cui si acquista un pacchetto di viaggio, si intende acquistare un'opportunità di svago e di tempo libero. In seguito all'inadempimento si perde questa opportunità di svago e di riposo e, pertanto, deve essere

---

<sup>122</sup> V. FRANCESCHELLI - G. SILINGARDI, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 1999.

risarcito il danno da vacanza rovinata inteso come un aspetto del danno contrattuale patrimoniale.

Più difficile è invece l'inquadramento di detto danno come non patrimoniale in quanto quest'ultimo può essere risarcito *ex art.* 2059 c.c. solo nelle ipotesi espressamente indicate dalle legge.

In base a questa interpretazione, il riferimento legislativo per la risarcibilità del danno morale viene individuato nell'art. 13, CCV, per cui l'organizzatore è responsabile per qualunque pregiudizio subito dal viaggiatore<sup>123</sup>.

La giurisprudenza italiana, in un primo momento, ha negato la risarcibilità del danno derivante da minore confortevolezza dei luoghi di soggiorno o dai disagi provocati, nel presupposto della non risarcibilità nella fattispecie del danno morale *ex art.* 2059 c.c.<sup>124</sup>

Successivamente si è invece diffusa un'interpretazione giurisprudenziale che tende a riconoscere il risarcimento anche per il minor godimento della vacanza ed in conseguenza dei disagi subiti.

Anche in dottrina si è fatta strada l'idea che le vacanze costituiscano un "bene" che viene acquistato, nel caso del lavoratore, per il recupero delle energie, e più in generale, per un fine di riposo e di svago ugualmente oggetto di valutazione economica; ciò consente di ritenere il pregiudizio *de quo* patrimonialmente valutabile e come tale sottratto alla limitazione prevista dall'art. 2059 c.c.

D'altra parte, si è pure rilevato, come sopra accennato, che il fondamento giuridico del diritto ad ottenere il risarcimento del cd. danno da "vacanza rovinata" può rinvenirsi proprio negli artt. 13 e 15 CCV.

Una successiva sentenza, della Corte di Giustizia Europea (n. 1 del 12/03/2002), ha riconosciuto il diritto al risarcimento del

---

<sup>123</sup> C. VACCA, *La vacanza rovinata e la tutela dei diritti del fruitore dei servizi turistici*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1992, p. 920.

<sup>124</sup> Pret. Roma, 31 marzo 1973, in *Nuovo dir.*, 1973, p. 601 con nota di Lamberti.

danno morale derivante da inadempimenti o da cattiva esecuzione delle prestazioni fornite in occasione di un viaggio "tutto compreso"<sup>125</sup>.

La Corte di Giustizia Europea decise, in questa sentenza, un caso di risarcimento danni morali, proposto da una "malcapitata" turista austriaca, che a seguito di un soggiorno presso un club turistico aveva accusato sintomi di un'intossicazione da salmonella. Tale malattia era da imputare alle vivande servite nel club.

Il giudice di primo grado austriaco adito, riconobbe alla Sig.na Leitner, solo un risarcimento per le sofferenze fisiche causate dall'intossicazione alimentare e respinse la domanda eccedente tale importo fondata sul risarcimento del danno morale per il mancato godimento della vacanza. Tale giudice dichiarò su questo punto, che, "anche se le sensazioni spiacevoli e le impressioni negative provocate dalla delusione sono da qualificare come danni morali in base al diritto austriaco, esse non possono formare oggetto di indennizzo, poiché nessuna legge austriaca prevede espressamente il risarcimento di un danno morale di tale natura".

La Corte di Giustizia Europea ricordò che l'art. 5, n. 2, primo comma, della direttiva 90/314 impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché l'organizzatore di viaggi risarcisca "i danni arrecati al consumatore dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione del contratto".

A tale riguardo va rilevato, continuò la Corte, che dal secondo e terzo 'considerando' della direttiva risulta che essa ha per scopo, in particolare, l'eliminazione delle divergenze accertate tra le normative e le prassi nei diversi Stati membri in materia di viaggi "tutto compreso" e atte a generare distorsioni di concorrenza tra gli operatori dei diversi Stati membri.

---

<sup>125</sup> Sentenza della Corte di giustizia europea (Sesta sezione) 12 marzo 2002 "Direttiva 90/314/CEE - Viaggi, vacanze e circuiti tutto compreso - Risarcimento del danno morale".

Orbene, è pacifico che, nel settore dei viaggi "tutto compreso" l'esistenza di un obbligo di risarcire i danni morali in taluni Stati membri e la sua mancanza in altri avrebbe come conseguenza delle distorsioni di concorrenza notevoli, tenuto conto del fatto che, come osservato dalla Commissione, si rilevano frequentemente danni morali in tale settore.

Si deve inoltre rilevare che la direttiva, e più particolarmente il suo art. 5, mira a offrire una tutela ai consumatori e che, nell'ambito dei viaggi turistici, il risarcimento del danno per il mancato godimento della vacanza ha per gli stessi un'importanza particolare.

È alla luce di tali considerazioni che si deve interpretare l'art. 5 della direttiva. Se quest'articolo si limita, nel suo n. 2, primo comma, a rinviare in modo generale alla nozione di danni, si deve rilevare che, prevedendo, al suo n. 2, quarto comma, la facoltà per gli Stati membri di ammettere che, per quanto riguarda i danni diversi da quelli corporali, l'indennizzo sia limitato in virtù del contratto, a condizione che tale limitazione non sia irragionevole, la direttiva riconosce implicitamente l'esistenza di un diritto al risarcimento dei danni diversi da quelli corporali, tra cui il danno morale.

Risolve, dunque, la questione sollevata la Corte dichiarando che l'art. 5 della direttiva deve essere interpretato nel senso che in linea di principio il consumatore ha diritto al risarcimento del danno morale derivante dall'inadempimento o dalla cattiva esecuzione delle prestazioni fornite in occasione di un viaggio "tutto compreso".

Continuando l'analisi, sul quadro normativo teso alla tutela del consumatore turista, non si può non analizzare un'altro dei tipici fenomeni cui va incontro il consumatore-turista, nonché chi viaggia per affari o per altri motivi, ci riferiamo al fenomeno dell'overbooking.

Con il termine overbooking si indica la diffusa consuetudine, comune a tutte le compagnie aeree, di accettare un numero di prenotazioni superiori al numero di posti disponibili sul veicolo. Accade

dunque che il passeggero, pur disponendo di un valido documento di trasporto ed avendo l'accortezza di presentarsi tempestivamente all'imbarco, non venga imbarcato sull'aeromobile perché lo stesso risulta già completamente occupato. Questa circostanza, che crea contrattempi e danni a chi viaggia per turismo, e ancor di più a chi intraprende viaggi d'affari o di lavoro o di salute, viene definita *overbooking*, cioè accettazione di prenotazioni in eccesso<sup>126</sup>.

Questa prassi, trae origine dal comportamento dei cosiddetti *no-show*, dei passeggeri che si prenotano e poi non si presentano alla partenza. *no-show* significa, appunto, "non presentarsi".

Si verifica frequentemente, ad esempio che chi deve viaggiare spesso, specie sui brevi percorsi e specie per lavoro, pensa di premunirsi prenotando un posto su più aerei, riservandosi di decidere all'ultimo momento, a secondo dello sviluppo dei propri impegni, su quale viaggiare.

Questo comportamento descritto, anche se non corretto, non assumerebbe eccessiva rilevanza se chi lo segue si preoccupasse di annullare poi le prenotazioni 'superflue'. Purtroppo accade che in genere si tralascia di osservare tale norma di correttezza. Le conseguenze, com'è facile intuire, sono estremamente penalizzanti sia per l'utenza sia per le compagnie aeree, in termini di immagine. Sotto un profilo strettamente giuridico, si configura come dato comune ai diversi ordinamenti vigenti (siano essi di natura civilistica o di *common law*) la volontà di garantire, per quanto riguarda il trasporto aereo di linea, l'interesse della generalità degli utenti a beneficiare del servizio stesso. Le varie legislazioni hanno, dunque, previsto un obbligo per i vettori, che svolgono pubblici servizi di trasporto, di prestare sempre il consenso alla conclusione di un contratto di trasporto.

---

<sup>126</sup> P. GIRARDI, *La disciplina giuridica dell'overbooking nel trasporto aereo di linea e gli indennizzi per il mancato imbarco*, in DE NOVA-VACCA, *I contratti di viaggio e turismo*.

Compatibilmente con in mezzi d'impresa il vettore è, di norma, obbligato ad accettare le varie richieste di trasporto.

In Italia questo principio ha ispirato l'art. 1679 c.c. che prevede, ad esempio nei confronti di "coloro che per concessione amministrativa esercitano servizi di linea per il trasporto di persone e di cose" (e quindi stante l'art. 776 c. nav., nei confronti di tutti i vettori aerei di linea): a) l'obbligo a contrarre con chiunque ne faccia richiesta compatibilmente con i mezzi ordinari dell'impresa; b) la parità di trattamento di tutti gli utenti (in particolare: esecuzione del trasporto secondo l'ordine delle richieste ed applicazione delle concessioni speciali ad ogni utente, a parità di condizioni; c) nullità di ogni deroga delle condizioni generali di contratto.

I principi esposti si applicano, oltre che ai vettori di linea nazionali, anche a quelli stranieri, che operano in Stati diversi da quello di appartenenza, sulla base del sistema degli accordi bilaterali di traffico aereo. È opportuno evidenziare le differenze tra le modalità connesse all'esercizio di trasporti aerei di linea e quelle invece concernenti i trasporti aerei a carattere discontinuo ed occasionale (c.d. voli charter).

In particolare, è stato sottolineato, che il trasporto regolare è caratterizzato principalmente dal fattore tempo, dalla regolarità e dal carattere pubblico del trasporto, affermando inoltre come peculiare obbligo del vettore regolare sia quello di assicurare le partenze previste e quello di trasportare chiunque ne faccia richiesta.

Per quanto riguarda invece i c.d. voli charter c'è un unico noleggiatore dell'intera capacità dell'aeromobile, cui conseguentemente, viene subordinato ogni eventuale vincolo relativo all'osservanza di orari, frequenze ed itinerari ed in presenza del quale non può sussistere alcun obbligo a contrarre nel senso sopra specificato, essendo conferita al noleggiatore (di solito l'agente di viaggio) piena libertà di organizzazione dei termini e delle modalità del trasporto.

L'inevitabile limitazione dell'offerta di trasporto, per il trasporto aereo di linea, può invece creare un eccesso della domanda di trasporto rispetto all'offerta disponibile.

Così ragionando, si comprende, come sia l'ordine di priorità temporale delle richieste a governare l'ordine di precedenza che il vettore deve osservare nell'esecuzione dei trasporti.

Il rifiuto di imbarcare il passeggero in possesso di regolare biglietto, con una prenotazione confermata, costituisce un vero e proprio inadempimento contrattuale del vettore *ex art. 1218 c.c.* Di conseguenza il vettore deve risarcire il danno subito dal viaggiatore al quale sia stato negato l'imbarco. Ma, mentre il risarcimento del danno emergente è facilmente individuabile nel prezzo del biglietto pagato e in altri disagi logistici subiti dal viaggiatore, il lucro cessante è, in queste circostanze imprevedibile e spesso ingente. Basti pensare ai casi di mancate prestazioni da parte di noti professionisti, atleti, artisti, ovvero alla perdita di guadagni per la conclusione od esecuzioni di impegni contrattuali rese impossibili a causa del mancato imbarco sul volo *overbooked*.

In assenza di norme che, escludono o cerchino di limitare la responsabilità dei vettori, è chiaro che il mancato trasporto per *overbooking* espone gli stessi ad eventuali azioni di risarcimento, per i danni dimostrati dai malcapitati rimasti "a terra". Le eccezioni opposte a tali richieste (imprevedibilità del danno al momento della conclusione del contratto, necessità e scopi di economicità dell'*overbooking*) possono, invero, non assumere consistenza nell'apprezzamento dei giudici e di altri operatori del diritto che non abbiano dimestichezza con il funzionamento del trasporto aereo.

Al fine di fronteggiare i rischi e le conseguenze negative derivanti da una prassi che, per motivi legati al *no-show*, è ineliminabile, alcune compagnie aeree americane, da tempo, hanno

adottato codici di comportamento nei quali siano presenti schemi di indennizzo da applicare in caso di mancato imbarco dei passeggeri.

Tale schemi, pur non avendo valore di legge, rappresentano il primo tentativo di componimento delle contrapposte esigenze tra viaggiatori e vettori.

Questi codici di comportamento vennero presto inseriti nelle condizioni generali di contratto e, prevedevano schemi di indennizzo *forfetario* e procedure tendenti ad attenuare il pregiudizio derivante ai passeggeri non imbarcati per *overbooking*, attraverso una serie di azioni quali: la preventiva notifica all'utenza dell'esistenza del rischio rifiuto di imbarco nonostante la conferma di prenotazione, la ricerca di passeggeri che sbarchino volontariamente, l'obbligo di offerta di riprenotazione su voli successivi, l'offerta di immediato risarcimento *forfetizzato* in denaro prescindendo dalla dimostrazione dell'esistenza del danno.

Viene così a configurarsi una sorta di responsabilità oggettiva del danno dimostrabile, ma contenuta entro un limite non superabile.

Mentre dunque le Autorità cercano di inquadrare questo fenomeno, prendendo anche atto delle cause della sua ineliminabilità, le compagnie aeree adottarono procedure tendenti a ridurre l'entità del fenomeno e ad attutirne le conseguenze negative.

Una delle procedure volte a tali esigenze fu quella del *Ticketing Time Limit* (TTL); con questa procedura il vettore aereo ha la facoltà di cancellare la prenotazione di un passeggero qualora lo stesso non acquisti il relativo biglietto aereo entro un determinato periodo di tempo dall'effettuazione della prenotazione<sup>127</sup>.

In generale questa facoltà viene riconosciuta alle compagnie aeree da una specifica previsione delle proprie condizioni generali di trasporto, approvate dalle rispettive autorità concedenti. Queste linee di

---

<sup>127</sup> P. GIRARDI, *op. cit.*

tendenza vennero elaborate dalle associazioni delle aerolinee europee e recepite, nelle varie condizioni generali di contratto, dalla maggior parte dei vettori europei.

Anche a livello comunitario, intanto, si avvertì la necessità di regolare il fenomeno dell'*overbooking*.

Nel 1991 la spiacevole prassi dell'*overbooking* fu fatta oggetto di approfonditi studi da parte della Unione Europea, allora Comunità Economica Europea, la quale, nell'ottica di approntare, in ogni settore, una tutela concreta del contraente debole di fronte alle "imposizioni" contrattuali del contraente forte, ha emanato un Regolamento comunitario, il numero 295, che stigmatizza la tecnica della sovrapprenotazione e garantisce all'utente una tutela risarcitoria perlomeno accettabile.

Il Regolamento CEE n° 295 del 1991, direttamente applicabile negli Stati membri dell'Unione europea e vincolante anche per le compagnie aeree non comunitarie che espletassero servizio negli Stati membri UE, istituì un sistema particolare di compensazione per i passeggeri cui venisse negato l'imbarco su un volo di linea in precedenza prenotato. Questa tutela, venne estesa dunque, anche nei riguardi delle Compagnie che, pur non avendo "bandiera comunitaria", espletassero servizio negli Stati Membri.

Il significato di tale ultima espressione fu oggetto di un lungo dibattito. Infatti, l'opinione di chi voleva optare per una lettura in chiave restrittiva di tale espressione, riconoscendo l'applicabilità della normativa in parola nei confronti delle Compagnie aeree extracomunitarie limitatamente ai voli in partenza da uno Stato UE e diretti in altro Stato membro, si scontrava con la diversa e, forse, più corretta interpretazione del Regolamento, nel senso di ritenere che lo stesso dovesse considerarsi applicabile anche nei confronti di quelle compagnie aeree extracomunitarie che espletassero servizio da, o per, Stati membri dell'UE.

Tale interpretazione, è parsa più aderente alla volontà del legislatore europeo che, con l'emanazione del Regolamento in parola, ha inteso fornire una tutela, il più ampia possibile, al viaggiatore che si trovi a usufruire del servizio aereo da o per i Paesi dell'Unione Europea. In ogni caso, le condizioni per l'applicazione del sistema di compensazione creato *ad hoc* dall'Unione Europea è che si viaggi su un volo di linea da o per un Paese membro dell'UE; l'esclusione dei voli c.d. "charter" dall'ambito di applicazione del Regolamento sopra citato, ha trovato causa nella diversa natura di siffatto tipo di trasporto, nell'espletamento del quale, come il passeggero ben sa, l'orario dell'effettuazione del servizio di trasporto potrebbe essere modificato.

È richiesto, inoltre, il possesso di un biglietto valido sul quale sia indicata una prenotazione confermata per il volo interessato e la presenza al banco di accettazione per tale volo prima dell'ora limite di accettazione fissata dalla compagnia aerea.

Il regolamento UE ha previsto inoltre che, al ricorrere delle summenzionate condizioni, il passeggero che si vedesse rifiutato, *sine causa*, l'imbarco sul volo prenotato, avesse diritto ad ottenere, a sua scelta, il rimborso senza penali del prezzo del biglietto per la parte del viaggio non effettuata, oppure un volo alternativo quanto prima possibile fino alla destinazione finale, o un volo alternativo ad una data successiva di sua convenienza.

Inoltre il medesimo regolamento ha stabilito che, indipendentemente dalla scelta effettuata dal passeggero, lo stesso avesse diritto al pagamento immediato da parte del vettore aereo di una compensazione pecuniaria minima pari a 300 Euro per i voli oltre i 3.500 Km., considerata la destinazione finale indicata nel biglietto. Tale indennità *forfetaria* avrebbe potuto subire una riduzione del 50% qualora il passeggero avesse scelto un volo alternativo sino alla destinazione finale la cui ora d'arrivo non eccedesse quella

programmata per il volo inizialmente riservato, di 4 ore per collegamenti oltre i 3.500 Km.

È stato garantito, infine, al passeggero il diritto a rifocillarsi adeguatamente a spese del vettore aereo, oltre alla sistemazione in hotel a carico del medesimo nel caso in cui il passeggero si trovasse bloccato per una o più notti.

Pertanto, a favore del passeggero "vittima" del famigerato *overbooking* sono stati prescritti, oltre al rimborso delle spese dei pasti e della/e eventuale/i notte/i in albergo, un rimborso forfetario, calcolato in Euro, variabile in considerazione dei seguenti parametri:

- 1) distanza chilometrica di percorrenza;
- 2) tempo intercorrente tra la partenza del volo su cui non fosse stato accettato, e tempo di partenza del nuovo volo.

Qualora tale rimborso forfetario, tuttavia, non si rivelasse esaustivo, laddove il viaggiatore riuscisse a provare di aver subito, comunque, un danno ulteriore rispetto a quello forfetariamente risarcitogli, nell'ipotesi di ulteriori danni derivanti, o dalla giornata di vacanza eventualmente non usufruita, oppure di ritardato rientro al lavoro, la prova sarebbe facilmente fornibile presentando il contratto di soggiorno nel luogo di destinazione, nel primo caso, o il prospetto degli emolumenti annui percepiti da cui evincere facilmente il valore venale da assegnare ad una (o più) giornate di lavoro perdute a causa del ritardato rientro dovuto a responsabilità del vettore.

Ben più complesso, anche se l'orientamento è stato controverso in giurisprudenza, è rimasto dimostrare di aver subito, causa la mancata esecuzione della prestazione di trasporto nei tempi previsti, il sopraccitato danno da c.d. vacanza rovinata, da qualificarsi quale vero e proprio danno morale<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> C. VACCA, *op. cit.*, p. 920.

Concludendo il quadro normativo di riferimento sui servizi turistici, occorre precisare che il Regolamento UE n° 295, si è posto anche in una posizione differente rispetto alla tutela attribuita al viaggiatore-turista dal D.Lgs. 111 del 1995, le cui statuizioni sono mutate dagli insegnamenti e dalle Direttive comunitarie.

Presupposto fondamentale per l'applicazione del D.Lgs. 111/95 era costituito dal fatto che il viaggiatore-turista, avesse acquistato, attraverso l'intermediazione di un'agenzia all'uopo incaricata, quello che viene definito "pacchetto turistico", che non comprende solo il volo, ma anche altri servizi c.d. accessori al mero trasporto aereo. Pertanto l'ambito applicativo del D.Lgs. 111/95 risultava limitato a fattispecie assai più circoscritte ed in stretta correlazione con un viaggio di caratterizzazione essenzialmente turistica, mentre il Regolamento n. 295/91, pur riferendosi ad una casistica d'inadempimento contrattuale ben individuata, vale a dire la c.d. sovrapprenotazione dei posti di disponibili in aeromobile, ha trovato applicazione in tutti i casi in cui si sia verificata siffatta tipologia d'inadempimento, prescindendo dalla specifica finalità del contratto di trasporto aereo e/o dalla sua eventuale combinazione con altri ed ulteriori prestazioni di servizi.

Mentre, da un lato il D.Lgs. 111/95 si riferiva, più che altro, a inadempimenti contrattuali che coinvolgono prevalentemente, se non esclusivamente, l'utente-turista, il Regolamento 295/91, ha offerto la propria copertura normativa a qualsivoglia soggetto si sia trovato ad essere vittima di questo "brutale" sistema di vendita.

Il contratto di viaggio è inoltre sottoposto, per quanto non previsto dalle fonti appena elencate, alle norme del codice civile ed in particolare, essendo il contratto spesso predisposto dall'operatore in modo uniforme, talvolta in dei formulari con scarso potere d'intervento del turista, vi si applicano anche le norme sul contratto per adesione, artt. 1340 e 1341 c.c. e gli artt. 1469 bis c.c. e seguenti sulle clausole

vessatorie, in quanto contratto stipulato tra consumatore e professionista.

Mentre, a livello comunitario, infine, gli interventi non si sono esauriti con la direttiva n° 314/90. Si deve, infatti, ricordare anche la direttiva CEE n° 13/93 attuata in Italia con legge n° 52/96, relativa alle clausole abusive che ha inciso notevolmente sui contratti relativi ai viaggi organizzati. Ed ancora due Regolamenti CE: reg. n° 2027/97 e il recente reg. 261/04 sulla responsabilità dei vettori.

### **5. I servizi turistici nel codice del consumo.**

Il 23 ottobre 2005, come è noto, è entrato in vigore in Italia il Codice del Consumo che raccoglie e riordina tutta la normativa relativa ai rapporti intercorrenti tra i soggetti professionali e il consumatore. Nell'ambito del codice del consumo e precisamente nella parte terza, relativa al rapporto di consumo, gli artt. 82-100 disciplinano proprio i "servizi turistici", riprendendo in realtà il decreto legislativo n° 111/95, con poche modifiche sostanziali.

L'art. 82 riprende l'art. 1 del D.Lgs. n° 111/95; delimita l'ambito di applicazione della normativa facendo alcuni rinvii. Tuttavia dalla lettura si evincono alcuni importanti elementi, quali l'esclusione dall'ambito di applicazione, dei pacchetti turistici acquistati (cosa non rara) dal cittadino italiano all'estero (salvo in questo caso l'applicazione della CCV).

Importante novità del codice è rappresentata dal fatto che il D.Lgs. n° 111/95 escludeva dall'ambito di applicazione del decreto i pacchetti turistici venduti dagli operatori "abusivi" vale a dire gli organizzatori ed i venditori sprovvisti dell'autorizzazione amministrativa alla vendita di servizi turistici, prevista dalla legge 17 marzo 1983 n°

217 e dalle successive modifiche. Pertanto il viaggiatore che acquistava un pacchetto turistico da un operatore “abusivo” non poteva essere tutelato dalla normativa del decreto, ma poteva solo fare riferimento alla tutela generale prevista in materia di inadempimento contrattuale.

Il nuovo codice, invece, non menzionando nell’articolo in questione la regolare autorizzazione, ha esteso la tutela anche agli acquisti effettuati da un operatore “abusivo”, allargando quindi l’ambito di operatività della tutela.

Il secondo comma, rimasto invariato, prevede che l’applicazione della normativa del decreto prima, del codice del consumo oggi, si estende anche ai pacchetti turistici negoziati al di fuori dei locali commerciali.

Nell’art. 83, invece, il Codice riprende gli artt. 3, 4 e 5 del D.Lgs. n° 111/95, come modificati dall’art. 11, comma 6, legge n° 135/01.

In merito alla definizione di organizzatore si può osservare che il testo attuale non riproduce la lett. b) dell’art. 3 D.Lgs. n° 111/95, riguardante le associazioni senza scopo di lucro. Inoltre rispetto alla definizione della direttiva CEE 90/314, quella accolta prima nel decreto e ora nel codice del consumo non riprende il concetto di non occasionalità, né tantomeno quello simile di abitudine richiamato dalla CCV, in quanto ritenuti verosimilmente superflui.

Neanche la definizione di venditore richiede particolari osservazioni se non per l’elemento di differenziazione rispetto all’organizzatore. Rispetto a quest’ultimo il venditore si differenzia per l’oggetto dell’attività svolta. Infatti, l’organizzatore realizza e si obbliga a procurare il pacchetto turistico in nome proprio, il venditore, invece, vende o procura ciò che è stato realizzato dall’organizzatore.

L’ultima definizione contemplata dall’articolo in esame è quella di consumatore che, rispetto alle prime due, richiede qualche maggiore riflessione.

La definizione contenuta nell'art. 83 ricalca perfettamente quella contenuta nel D.Lgs. n° 111/95 ma si allontana e si atteggia in modo particolare rispetto a quella generalmente considerata nel settore. Infatti, come già precedentemente accennato, la definizione di consumatore comunemente si basa su due elementi: la fisicità e l'agire per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta. La definizione data dal codice del consumo, invece, amplia la nozione di consumatore definendolo semplicemente l'acquirente e non richiamando nessuno dei due requisiti. L'effetto è quello di ampliare la categoria consentendo anche a soggetti "non fisici" di poter fruire della tutela del codice.

La dottrina ha aderito favorevolmente a tale definizione evidenziando il concetto di gratuità della prestazione di colui che acquista per conto del consumatore<sup>129</sup>.

Il nuovo Codice all'art. 84 riprende, altresì, l'art. 2 del D.Lgs. n° 111/95 e definisce il concetto di pacchetto turistico per la cui configurabilità è necessaria la combinazione di almeno due elementi tra trasporto, alloggio e servizi non accessori al trasporto e all'alloggio (animazione, escursioni, visite guidate etc...).

Per l'applicabilità delle norme sui servizi turistici presenti nel codice del consumo, pertanto, si può prescindere dalla presenza del servizio di trasporto che, invece, occorre per la configurabilità di un contratto di viaggio ai sensi del CCV<sup>130</sup>.

La non accessorietà (lett. c, comma 1) dei servizi turistici, così come ritiene la dottrina, deve essere "commisurata all'intrinseca autonomia della relativa attività economica rispetto ai servizi di trasporto o alloggio. È meramente accessorio il servizio di prima colazione o di spiaggia rispetto all'alloggio, di assicurazione bagagli rispetto al trasporto; non è il servizio di equitazione rispetto

---

<sup>129</sup> Sul punto vedi G. SILINGARDI – F. MORANDI, *La vendita di pacchetti turistici*, Torino, 1998, pag. 171 e ss.

<sup>130</sup> F. MORANDI – M.M. COMENALE PINTO – M. LA TORRE, *I contratti turistici*, Milano, 2004.

all'ospitalità alberghiera ovvero la locazione di autovettura rispetto ad un trasporto aereo..."<sup>131</sup>.

Più discusso in dottrina è stato interpretare il concetto di "significatività dei servizi turistici"(lett. c, comma 1),tenuto anche conto delle poche pronunce giurisprudenziali sul punto.

Da un lato<sup>132</sup> è stata data un'interpretazione estensiva del requisito, nel senso che deve essere valutato da un punto di vista soggettivo, con riguardo al solo interesse del turista e senza tenere conto del medesimo sul piano economico o del sinallagma contrattuale.

La dottrina prevalente<sup>133</sup> dà, invece, un'interpretazione restrittiva del requisito della significatività dei servizi turistici e sostiene che debba essere valutato oggettivamente; per cui, secondo questo orientamento il servizio costituisce parte significativa del pacchetto turistico se è considerato tale dai contraenti tanto da essersi formato su di essi il consenso.

Dalla definizione sopra riportata di pacchetto turistico si evince che resta escluso dalla tutela il c.d. turista escursionista, in quanto acquista un servizio che si conclude in giornata e pertanto non vengono superate le ventiquattro ore o la notte come invece richiesto espressamente dalla norma in esame.

Si deve ricordare, inoltre, che sul concetto di tutto compreso si è pronunciata la Corte di Giustizia Europea<sup>134</sup> la quale si è pronunciata sui viaggi personalizzati riconoscendo che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva n° 90/314 ed ha riconosciuto la possibilità che nel contratto *all inclusive* possano essere presenti "particolari desideri che il consumatore ha fatto conoscere

<sup>131</sup> In tal senso G. SILINGARDI – F. MORANDI, *op. cit.*, pag. 26.

<sup>132</sup> S. ZUNARELLI, *La direttiva CEE n° 90/134 del 1990 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti tutto compreso*, in G. SILINGARDI – V.Z. ZENCOVICH, *La tutela del turista*, Napoli, 1993, pag. 30.

<sup>133</sup> G. SILINGARDI – F. MORANDI, *op. cit.*, pag. 25; A. TURCO, *Sul rifiuto della proposta alternativa del tour operator in caso di modifiche dopo la partenza*, in *Dir., Tur.*, 2003, 3, pag. 232.

<sup>134</sup> CGCE, 30 aprile 2002, in *Dir. Tur.*, 2003, pag. 241.

all'organizzatore o al venditore al momento della prenotazione e che le due parti hanno accettato”.

L'art. 6 del D.Lgs. n° 111/95 è integralmente riprodotto nell'art. 85 del Codice del Consumo, laddove prescrive la forma che devono avere i contratti di vendita di pacchetti turistici. La norma stabilisce che debbano essere stipulati per iscritto; sul punto la dottrina ha discusso a lungo, con particolare riferimento alla circostanza se la forma scritta sia richiesta *ad substantiam* o *ad probationem*.

Secondo un primo orientamento<sup>135</sup> la forma richiesta dall'art. 6 del suddetto decreto, oggi art. 85 codice del consumo sarebbe prescritta *ad probationem*, necessaria cioè a dimostrare l'esistenza del contratto, dato che il dato testuale in esame è carente della previsione sanzionatoria della nullità. C'è, invece, chi ritiene che la forma scritta sia richiesta per la validità del contratto e quindi *ad substantiam* in quanto la forma scritta sarebbe “l'unica modalità positiva del contenuto dell'accordo veramente garantista”<sup>136</sup>.

Tuttavia la dottrina prevalente esclude che la norma in questione abbia previsto l'obbligo della forma scritta sia *ad probationem* sia *ad substantiam*. Infatti, in merito alla prima è stato osservato che, né la norma, né tantomeno le altre disposizioni pongono alcuna limitazione dei mezzi probatori dell'esistenza del contratto di vendita di pacchetto turistico, per cui nessun riscontro normativo attribuisce alla forma scritta carattere di requisito di forma *ad probationem*. Analogamente, con riferimento all'esclusione della forma scritta *ad substantiam*, nessuna norma del 111/95 o del codice del consumo condiziona la validità del contratto alla forma scritta, per cui la mancanza di questa non determinerà la nullità del contratto stesso. Si

---

<sup>135</sup> M.E. LA TORRE, *Il contratto di viaggio tutto compreso*, in *Gius. Civ.*, 1996, II, pag. 31.

<sup>136</sup> C. CARRASSI, *Tutela del consumatore nell'acquisto di pacchetti turistici: finalmente una risposta adeguata del legislatore italiano?*, in *Economia e diritto del terziario*, 1995, pag. 21.

ritiene, inoltre, che si debba escludere anche la c.d. nullità virtuale o tacita, consistente nell'invalidità assoluta del contratto derivante dalla contrarietà del contratto stesso a norme imperative poste a tutela di un interesse pubblico superiore (art. 1418, comma 1, c.c.).

L'orientamento maggioritario sembrerebbe confermato anche da quanto accade nella prassi. Infatti, chi deve acquistare un pacchetto turistico si mostra infastidito dall'eccessivo formalismo di dover sottoscrivere un contratto, preferendo talvolta organizzare il tutto telefonicamente evitando così di doversi recare in agenzia. Per cui spesso e volentieri le agenzie finiscono per non predisporre alcun contratto per evitare di perdere il cliente.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni si può concludere affermando che l'art 85 del codice del consumo non prescrive alcun obbligo di forma scritta del contratto, ma si limita affinché il viaggiatore sia edotto di tutti gli aspetti del pacchetto turistico mediante un documento scritto che non ha tutte le caratteristiche per poter esser considerato una forma scritta vera e propria<sup>137</sup>.

L'art. 86 del nuovo Codice, riproduzione integrale dell'art. 7 del D.Lgs. n° 111/95 e contiene l'elencazione degli elementi che devono essere indicati nel contratto di vendita di pacchetti turistici. Tali elementi sono stati recepiti abbastanza fedelmente dalla direttiva comunitaria, non sollevando particolari problemi interpretativi.

È possibile tuttavia effettuare alcune osservazioni alla luce di quello che avviene nella prassi. In primo luogo, i contratti stipulati di acquisto di un pacchetto turistico non contengono tutti gli elementi prescritti dalla norma ma si limitano a contenere solo dati essenziali quali il nominativo del turista, data di partenza e di arrivo, il prezzo

---

<sup>137</sup> Sul punto si veda: ALAIMO, AMUSO, CALDERINI, CONTI, DE NOVA, DONA, ELKANN, MIRANDA, PALMIGIANO, PUTTI, RUFFOLO, *La tutela del consumatore*, athena, 2004, pag. 186.

complessivo o le clausole per la disdetta, rinviando per gli altri elementi ad altri documenti come il catalogo.

Un'ulteriore disposizione spesso disattesa dagli operatori è quella di richiedere al viaggiatore al momento della prenotazione, non il venticinque per cento dell'intero importo, come prescritto dall'articolo in esame, ma l'intera somma.

Si deve, inoltre, evidenziare che il termine entro il quale il consumatore deve presentare il reclamo ai sensi della lettera o del presente articolo non può essere inferiore a dieci giorni lavorativi a decorrere dalla data del rientro presso il luogo di partenza.

Anche l'art. 87 del Codice riprende integralmente quello corrispettivo del D.Lgs. n° 111/95 (art. 8). Questa, in particolare elenca gli elementi che devono essere forniti al consumatore prima della conclusione del contratto o prima dell'inizio del viaggio; la disciplina del contratto di viaggio "tutto compreso" prevede, infatti, un regime informativo con obblighi a carico degli operatori (rivolti sia all'organizzatore sia all'intermediario) nella fase precontrattuale, di conclusione e di esecuzione dell'accordo.

I commenti da parte della dottrina<sup>138</sup> sono stati generalmente positivi in merito a tale disposizione; infatti è stata definita incisiva ed è stato sottolineato che la previsione del secondo comma rappresenta "la vera novità della disposizione in esame". C'è però chi<sup>139</sup>, invece, ha evidenziato che la norma avrebbe in realtà un carattere poco innovativo rispetto alla normativa già esistente e rispetto alla direttiva.

La giurisprudenza, in materia di informativa del viaggiatore, è stata abbastanza cospicua.

Ci sono diverse pronunce che hanno evidenziato che, in realtà, nella prassi è frequente la violazione degli obblighi informativi a

---

<sup>138</sup> C. CARRASSI, *op. cit.*, pag. 96.

<sup>139</sup> G. SILINGARDI – F. MORANDI, *op. cit.*, pag. 46.

danno dei viaggiatori, soprattutto in riferimento alla mancata informazione da parte dell'operatore delle indicazioni previste dal comma 1 (in materia di passaporto e visto).

Capita, infatti, che i viaggiatori consumatori si vedano “respinti” alla frontiera per ragioni burocratiche e costretti a rinunciare alla vacanza. Il legislatore ha previsto che queste informazioni, anche nella fase precontrattuale, vengano fornite per iscritto, cosicché non sarà difficile per il consumatore ottenere il risarcimento del danno a meno che l' organizzatore non riesca a “dimostrare di avere dato comunicazione scritta delle formalità necessarie all' espatrio”<sup>140</sup>.

Nell'ambito degli obblighi informativi la giurisprudenza è intervenuta anche per precisare che “l'organizzatore di viaggio è tenuto ad informare, anche sulla base dei principi sottesi agli artt. 1175 e 1337 c. c., il contraente di tutte le circostanze che possono influire sul procedimento di formazione della sua volontà e l'inosservanza di tale obbligo può essere fonte di responsabilità (nel caso di specie il viaggiatore non era stato informato sulle basse maree che impedivano di usufruire delle amenità marine in una località balneare).”<sup>141</sup>.

Si ritiene in questi casi, e cioè di inadempimento da parte dell'organizzatore di viaggio che ha comportato il mancato godimento delle utilità promesse, che il malcapitato turista “respinto” alla frontiera, potrà adire l'autorità giudiziaria ed ottenere il risarcimento del danno anche non patrimoniale da liquidarsi in via equitativa.

Si sottolinea, infine, la clausola di chiusura dell'articolo in esame che è di estrema importanza pratica, in quanto, circa il divieto per l'organizzatore di fornire informazioni ingannevoli, dà rilievo ad ogni canale informativo adito dal consumatore. Tale argomento è anche ribadito dal Codice di autodisciplina Pubblicitaria che all'art. 28 disciplina la pubblicità dei viaggi organizzati sotto qualsiasi forma

---

<sup>140</sup> App. Firenze, 26 settembre 2001, in *Dir. Tur.*, 4, 2003, pag. 360; G. d. P. Trieste, 10 dicembre 2002, in *Dir. Tur.*, 1, 2004, pag. 38.

<sup>141</sup> Pret. Roma, 11 dicembre 1996, in *Nuova giur. civ. comm.* 1997, pag. 875.

prevedendo che i *tour operators* aderenti, oltre ad astenersi dalla pubblicità ingannevole, debbano fornire “informazioni complete ed accurate con particolare riguardo al trattamento ed alle prestazioni incluse nel prezzo”.

All’art. 88 il Codice del Consumo riprende l’art. 9 del D.Lgs. n° 111/95 e si occupa dell’opuscolo informativo, comunemente inteso come catalogo o depliant, preoccupandosi di definirne il contenuto che deve essere chiaro e preciso. Il contenuto dell’opuscolo vincola l’organizzatore ed il venditore in relazioni alle rispettive responsabilità, pertanto si consiglia di conservarne sempre una copia, in quanto, essendo questo parte integrante dell’accordo, sarà possibile far valere quanto ivi previsto in caso di eventuali inadempimenti.

La norma rispecchia quasi fedelmente il dettato della direttiva anche se il legislatore italiano non ha brillato in questo caso per chiarezza. Infatti, la disposizione è stata ampiamente criticata dalla dottrina. È stato osservato<sup>142</sup>, a tal proposito, che la norma in questione ha determinato una “sovrapposizione, talora anche la duplicazione, in genere l’insufficiente coordinamento” con le altre disposizioni. Ad esempio le regole relative al passaporto e al visto sono contenute sia negli artt. 87 e 88, prima negli artt. 8 e 9 del D.Lgs. n° 111/95, così come quelle relative alla sistemazione alberghiera sono presenti negli artt. 86 e 88 del codice del consumo (artt. 7 e 9 del D.Lgs. n° 111 /95). Sono state evidenziate anche delle contraddizioni così come quella per cui gli artt. 86 lett. l) e l’art. 88 lett. g) demandano all’autonomia contrattuale la determinazione del termine entro cui il consumatore deve essere informato dell’annullamento del viaggio per mancata adesione del numero minimo di partecipanti, invece l’art. 92 comma terzo limita tale facoltà alla previsione di un termine di almeno 20 giorni precedenti la data prevista per la partenza.

---

<sup>142</sup> G. SILINGARDI – F. MORANDI, *op. cit.*, pag. 46.

La giurisprudenza ha, sulla norma in questione, osservato che il contenuto del catalogo rappresenta un vero e proprio obbligo contrattuale; pertanto, costituisce inadempimento dell'obbligo di diligente organizzazione, tale da giustificare la risoluzione del contratto, il fatto che l'organizzatore fornisca erronee informazioni, tramite il catalogo, sui luoghi di vacanza e sulle prestazioni offerte al turista. Il danno arrecato al viaggiatore, da suddetto inadempimento, si configura come un'ipotesi di danno non patrimoniale (c.d. danno da vacanza rovinata) ed è risarcibile<sup>143</sup>.

L'art. 89 del Codice del 2005 riprende integralmente l'art. 10 del D.Lgs. n° 111/95; essa prevede la possibilità per il viaggiatore che si trova nell'impossibilità di partire di cedere il pacchetto turistico ad un terzo; al momento della cessione il cedente dovrà verificare che il cessionario soddisfi tutte le condizioni richieste per l'effettuazione del viaggio e del soggiorno (ad esempio che abbia assolto agli obblighi sanitari).

È stato osservato da alcuni autori<sup>144</sup> che la disposizione, rispetto a quella corrispondente della CCV (art. 8) introduce degli elementi più favorevoli per il consumatore, come il carattere cogente e non derogabile della disposizione rispetto a quello dispositivo della CCV.

Il secondo comma del 10 statuisce che il cedente ed il cessionario sono solidalmente obbligati nei confronti dell'organizzatore e del venditore per il pagamento del prezzo e delle spese ulteriori eventualmente nascenti dalla cessione. Si tratta, quindi, di un'ipotesi che non rientra nello schema della cessione liberatoria previsto dall'art. 1408, comma 1, c.c. secondo il quale "il cedente è liberato dalle sue obbligazioni verso il contraente ceduto dal momento in cui la sostituzione diviene efficace nei confronti di questo"; nell'ipotesi dell'art.

---

<sup>143</sup> Pret. Ivrea, 21 settembre 1998, in *Danno e resp.*, 1999, pag. 565.

<sup>144</sup> G. SILINGARDI – F. MORANDI, *op. cit.*, pag. 52.

10 del codice del consumo, infatti, l'organizzatore o il venditore del viaggio (contraente ceduto), qualora il cessionario sia inadempiente, potranno agire non solo nei confronti del cessionario ma anche nei confronti del cedente.

Anche il contenuto dell'art. 90 del Codice 2005 riprende integralmente quella corrispondente del D.Lgs. n° 111/95 (art. 11). Non si pongono particolari problemi interpretativi e non si segnalano pronunce giurisprudenziali di particolare interesse sull'argomento. La disposizione in esame riconosce la possibilità per l'organizzatore ed il rivenditore di revisionare il prezzo purché a determinate condizioni e limiti. Un primo limite è di carattere temporale; ai sensi del quarto comma il prezzo non può essere aumentato nei venti giorni che precedono la partenza. L'altro limite, invece, attiene alla misura massima che la variazione può subire: il 10% al rialzo.

Ci sono poi delle condizioni dettate dalla norma da rispettare per revisionare il prezzo che così si possono sintetizzare:

- il prezzo può essere revisionato solo quando "sia stato espressamente previsto nel contratto";
- il contratto deve prevedere le modalità di calcolo;
- la revisione è consentita solo quando variano alcuni elementi (costo del trasporto, carburante, etc...)

L'art. 12 del D.Lgs. n° 111/95 è riprodotto integralmente, invece nell'art. 91 del Codice, il quale disciplina l'ipotesi in cui l'organizzatore o il venditore abbiano la necessità di modificare il contratto.

A tal proposito, l'eventuale cambiamento degli elementi contrattuali è regolato diversamente a seconda che si tratti di modifiche anteriori o successive alla partenza.

Dopo la conclusione del contratto e prima della partenza, se è necessario, l'operatore può modificare alcuni elementi del contratto,

anche in modo significativo e la legge regola dettagliatamente questa ipotesi, specificando le facoltà attribuite in questo caso al turista.

L'operatore deve dare avviso scritto al turista indicando il cambiamento e la variazione del prezzo che ne consegue. Il turista deve comunicare, entro due giorni lavorativi, la scelta (se accetta o recede). Si ritiene che se le modifiche delle condizioni contrattuali non vengono comunicate per iscritto, il consumatore non è vincolato ad alcun limite temporale per comunicare le sue scelte.

Si discute in dottrina circa gli effetti della mancata risposta del turista all'interpello entro due giorni lavorativi. Alcuni<sup>145</sup> ritengono che "considerato che in caso negativo l'alternativa è il recesso, sembra ragionevole ritenere che, se l'interpellato (consumatore) non risponde e neppure manifesta la volontà di recedere, il suo silenzio debba essere interpretato nel senso della adesione alla proposta di modifica. Verrebbe meno la certezza del rapporto".

Secondo un altro orientamento, invece, "pensare ad una sua (del turista) accettazione tacita, o meglio legale, sembra troppo forte ed aprirebbe il rischio di abusi da parte dell'operatore, o comunque di inconvenienti troppo seri a danno del turista"<sup>146</sup>.

La seconda parte dell'articolo 91 (commi 4 e 5) disciplina le modifiche contrattuali successive alla partenza; tali disposizioni sollevano diversi dubbi interpretativi, come la qualificazione "dell'essenzialità" dei servizi non forniti o "dell'adeguatezza" delle soluzioni alternative; concetti troppo generici che lasciano spazio ad interpretazioni soggettive e che solo la prassi e la giurisprudenza potranno chiarire.

L'articolo 92 del Codice del Consumo ha sollevato non poche critiche in dottrina, prima tra le quali quella di stabilire a chi compete

---

<sup>145</sup> M.E. LA TORRE, *op. cit.*, pag. 34.

<sup>146</sup> L. PIERALLINI, in *Viaggi vacanze e circuiti tutto compreso*, commentario a cura di Roppo, Padova, 1997.

la scelta dei pacchetti alternativi.<sup>147</sup> In altre parole: qualora il consumatore receda o l'operatore cancelli il pacchetto turistico ai sensi del primo comma dell'art. 92, chi sceglie il pacchetto turistico equivalente, superiore o qualitativamente inferiore: il turista o l'operatore?

Secondo un primo orientamento la scelta non può che spettare al turista che sarebbe quindi legittimato a pretendere un pacchetto alternativo superiore a parità di prezzo.

L'adesione a tale orientamento comporterebbe il nascere di problematiche insormontabili, in quanto non sempre il consumatore è in grado di valutare il valore di un pacchetto turistico e di conseguenza sceglierne uno equivalente. Ecco perché sembra preferibile l'orientamento secondo il quale la scelta dei pacchetti turistici alternativi spetta all'operatore, in quanto può effettivamente valutarne il valore ed ha conoscenza dei pacchetti disponibili.

L'ultimo comma dell'art. 92 prende in considerazione l'*overbooking* (letteralmente sovrapprenotazioni), che si verifica quando vengono accettate più prenotazioni rispetto ai posti disponibili. A tale prassi ricorrono sia gli albergatori ma più frequentemente le compagnie aeree; essa trae origine, com'è noto, dal comportamento dei passeggeri *no-show*, cioè quei passeggeri che prenotano ma poi non si presentano. Il vettore aereo o l'albergatore fanno, quindi, affidamento sul fatto che qualcuno non si presenti e per evitare che rimangano posti vuoti ne vendono di più di quelli disponibili.

L'*overbooking* aereo, dal 17 febbraio 2005, è disciplinato dal Regolamento CE n° 261/04 del Parlamento e del Consiglio dell'11 febbraio 2004. Tale Regolamento ha istituito regole comuni in materia di risarcimento ed assistenza ai passeggeri in caso di negato imbarco, di cancellazione del volo o di ritardo prolungato per i passeggeri in

---

<sup>147</sup> Per le altre critiche interpretative si veda L. PIERALLINI, *I pacchetti turistici*, Milano, 1998, pag. 56 e ss.

partenza da un aeroporto di uno Stato membro ed anche per quelli in partenza da uno paese terzo con destinazione un aeroporto in uno Stato membro, purché il volo sia operato da un vettore comunitario.

Sono sei gli articoli che disciplinano nel codice del consumo la responsabilità dell' organizzatore e del venditore: dall'art. 93 all'art. 98 che riprendono testualmente e quasi integralmente, anche in questo caso, le disposizioni già contenute nel D.Lgs. n° 111/95 (dall'art. 14 all'art. 19) per il cui testo si rimanda.

Non essendoci particolari differenze rispetto alla normativa previgente, in questa sede si vuole analizzare uno dei problemi, in tema di responsabilità, forse più discusso sia in dottrina che in giurisprudenza: vale a dire se l'organizzatore del viaggio sia responsabile in solido con il venditore per i danni arrecati al viaggiatore.

Tale questione è nata dall' interpretazione sia della norma comunitaria sia della relativa norma del D.Lgs. n° 111/95, oggi codice del consumo.

L'art. 5, paragrafo primo, della direttiva CEE n° 314/90 afferma, infatti che: “gli Stati membri prendono le misure necessarie per garantire che l'organizzatore e/o il venditore parte del contratto siano responsabili nei confronti del consumatore della buona esecuzione degli obblighi risultanti dal contratto....”

L'interpretazione di suddetta norma, con riferimento alla locuzione “organizzatore e/o venditore” ha dato origine in dottrina a diverse posizioni; secondo alcuni la norma di recepimento avrebbe dovuto prevedere una responsabilità dell'agenzia di viaggi sussidiaria a quella dell'organizzatore, secondo altri una responsabilità solidale<sup>148</sup>.

Anche la norma del D.Lgs. n° 111/95 (art. 14) e oggi la rispettiva del codice del consumo (art. 93) ha dato qualche difficoltà d'interpretazione. Infatti l'art. 93 al primo comma dispone che : “fermi

---

<sup>148</sup> Per le diverse teorie si veda G. SILINGARDI – F. MORANDI, *op. cit.*, pag. 125.

restando gli obblighi previsti dall'articolo precedente, in caso di mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni assunte con la vendita del pacchetto turistico l'organizzatore e il venditore sono tenuti al risarcimento del danno, secondo le rispettive responsabilità...”, ed il secondo comma della stessa norma : “l'organizzatore o il venditore che si avvale di altri prestatori di servizi è comunque tenuto a risarcire il danno sofferto dal consumatore, salvo il diritto di rivalersi nei loro confronti”, od ancora l'art. 96 prevede al primo comma che: “l'organizzatore ed il venditore sono esonerati dalla responsabilità, quando la mancata o inesatta esecuzione del contratto è imputabile al consumatore...”.

L'accostamento dell'organizzatore al venditore nelle stesse norme interne ha portato una parte della dottrina (minoritaria)<sup>149</sup> a interpretare le disposizioni in questione nel senso di riconoscere una responsabilità solidale tra organizzatore e venditore; tale orientamento si basa sulla sostituzione che il legislatore ha effettuato nell'espressione “organizzatore e/o venditore”, originariamente prevista nella direttiva, con la locuzione “e” nel testo del D.Lgs. n° 111/95 e nel codice del consumo oggi.

In sintonia con questo orientamento si è posta anche una decisione del Giudice di Pace di Parma<sup>150</sup> che ha affermato una responsabilità solidale fra organizzatore e venditore.

L'orientamento dominante<sup>151</sup>, invece, esclude che tra l'organizzatore e il venditore sussista una responsabilità solidale. Infatti, si sostiene che l'inciso “e” dell' art. 14 D.Lgs. n° 111/95 (art. 93 codice

---

<sup>149</sup> M. TOMMASINI, *Interventi normativi sulla responsabilità degli operatori turistici nei contratti di viaggio tutto compreso*, in *Giust. Civ.*, 2000, II, pag. 262; C. CARRASSI, *Tutela del turista nei viaggi a forfait. Finalmente una risposta adeguata del legislatore italiano?*, in *Corr. Giur.*, 1995, pag. 904.

<sup>150</sup> Giudice di Pace di Parma, 19 marzo 2004, in *Lav. Giur.*, 2005, pag. 273, con nota critica di Scortecci.

<sup>151</sup> Si veda F. MORANDI, *I contratti di viaggio*, in F. MORANDI – M.M. COMENALE PINTO – M. LA TORRE, *I contratti turistici*, Milano, 2004, pag. 80; V. BUONOCORE, *I contratti di trasporto e di viaggio*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da Buonocore, sez. II, tomo V, Torino, 2003, pag. 332.

del consumo) “andrebbe più correttamente letto come secondo i rispettivi obblighi, sembra poter aver l’unico significato che il produttore del pacchetto turistico ed il venditore del viaggio sono responsabili soltanto dell’inadempimento degli obblighi rispettivamente e personalmente assunti nei confronti del turista”.<sup>152</sup>

Dalla differenziazione delle responsabilità deriva che è necessario individuare quelle specifiche dell’organizzatore e quelle proprie del venditore, cosa che sarà possibile individuare di volta in volta sulla base del singolo contratto. A titolo esemplificativo si può sostenere che il venditore è responsabile a) per l’errata compilazione di un biglietto aereo con conseguente perdita del volo; b) per il mancato avviso al cliente del cambio di orario di partenza del volo di un viaggio tutto compreso; c) per non aver confermato all’organizzatore un viaggio prenotato dal cliente; invece l’organizzatore sarà responsabile nei confronti del cliente a) per avere prenotato un albergo di categoria difforme da quella richiesta dal cliente; b) per avere programmato visite ai musei nei giorni di chiusura; c) per avere calcolato tempi troppo stretti per eventuali coincidenze aeree.

Secondo l’orientamento dominante, quindi, “il venditore non è responsabile verso il consumatore per l’inadempimento da parte del *tour operator*, né per l’inadempimento da parte dei fornitori dei singoli servizi inclusi nel pacchetto turistico, ma soltanto per l’inesatta esecuzione delle prestazioni alle quali sia direttamente e personalmente obbligato in forza della stipulazione del contratto di intermediazione di viaggio”<sup>153</sup>.

In linea con questo orientamento si è più volte pronunciata la giurisprudenza che a seconda della fattispecie individua una responsabilità del *tour operator* o dell’agente<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> F. MORANDI, *op. cit.*, pag. 84.

<sup>153</sup> F. MORANDI, *op. cit.*, pag. 105.

<sup>154</sup> Trib. Mantova 4 marzo 2005, in *Il caso it.*; Trib. Reggio Emilia 21 febbraio 2004, in *ForoIt.*, 2004, I, pag. 2555.

Il codice del consumo non sembra aver risolto i dubbi interpretativi avendo, come più volte sottolineato, ripreso integralmente il contenuto dell'art. 14 del D.Lgs. n° 111/95.

Nell'ambito della responsabilità dell'organizzatore e del venditore di pacchetti turistici è doverosa un'ulteriore osservazione, relativa all'art. 94 del codice del consumo.

Il legislatore inizialmente nel redigere il suddetto articolo ha ripreso quasi integralmente l'art. 15 del D.Lgs. n° 111/95, (norma che prevede i limiti di risarcibilità per i danni derivanti alla persona dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni) non rendendosi, in realtà, conto che la convenzione di Varsavia, a cui la norma rinvia espressamente, è per certi aspetti stata "superata" dall'entrata in vigore della convenzione di Montreal del 1999<sup>155</sup>. Infatti l'art. 55 della convenzione di Montreal prevede che "La presente convenzione prevale su ogni altra disposizione in materia di trasporto internazionale

- 1) tra gli Stati parti della presente convenzione che siano anche parti dei seguenti strumenti:
  - a) la convenzione per l'unificazione di alcune norme relative al trasporto aereo internazionale firmata a Varsavia il 12 ottobre 1929 ..."

Dal coordinamento delle norme sopra richiamate deriva che, in Italia, si applica (ai trasporti aerei internazionali, nonché a tutti i trasporti, anche nazionali, effettuati da vettori muniti di licenza comunitaria) la convenzione di Montreal e non più quella di Varsavia.

---

<sup>155</sup> La convenzione di Montreal è stata ratificata il 29 aprile 2004 ed è entrata in vigore in Italia il 28 giugno 2004. Si deve considerare che la suddetta Convenzione prevede un regime risarcitorio più favorevole per il passeggero- consumatore; infatti, a differenza della Convenzione di Varsavia, non prevede alcun limite risarcitorio nel caso di morte o lesioni personali del passeggero, per cui la responsabilità del vettore sarà illimitata; l'unico limite è previsto soltanto in relazione alla responsabilità per ritardo. In questo caso la somma limite è pari a 4.150 diritti speciali di prelievo per ogni passeggero.

Pertanto, il richiamo effettuato dall'art. 94 risulta impreciso, in quanto il legislatore, per stabilire il limiti di risarcibilità dei danni derivanti alla persona, avrebbe dovuto richiamare la convenzione di Montreal, che di fatto verrà applicata in quanto oggi prevalente su quella di Varsavia.

È doverosa un'ulteriore precisazione. L'art. 94 del codice del consumo riprende, come già evidenziato, l'art. 15 del D.Lgs. n. 111/95 che però, per gran parte, risulta essere abrogato.

Infatti, il D.Lgs. del 9 maggio 2005 n° 96<sup>156</sup> prevede, all' art. 7, al capo terzo "Del trasporto", sezione I "Del trasporto di persone e di bagagli" che " i commi I e III dell' art. 15 del D.Lgs. n. 111/95 sono abrogati". Il comma I dell'art. 15 disciplinava i limiti della risarcibilità dei danni alla persona derivanti dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico, rinviando alle convenzioni internazionali; il successivo comma terzo, invece, statuiva la nullità di ogni accordo che stabiliva limiti inferiori.

Lo stesso decreto legislativo n. 96/05 prevede, inoltre, che "le disposizioni del codice della navigazione introdotte o modificate dal presente D.Lgs. entrano in vigore dopo 120 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso". Pertanto, la disposizione relativa all'abrogazione dell'art. 15 del D.Lgs. n° 111/95 , non essendo diretta a modificare il codice della navigazione è entrata in vigore 15 giorni dopo la pubblicazione del decreto legislativo.

Ne deriva che, non ci sarebbe più alcun limite alla risarcibilità per i danni derivanti al passeggero-consumatore dall'inadempimento o inesatta esecuzione delle prestazioni relative ai pacchetti turistici. A colmare questa lacuna è intervenuto il legislatore

---

<sup>156</sup> "Revisione della parte aeronautica del Codice della Navigazione, a norma dell' art. 2 della legge 9 novembre 2004, n. 265", pubblicato nella Gazz. Uff. 8 giugno 2005, n. 131.

che con l' art. 12 del D.Lgs. 15 marzo 2006, n° 151<sup>157</sup> ha modificato e riscritto l' art. 94 del codice del consumo<sup>158</sup>, utilizzando un richiamo generico alle convenzioni internazionali, per ovviare l'inconveniente di richiamare convenzioni superate o articoli abrogati.

Al fine di completare il quadro normativo del capo II relativo ai servizi turistici del codice del consumo bisogna richiamare le ultime due norme: gli artt. 99 (le assicurazioni) e 100 (fondo di garanzia) che anche in questo caso riprendono quasi letteralmente, e quindi, senza nessuna sostanziale modifica da rilevare, le rispettive norme del D.Lgs. n° 111/95 (artt. 20 e 21). Si deve, però sottolineare che l'art. 100 del codice del consumo riprende l'art. 21 così come modificato dall'art. 15, comma 2, legge 5 marzo 2001, n° 57.

Alla luce di tutte le considerazioni fin qui esposte, sembra di potersi affermare che il codice del consumo, relativamente ai pacchetti turistici, rappresenta sicuramente un'opera di notevole importanza soprattutto da un punto di vista sistematico; è, infatti, un'importante opera di riassetto di norme in gran parte esistenti. Sono poche le modifiche sostanziali, avendo il legislatore, invece, in gran parte trasfuso il contenuto di una normativa esistente (il D.Lgs. n° 111/95) nel codice. Sembrerebbe che ne sia uscita rafforzata la definizione di

---

<sup>157</sup> "Disposizioni correttive ed integrative al d. lgs. 9 maggio 2005, n. 96, recante la revisione della parte aeronautica del Codice della Navigazione", pubblicato nella Gazz. Uff. 14 aprile 2006, n. 88.

<sup>158</sup> L'articolo 94 statuisce, infatti, che : "L'articolo 94 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, è sostituito dal seguente:

<<Art. 94 (Responsabilità per danni alla persona)

1. Il danno derivante alla persona dall' inadempimento o dall' inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico è risarcibile secondo le norme stabilite dalle convenzioni internazionali che disciplinano la materia, di cui sono parte l'Italia o l' Unione europea, così come recepite dall' ordinamento italiano.

2. Il diritto al risarcimento del danno derivante alla persona dall' inadempimento o dall' inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico si prescrive in tre anni dalla data del rientro del viaggiatore nel luogo di partenza, salvo il termine di diciotto o dodici mesi per quanto attiene all' inadempimento di prestazioni di trasporto comprese nel pacchetto turistico per le quali si applica l' articolo 2957 del codice civile.

3. E' nullo ogni accordo che stabilisca limiti di risarcimento per i danni di cui al comma 1.>>

consumatore (secondo le considerazioni prima esposte), così come anche il diritto all'informazione del turista.

Invece, la nuova normativa non prende in considerazione alcuni aspetti problematici, già esistenti, lasciandoli irrisolti, come la mancanza di un diritto di ripensamento per il viaggiatore-consumatore o ancora nulla si dice in merito alla garanzia della contrattazione a distanza. Riconoscendo il merito al codice del consumo di avere posto fine alla frammentazione presente nella materia consumeristica, si auspica che un giorno il legislatore intervenga a colmare alcune ancora presenti e rafforzare così ancora di più il viaggiatore tenuto anche conto dell'importanza che ha assunto il turismo nel nostro paese.

#### **6. L'assicurazione obbligatoria sulla responsabilità civile automobilistica nell'ordinamento italiano.**

L'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione di veicoli a motore e dei natanti è stata introdotta in Italia con la legge 24 dicembre 1969 n. 990<sup>159</sup> in attuazione della Convenzione Europea firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959.

L'obbligo di stipulare il contratto di assicurazione grava sul proprietario, usufruttuario, acquirente con patto di riservato dominio del veicolo e, in genere, su chiunque mette in circolazione il veicolo (anche se questo è parcheggiato in un luogo pubblico o aperto al pubblico) e indipendentemente da chi conduca il veicolo stesso, essendo scopo fondamentale dell'assicurazione quello di garantire il risarcimento dei danni causati a terzi dalla circolazione (o dalla

---

<sup>159</sup> In G.U. 3/1/1970 n.2.

permanenza in luogo pubblico) dei veicoli a motore e dei natanti<sup>160</sup>. L'obbligatorietà di detta forma di assicurazione deriva da rilevanti interessi pubblici tra i quali spiccano il crescente numero di autoveicoli in circolazione sulle strade pubbliche e l'esigenza di garantire un risarcimento immediato e diretto al soggetto danneggiato addossando la responsabilità in capo, come detto, al proprietario o a colui che ha la materiale disponibilità del veicolo indipendentemente dalla sua coincidenza o meno con il conducente dello stesso.

In considerazione di detti interessi pubblici, lo Stato ha ritenuto opportuno, inizialmente, intervenire nel mercato di questo prodotto assicurativo determinandone le condizioni generali di polizza e il prezzo (premio) dello stesso, basandosi sulle indicazioni fornite dal Comitato Interministeriali Prezzi (CIP) e dal Ministro dell'Industria, relegando l'autonomia delle parti alla sola previsione di massimali superiori a quelli previsti per legge (massimali minimi obbligatori) e all'inserimento nei contratti stessi di ulteriori clausole diverse dalla Responsabilità Civile.

Ma il processo di integrazione europea e l'impegno assunto dagli Stati membri di non ostacolare la libera concorrenza tra le imprese<sup>161</sup>, ha imposto allo Stato di liberalizzare il mercato relativo alle assicurazioni sulla responsabilità civile automobilistica (RCA) con la soppressione, a decorrere dal 1 luglio 1994, delle tariffe obbligatorie fissate dal CIP<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> A. DONATI – G. VOLPE PUTZOLU, *Manuale di diritto delle assicurazioni*, Giuffrè, Milano, 1999, pag. 234.

<sup>161</sup> Tale obbligo è deducibile dalle norme sulla concorrenza contenute negli artt.81-86 della versione consolidata del Trattato istitutivo della Comunità Europea, in G.U.C.E. n. C325 del 24/12/2002.

<sup>162</sup> R. CAFARO, *Premi assicurativi illegittimamente versati: rimborsi e tutele*, La Tribuna, Piacenza, 2003, pag.15.

## **7. L'indagine della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato per sospetta violazione della Legge 287/90.**

In realtà una vera concorrenza tra le imprese non si è mai verificata, come rilevato da un'indagine svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (d'ora innanzi anche AGCM) che, con provvedimento di chiusura istruttoria n. 8546 del 28 luglio 2000, sanzionava 39 imprese di assicurazione per aver concluso un accordo di cartello sul ramo RCA violando così l'art. 2 della legge 287/90 intitolata, appunto, "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato" che così dispone al comma secondo: *sono vietate le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua rilevante parte, anche attraverso attività consistenti nel: a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni contrattuali; [...]; e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun rapporto con l'oggetto dei contratti stessi.*

La vicenda prende le mosse da una indagine svolta dal Centro Tutela Concorrenza e Mercato della Guardia di Finanza stimolata da un cittadino che lamentava l'impossibilità di contrarre con le compagnie di assicurazione presenti nella zona di sua residenza una polizza per incendio e furto del proprio veicolo disgiunta dalla polizza RCA. La Guardia di Finanza, rilevava che delle 90 agenzie appartenenti alle 15 imprese analizzate, nessuna era disponibile a contrarre polizze disgiunte per i tre rischi (incendio, furto, RCA) evidenziando in tal modo il sistematico ricorso delle compagnie alla tecnica del *tie-in* (consistente nel subordinare la vendita di un prodotto ad un secondo prodotto) che,

nel caso di specie, andava a configurare una possibile violazione dell'art. 2, comma 2, della legge 287/90.

Trasmetteva pertanto gli atti d'indagine all'Autorithy che, condividendo tale assunto e considerando che la tecnica del *tie-in* ai contratti in esame non faceva altro che *determinare un effetto di trascinarsi della clientela dalla RC al CVT (Corpi di Veicoli Terrestri), rappresentando lo strumento indiretto per conseguire e mantenere una ripartizione della domanda*, decideva con provvedimento n. 7507 (I377) RC AUTO di avviare un'inchiesta volta a verificare che tale tecnica non fosse finalizzata, in ultima istanza, ad *isolare il settore CVT dalla concorrenza e tenere in tal modo elevati i prezzi delle polizze per l'incendio e per il furto dell'auto*<sup>163</sup>.

Ma il provvedimento di chiusura istruttoria n. 8546 del 28 luglio 2000 ha portato alla luce un ulteriore, e più importante ai fini del nostro studio, aspetto contrario ai dettami della legge 287/90. L'AGCM, infatti, concludeva l'istruttoria rilevando che 39 compagnie di assicurazione (delle complessive 82 che operano nel settore RC Auto) hanno dato luogo dal 1995 al 2000, attraverso una società indipendente di consulenza denominata RC Log, a "politiche assuntive" consistenti nello scambio sistematico di informazioni qualificate come "sensibili" ovvero sui premi commerciali e sulle condizioni contrattuali applicate da ciascuna compagnia compresi i prezzi finali dei prodotti assicurativi interessati.

Tale comportamento ha di fatto determinato una intesa restrittiva della concorrenza ed è stato pertanto sanzionato dall'AGCM con una multa progressiva inflitta alle varie Compagnie in base alla loro partecipazione all'intesa e alla gravità delle violazioni commesse che, complessivamente considerata, sfiorava la somma di 700 miliardi di lire.

---

<sup>163</sup> AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO, Procedimento 7507 (I377)RC AUTO.

Il provvedimento dell'AGCM è stato successivamente confermato dal TAR Lazio<sup>164</sup> e dal Consiglio di Stato<sup>165</sup> ai quali le imprese sanzionate prima, e l'ANIA (Associazione Nazionale delle Imprese di Assicurazione) successivamente, avevano proposto ricorso adducendo che lo scambio di informazioni era avvenuto su tariffe e condizioni di contratto messe a disposizione del pubblico e che quindi non poteva configurarsi l'ipotesi di un accordo "segreto" tra le imprese per falsare la concorrenza nel settore in questione. In realtà il Consiglio di Stato, adito in grado d'appello rispetto alla ricordata pronuncia del TAR Lazio, ha revocato la sanzione inflitta dall'AGCM a 22 compagnie ritenendo non grave l'infrazione commessa, pur non revocando la dichiarazione di illiceità del comportamento tenuto nella vicenda in questione.

A seguito della sentenza del Consiglio di Stato, risultano sanzionate le seguenti Compagnie:

<b>COMPAGNIA</b>	<b>SANZIONE (in lire)</b>
Allianz Subalpina	15.563.969.006
Assitalia	52.985.054.147
AXA	32.668.659.589
AZURITALIA	878.383
Fondiarìa	32.926.045.327
Gan	8.469.660.868
Generali	59.137.453.396
Helvetia	4.078.666.185
Lloyd Adriatico	50.897.996.960
Milano	39.814.482.037
Ras	94.769.616.966
Reale Mutua	22.995.966.031
SAI	70.328.409.529
Toro	31.234.699.457

<sup>164</sup> TAR Lazio, sez. I, sentenza n. 6139/2001.

<sup>165</sup> Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza n. 2199/2002.

Unipol	33.050.995.425
Winterthur	41.230.512.384
Zurigo	18.369.282.494

### **8. Il danno prodotto dall'intesa.**

Dal comportamento scorretto delle imprese di assicurazione è scaturito un danno per i contraenti tenuti a pagare premi notevolmente superiori alla media europea. Infatti, i dati ufficiali del Ministero dell'Economia (DPEF), dimostrano che le tariffe RC Auto sono aumentate, nel quinquennio dal 1997 al 2002 del 94,65 per cento, 6,7 volte più dell'inflazione che nello stesso periodo si è attestata al 14,05 per cento. Per effetto di tali rincari continui e ingiustificati, un consumatore che per assicurare la sua auto spendeva pari a 400,77 euro a fine dicembre 1996, spendeva nel 2002, come evidenziato nella tabella seguente, 780,35 euro, con un aumento del 96 per cento:

<b>ANNO</b>	<b>INFLAZIONE</b>	<b>AUMENTI MEDI RC AUTO</b>	<b>POLIZZA MEDIA RCA (*)</b>	<b>AUMENTI</b>
<b>1997</b>	2 %	9,2 %	€ 437,44	+ 36,67 %
<b>1998</b>	2 %	13,6 %	€ 497,35	+ 59,91 %
<b>1999</b>	1,7 %	16,3 %	€ 578,43	+ 81,08 %
<b>2000</b>	2,5 %	9,7 %	€ 634,21	+ 55,78 %
<b>2001</b>	2,7 %	10,7 %	€ 702,38	+ 68,17 %
<b>2002</b>	2,4 %	11,1 %	€ 780,35	+ 77,96 %
<b>RINCARI 97/02</b>	<b>14,05 %</b>	<b>94,65 %</b>		<b>+ 379,57 %</b>

--	--	--	--	--

(\*) Stima: Elaborazioni Intesa dei Consumatori su dati Istat ed Isvap

(\*\*) Fonte: Relazione provvisoria e programmatica del Governo 2003-2006.

Nello stesso quinquennio, una polizza senza rischi diversi (incendio e furto) che nel 1996 era di 400 euro, è diventata 437 euro nel 1997 (più 9,2 %); 497 euro nel 1998 (più 13,6 per cento); 578 euro nel 1999, quando l'impennata degli aumenti ha registrato un rincaro del 16,3 per cento, con un incremento di ben 81 euro rispetto all'anno precedente, fino ad arrivare a 702 euro nel 2001 (più 10,7 per cento) ed a 780 euro nel 2002 (più 11,1 per cento).

Questa tesi è stata fortemente contrastata dall'ANIA che, non potendo negare l'aumento vertiginoso dei premi, ha attribuito tale fenomeno al crescente aumento dei costi e dei risarcimenti.

Infatti, nella relazione tenuta dal Presidente dell'ANIA Fabio Cerchiai al Convegno della Fondazione Cesar di Bologna il 19 febbraio 2002, si evidenziava che il "nemico comune" di assicuratori e contraenti, che ha causato un forte incremento dei premi in quel periodo, è stato il costo dei risarcimenti in continuo aumento: dal 1995 al 2001 mediamente il costo di ciascun risarcimento è aumentato dell'86,9 per cento sebbene sul fronte della frequenza degli incidenti i dati mostrassero margini di miglioramento. Ciò è in buona parte spiegato dall'aumento della percentuale degli incidenti con danni alle persone: tale percentuale, che nel 1990 era del 9,9, è salita continuamente fino a raggiungere il 14,9 nel 1996 e il 22 per cento nel 2002, a fronte dell'11 % in Germania, 10 % in Francia, 8,3 % in Gran Bretagna e 6 % in Spagna (1999, fonte CEA – *Comité Européen des Assurances*).

Questa abnorme accelerazione avvenuta in Italia dal 1990 dipende in gran parte dalla crescente consapevolezza da parte dei danneggiati di poter ottenere un risarcimento del danno alla salute,

anche se di lieve entità, che viene riconosciuto con maggiore liberalità che negli altri Paesi.

Sarebbero dunque questi, a detta dell'ANIA, i fattori che avevano condizionato l'aumento dei premi in Italia in modo superiore alla media europea, e non l'intesa accertata e sanzionata dall'AGCM.

Seppure suggestiva, la tesi dell'aumento dei costi non sembrava decisiva per allontanare lo spettro del danno derivante dall'intesa anticoncorrenziale. Infatti al punto 275 del provvedimento dell'AGCM di chiusura dell'istruttoria riferita, si poteva leggere che *“l'intesa accertata ha quale oggetto di restringere e falsare il gioco della concorrenza nei mercati nazionali dell'assicurazione auto. Il circuito informativo istituzionalizzato realizzato dalle imprese è idoneo ad incidere in modo decisivo sulle scelte di prezzo a danno dei consumatori”*. E la stessa accusa era stata rilanciata dal Presidente dell'Autorithy secondo cui *“Esistono accordi tra imprese volti alla fissazione dei prezzi di vendita. Questi accordi danno luogo ad un aumento dei prezzi e a riduzioni della quantità offerta e determinano, pertanto, una diminuzione complessiva del benessere sociale”*<sup>166</sup>. L'accusa era dunque palese: le imprese avevano creato cartello ed avevano agito sulla leva dei prezzi.

Da ciò sono derivate gravose conseguenze sugli utenti, che hanno dovuto sopportare l'aumento dei prezzi e quindi un danno che appare risarcibile in quanto collegato all'agire illecito delle imprese da un rapporto di causalità: se il mercato, infatti, non fosse stato alterato, gli utenti avrebbero potuto trovare lo stesso servizio (assicurazione RC Auto) a prezzi diversi, possibilità di fatto vanificata dall'accordo delle imprese teso a livellare i prezzi.

Tale tesi ha trovato anche l'avvallo della Suprema Corte che, nella sentenza n° 5913 del 2000<sup>167</sup>, esprimendosi sul nesso di causalità tra l'intesa e il danno consistito nell'ingiusto aumento dei premi,

---

<sup>166</sup> R. CAFARO, *op. cit.*, pag.21.

<sup>167</sup> Cass. Civ., sez. III, n. 5913/2000.

afferitava: “*in tema di risarcibilità dei danni conseguiti da fatto illecito il nesso di causalità va inteso in modo da ricomprendere nel risarcimento anche i danni indiretti<sup>168</sup> e mediati che si presentano come effetto normale secondo il principio della cosiddetta regolarità causale, con la conseguenza che, ai fini del sorgere dell’obbligazione di risarcimento, il rapporto fra illecito ed evento può anche non essere diretto ed immediato se, ferme restando le altre condizioni, il primo non si sarebbe verificato in assenza del secondo, sempre che, nel momento in cui si produce l’evento causante, le conseguenze dannose di esso non appaiono del tutto inverosimili (combinazione della teoria della *conditio sine qua non* con la teoria della causalità adeguata)*”.

Ancora, nella sentenza n° 10719 del 2000<sup>169</sup> la Suprema Corte ha ribadito che “*in tema di nesso di causalità nell’illecito extracontrattuale, [...] tutti gli antecedenti in mancanza dei quali l’evento dannoso non si sarebbe verificato, sono causa efficiente di esso, salvo che sia intervenuta una causa prossima idonea da sola a produrlo*”<sup>170</sup>.

Dunque il danno ingiusto vi è stato e si è verificato al momento della sottoscrizione di ogni singolo contratto e consiste nella differenza tra la somma pagata e il prezzo dello stesso prodotto senza l’alterazione derivante dall’accordo per le polizze stipulate con le imprese sanzionate dall’AGCM nel periodo intercorrente tra il 1995,

---

<sup>168</sup> I danni indiretti sono le conseguenze di un danno materiale che si manifestano producendo altri effetti dannosi, non direttamente causati dall’evento, ma da esso derivanti. Tale tipologia di danni si è sviluppata nel nostro ordinamento in tempi recenti trattandosi di una fattispecie che trova la sua naturale collocazione nel diritto anglosassone dove, peraltro, hanno una rilevanza notevole tale da essere oggetto di clausole specifiche nei contratti. L’evoluzione dei danni indiretti nell’ordinamento italiano ha portato ad una valorizzazione della fattispecie che, da semplice clausola contrattuale di contratti di assicurazione per danni materiali diretti, diventa oggi oggetto specifico di un apposito contratto, ovvero diventa rischio assicurato autonomamente appunto nelle polizze per danni indiretti. In proposito si veda F. MOLITERNI, *L’assicurazione dei danni indiretti*, in A. ANTONUCCI (a cura di), *I contratti assicurativi fra mercato e regolazione – casi pratici*, Giappichelli, Torino, 2000, pagg. 77-84.

<sup>169</sup> Cass. Civ., sez. III, n. 10719/2000.

<sup>170</sup> R. CAFARO, *op. cit.*, pag. 23. Si veda anche: A. IACOVIELLO, *Sul risarcimento danni per i contraenti di polizze assicurative con le compagnie multate dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato con provvedimento del 28.07.2000*, in <http://www.adusbef.it>

anno in cui l'*Autorithy* aveva accertato che l'intesa produceva effetti, e il 2000, anno in cui l'intesa poteva dirsi cessata.

Tale danno è stato quantificato dalle Associazioni dei Consumatori, alla luce delle risultanze del provvedimento n° 8546 dell'AGCM, con un'aliquota che varia dal 15% al 20% (a seconda delle Associazioni dei Consumatori) dei premi versati dal 1995, giusta un'attenta considerazione del mercato, un'accorta comparazione dei dati relativi ai fatturati dei vari anni, al numero delle vetture circolanti e degli aumenti degli introiti delle imprese assicuratrici nel ramo RC Auto. Più esattamente, l'aliquota va calcolata non sull'intero premio versato, ma solo sulla parte riferita esclusivamente al rischio RC Auto con esclusione dunque di eventuali garanzie accessorie quali furto, incendio ecc. Stessa operazione di "scorporo" dovrà essere applicata anche sull'imposta, in modo da ottenere la sola parte riferita alla Responsabilità Civile.

In alternativa all'applicazione delle aliquote suddette l'utente si è potuto anche affidare, in sede giudiziale, alla determinazione equitativa del giudice, secondo quanto sancito dalla Corte di Cassazione (sez. II) con la sentenza n° 409 del 15 gennaio 2000, ove leggiamo che: *"la liquidazione del danno con criterio equitativo non postula necessariamente l'impossibilità assoluta di stimare con esattezza l'entità del danno dovendo il giudice ricorrervi anche quando, in relazione alla peculiarità del fatto dannoso, la precisa determinazione del danno riesce difficoltosa. Né il giudice è tenuto a fornire una dimostrazione minuziosa e particolareggiata di un necessario rapporto di consequenzialità di ciascuno degli elementi esaminati e l'ammontare del danno liquidato, essendo sufficiente che il suo accertamento sia scaturito da un esame della situazione processuale globalmente considerata*<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> R. CAFARO, *op. cit.*, pag. 26. Si veda anche: A. IACOVIELLO, *Sul risarcimento danni per i contraenti di polizze assicurative con le compagnie multate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con provvedimento del 28.07.2000*, in <http://www.adusbef.it>

In realtà, pare che quest'ultima sia la strada più indicata da seguire in quanto l'eccezione più ricorrente sollevata dalle imprese di assicurazione riguarda proprio la presunta pretestuosità della quantificazione del danno nell'aliquota del 20 % dei premi pagati. Ai fini della determinazione equitativa del danno da parte del giudice *ex art.* 1226 c.c., dunque, sarebbe più opportuno fare riferimento ai paragrafi n. 75 e 76 (orientamento seguito anche dal Giudice di Pace di Civitanova Marche nella sentenza n. 293 del 5/12/2003<sup>172</sup>) e alla allegata Tabella n. 5 dell'accertamento n. 8456/2000 dell'*Authority* che dice: - 75. *Un aumento dei premi [...] così sostenuto costituisce un'anomalia del mercato italiano nel contesto dei Paesi dell'Unione Europea. [...] da tali dati si evince che mentre nel periodo immediatamente precedente alla liberalizzazione tariffaria l'Italia era il Paese in cui tale assicurazione costava meno, alla fine del 1999 è divenuta, di gran lunga, la più costosa. In 5 anni i prezzi relativi italiani sono cresciuti del 63%.*

Accertata dunque l'esistenza di un danno sofferto dai contraenti polizze RC Auto e l'insostenibilità economica e sociale che esso aveva generato, si è reso necessario un intervento che, aldilà della situazione patologica che aveva portato a quella situazione, intervenisse sul futuro, riequilibrando il sistema fra consumatori ed aziende assicuratrici.

## **9. Prima riforma del settore del 2003.**

Su queste basi si intervenne, prima con la Legge 12 dicembre 2002, n° 273, contenente misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza, e quindi, più specificamente,

---

<sup>172</sup> RC Auto e cartello anticoncorrenziale: aumenti delle polizze e risarcimento del danno, in <http://Altalex.it>

con il protocollo d'intesa del 5-5-2003 fra Governo, ANIA ed associazioni dei consumatori.

Con l'art. 21 della suddetta Legge n° 273/2002 è stato istituito presso il Ministero delle attività produttive un comitato di esperti in materia di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti, avente il compito di osservare l'andamento degli incrementi tariffari praticati dalle imprese di assicurazione operanti sul territorio nazionale, valutando in particolare le differenze tariffarie applicate e anche in quale misura si tenesse conto del comportamento degli assicurati che nel corso dell'anno non avessero denunciato incidenti.

Inoltre allo scopo di rendere più efficace la prevenzione e il contrasto di comportamenti fraudolenti nel medesimo settore delle assicurazioni obbligatorie per i veicoli, si istituì presso l'ISVAP una banca dati dei sinistri ad essi relativi. L'ISVAP rese pienamente operativa la banca dati a decorrere dal 1° gennaio 2001. Da tale data ciascuna compagnia è stata tenuta a comunicare all'ISVAP i dati riguardanti i sinistri dei propri assicurati, secondo apposite modalità stabilite dallo stesso ISVAP, in maniera da poter efficacemente contrastare fenomeni anomali di eccessiva incidentalità di taluni soggetti o veicoli.

L'art. 22 della L. n° 273/2002 stabiliva, altresì, che le imprese assicuratrici, al fine di garantire la trasparenza e la concorrenzialità delle offerte dei servizi assicurativi ed un'adeguata informazione agli utenti, dovessero rendere pubblici i premi e le condizioni generali e speciali di polizza praticati sul territorio nazionale, nonché che i premi praticati agli assicurati inseriti nella classe di merito di massimo sconto nell'ultimo biennio fossero uniformi sull'intero territorio nazionale, onde evitare fenomeni di rincari spropositati a carico di soggetti che, data la loro bassa incidentalità,

non costituivano un rischio per le assicurazioni, anche se residenti in zone ad alta concentrazione di sinistri.

Altra importante innovazione è stata quella concordata nell'ambito del Protocollo d'intesa ANIA-Governo-Associazioni Consumatori del 5 maggio 2003 che ha previsto, tra l'altro, dal 1° giugno 2004 che la Convenzione Indennizzo Diretto (CID) fosse applicata anche ai sinistri con danni fisici: i feriti in incidenti stradali tra due veicoli possono pertanto essere risarciti direttamente dall'assicuratore del veicolo sul quale stavano viaggiando, per i danni subiti da ciascuno di loro, fino ad un importo di 15.000 euro.

A seguito di questi primi interventi di regolamentazione del settore, nel corso del 2003, si cominciarono a registrare gli effetti della legge di riforma del settore del 12-12-2002 e, più avanti, del citato protocollo d'intesa del 5-5-2003, promosso dal ministero delle Attività Produttive e sottoscritto dall'ANIA e dalle associazioni dei consumatori più rappresentative. I dati evidenziano infatti una netta riduzione delle variazioni tariffarie, che scesero al 7,7%; 5,8%; 3,8%; 2,7%; 1,8% per ciascun trimestre dal primo del 2003 al primo del 2004. Si aggiunga che i tassi di variazione delle tariffe divennero, per la prima volta da anni, inferiori o in linea con l'indice generale dei prezzi dal quarto trimestre 2003.

#### **10. La tutela del consumatore nel nuovo codice delle assicurazioni. La disciplina dell'indennizzo diretto.**

Con il Decreto Legislativo n. 209 del 7 settembre 2005, il Governo Italiano, sulla scorta della delega conferita con Legge n. 229 del 29 luglio 2003 detta "legge di semplificazione 2001", ha varato il "Nuovo Codice delle Assicurazioni Private" al fine di riorganizzare tutta la precedente caotica normativa di settore introducendo, tra l'altro,

alcune significative innovazioni. È stato disposto il riassetto e la razionalizzazione delle norme vigenti in materia di assicurazioni private attuando una semplificazione e delegificazione ed eliminando circa mille disposizioni legislative, alcune delle quali risalenti addirittura agli anni '20.

Il testo adegua le norme agli indirizzi europei e introduce una disciplina innovativa delle partecipazioni di capitale nelle società di assicurazione e riassicurazione, su modello di quanto realizzato dal testo unico bancario.

Particolarmente innovativa la disciplina prevista per il nuovo sistema di indennizzo diretto nella responsabilità civile autoveicoli (RCA).

Non si tratta di un semplice riordino normativo bensì del tentativo di portare avanti un riassetto, completo e duraturo, della regolazione di tutto il settore assicurativo. L'ultimo mattone importante nel settore era stato posto in opera nel 1969, ma da allora sono stati introdotti altri provvedimenti, molti dei quali sono di diretta derivazione comunitaria. L'indennizzo diretto, ossia la possibilità di essere risarciti direttamente dalla propria compagnia di assicurazione, dovrebbe avere positive ricadute sui tempi e sui costi dei risarcimenti, sulla qualità del servizio assicurativo e sul rapporto fiduciario degli utenti verso le imprese di assicurazione. Questo sistema di liquidazione è diventato operativo, con l'adozione del regolamento governativo, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del Codice.

Tra le tante innovazioni introdotte dal Codice, le più rilevanti sono:

- trasparenza nelle condizioni di contratto, con l'obbligo di scrivere in modo chiaro ed esauriente tutte le caratteristiche della polizza<sup>173</sup>;

---

<sup>173</sup> Art. 131 del D.lgs. 209/2005.

- maggiore tutela degli assicurati. Gli intermediari devono garantire trasparenza e correttezza nei rapporti con la clientela. Il provvedimento recepisce la Direttiva europea 2002/92 che introduce più puntuali regole di comportamento in capo a tutti coloro che distribuiscono prodotti assicurativi. In particolare l'intermediario è tenuto a verificare le esigenze del cliente e a proporre un prodotto adeguato, illustrando prima della conclusione del contratto le caratteristiche essenziali della polizza e le prestazioni alle quali è tenuta l'impresa;
- risarcimento del trasportato da parte dell'assicurazione del veicolo sul quale era a bordo al momento del sinistro<sup>174</sup>;
- liquidazione dei danni provocati da veicoli rubati da parte del Fondo di garanzia per le vittime della strada<sup>175</sup>;
- indennizzo diretto nel ramo R.C. auto, che prevede, in caso di sinistro, la possibilità da parte dell'assicurato di chiedere e ottenere il risarcimento dalla propria compagnia assicuratrice e non più alla compagnia del veicolo responsabile dell'incidente<sup>176</sup>. Tale procedura non sarà applicabile nel caso in cui siano coinvolti nell'incidente più di due veicoli, i veicoli coinvolti abbiano targhe straniere, i danni alla persona superino i 9 punti;
- rimborso premi pagati in caso di furto o trasferimento della proprietà del veicolo. Le imprese assicurative dovranno rimborsare all'assicurato le rate o il premio relativo al periodo di assicurazione successivo al furto di un veicolo o al trasferimento di proprietà;
- registro elettronico degli operatori nel settore. Obbligo di iscrizione agli elenchi per agenti, mediatori, produttori diretti, soggetti del settore finanziario che fanno intermediazione,

---

<sup>174</sup> Art. 141 del D.lgs. 209/2005.

<sup>175</sup> Art. 283, comma 1, lett. d) del Codice.

<sup>176</sup> Art. 149, comma 1, del D.lgs. 209/2005.

banche, poste, società, persone fisiche collaboratrici di intermediari;

- tempi più brevi per chi voglia avviare una nuova impresa di assicurazioni.

### **11. La procedura di risarcimento del danno.**

La procedura per il risarcimento è disciplinata agli artt. 148 e ss. del nuovo Codice delle Assicurazioni private.

La disciplina prevede che per i sinistri con soli danni a cose, la richiesta di risarcimento, presentata secondo le modalità indicate nell'articolo 145 “Proponibilità dell’azione di risarcimento”, deve essere corredata dalla denuncia secondo il modulo di cui all'articolo 143 “Denuncia di sinistro”<sup>177</sup> e recare l'indicazione del codice fiscale degli aventi diritto al risarcimento e del luogo, dei giorni e delle ore in cui le cose danneggiate sono disponibili per l'ispezione diretta ad accertare l'entità del danno.

Le condizioni di procedibilità per l’azione di risarcimento sono analiticamente descritte dall’art. 145 del Codice delle assicurazioni norma che prevede due ipotesi, precisamente quella di cui al primo comma, per l’azione di risarcimento esercitata nei confronti dell’assicurazione del danneggiante (art. 148), e quella del

---

<sup>177</sup> L’ art. 143 D.lgs. 209/2005 recita:

*“1. Nel caso di sinistro avvenuto tra veicoli a motore per i quali vi sia obbligo di assicurazione, i conducenti dei veicoli coinvolti o, se persone diverse, i rispettivi proprietari sono tenuti a denunciare il sinistro alla propria impresa di assicurazione, avvalendosi del modulo fornito dalla medesima, il cui modello e' approvato dall'ISVAP. In caso di mancata presentazione della denuncia di sinistro si applica l'articolo 1915 del codice civile per l'omesso avviso di sinistro.*

*2. Quando il modulo sia firmato congiuntamente da entrambi i conducenti coinvolti nel sinistro si presume, salvo prova contraria da parte dell'impresa di assicurazione, che il sinistro si sia verificato nelle circostanze, con le modalità e con le conseguenze risultanti dal modulo stesso.”.*

secondo comma, relativa alla procedura per indennizzo diretto (art. 149).

Entro sessanta giorni dalla ricezione di tale documentazione, l'impresa di assicurazione formula al danneggiato congrua offerta per il risarcimento ovvero comunica specificatamente i motivi per i quali non ritiene di fare offerta.

Il termine di sessanta giorni e' ridotto a trenta quando il modulo di denuncia sia stato sottoscritto dai conducenti coinvolti nel sinistro.

Sussiste, altresì, l'obbligo di proporre al danneggiato congrua offerta per il risarcimento del danno, ovvero di comunicare i motivi per cui non si ritiene di fare offerta, anche per i sinistri che abbiano causato lesioni personali o il decesso.

La richiesta di risarcimento deve essere presentata dal danneggiato o dagli aventi diritto (ex art. 148 comma 1).

La richiesta deve contenere l'indicazione del codice fiscale degli aventi diritto al risarcimento e la descrizione delle circostanze nelle quali si è verificato il sinistro ed essere accompagnata, ai fini dell'accertamento e della valutazione del danno da parte dell'impresa, dai dati relativi all'età, all'attività del danneggiato, al suo reddito, all'entità delle lesioni subite, da attestazione medica comprovante l'avvenuta guarigione con o senza postumi permanenti, nonché dalla dichiarazione ai sensi dell'articolo 142, comma 2<sup>178</sup>, o, in caso di decesso, dallo stato di famiglia della vittima.

---

<sup>178</sup> Art. 142 comma 2 D.lgs. 209/05 “Prima di provvedere alla liquidazione del danno, l'impresa di assicurazione e' tenuta a richiedere al danneggiato una dichiarazione attestante che lo stesso non ha diritto ad alcuna prestazione da parte di istituti che gestiscono assicurazioni sociali obbligatorie. Ove il danneggiato dichiara di avere diritto a tali prestazioni, l'impresa di assicurazione e' tenuta a darne comunicazione al competente ente di assicurazione sociale e potrà procedere alla liquidazione del danno solo previo accantonamento di una somma idonea a coprire il credito dell'ente per le prestazioni erogate o da erogare.”.

L'impresa di assicurazione è, inoltre, tenuta a provvedere all'adempimento del predetto obbligo entro novanta giorni dalla ricezione di tale documentazione.

Il danneggiato, pendenti i termini di cui al comma 2 e fatto salvo quanto stabilito al comma 5 dell'art. 148, non può rifiutare gli accertamenti strettamente necessari alla valutazione del danno alla persona da parte dell'impresa. Qualora ciò accada, i termini di cui al comma 2 sono sospesi.

L'impresa di assicurazione può richiedere ai competenti organi di polizia le informazioni acquisite relativamente alle modalità dell'incidente, alla residenza e al domicilio delle parti e alla targa di immatricolazione o altro analogo segno distintivo, ma è tenuta al rispetto dei termini stabiliti dai commi 1 e 2 del richiamato articolo, anche in caso di sinistro che abbia determinato sia danni a cose che lesioni personali o il decesso.

Qualora la richiesta fosse incompleta, l'impresa di assicurazione richiede al danneggiato entro trenta giorni dalla ricezione della stessa le necessarie integrazioni; in tal caso i termini di cui ai commi 1 e 2 decorrono nuovamente dalla data di ricezione dei dati o dei documenti integrativi; se il danneggiato, invece, dichiara di accettare la somma offertagli, l'impresa provvede al pagamento entro quindici giorni dalla ricezione della comunicazione. Entro lo stesso termine l'impresa corrisponde la somma offerta al danneggiato che abbia comunicato di non accettare l'offerta e tale somma corrisposta è imputata nella liquidazione definitiva del danno.

In caso di sentenza a favore del danneggiato, quando la somma offerta ai sensi dei commi 1 o 2 sia inferiore alla metà di quella liquidata, al netto di eventuale rivalutazione ed interessi, il giudice trasmette, contestualmente al deposito in cancelleria, copia della sentenza all'ISVAP per gli accertamenti relativi all'osservanza delle disposizioni del presente capo.

In relazione alla corresponsione dei compensi professionali, per l'impresa per l'eventuale assistenza prestata da professionisti, l'impresa è tenuta a richiedere la documentazione probatoria relativa alla prestazione stessa e ad indicarne il corrispettivo separatamente rispetto alle voci di danno nella quietanza di liquidazione.

In relazione alla procedura di risarcimento diretto, in caso di sinistro tra due veicoli a motore identificati ed assicurati per la responsabilità civile obbligatoria, dal quale siano derivati danni ai veicoli coinvolti o ai loro conducenti, i danneggiati devono rivolgere la richiesta di risarcimento all'impresa di assicurazione che ha stipulato il contratto relativo al veicolo utilizzato.

La procedura di risarcimento diretto riguarda i danni al veicolo nonché i danni alle cose trasportate di proprietà dell'assicurato o del conducente. Essa si applica anche al danno alla persona subito dal conducente non responsabile se risulta contenuto nel limite previsto dall'articolo 139, ovvero il danno biologico per lesioni di lieve entità<sup>179</sup> L'impresa, a seguito della presentazione della richiesta di risarcimento diretto, è obbligata a provvedere alla liquidazione dei danni per conto dell'impresa di assicurazione del veicolo responsabile, ferma la successiva regolazione dei rapporti fra le imprese medesime.

In caso di comunicazione dei motivi che impediscono il risarcimento diretto ovvero nel caso di mancata comunicazione di offerta o di diniego di offerta entro i termini previsti dall'articolo 148 o di mancato accordo, il danneggiato può proporre l'azione diretta di cui all'articolo 145, comma 2, nei soli confronti della propria impresa di assicurazione<sup>180</sup>. L'impresa di assicurazione del veicolo del responsabile

---

<sup>179</sup> Art. 149 comma 2: “(...)La procedura non si applica ai sinistri che coinvolgono veicoli immatricolati all'estero ed al risarcimento del danno subito dal terzo trasportato come disciplinato dall'articolo 141”.

<sup>180</sup> Proponibilità dell'azione di risarcimento:

1. Art. 145 comma 2 “Nel caso in cui si applichi la procedura di cui all'articolo 149 l'azione per il risarcimento dei danni causati dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, per i quali vi è obbligo di assicurazione, può essere proposta solo dopo che siano decorsi sessanta giorni, ovvero novanta in caso di danno alla persona, decorrenti da

può chiedere di intervenire nel giudizio e può estromettere l'altra impresa, riconoscendo la responsabilità del proprio assicurato ferma restando, in ogni caso, la successiva regolazione dei rapporti tra le imprese medesime secondo quanto previsto nell'ambito del sistema di risarcimento diretto.

## **12. Disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale.**

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito Autorità), nell'esercizio dei compiti ad essa assegnati dall'articolo 22 della legge n. 287 del 10 ottobre 1990, ha formulato alcune osservazioni in merito allo schema di Decreto del Presidente della Repubblica relativo alla "Disciplina del risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale, in attuazione dell'articolo 150 del codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209".

L'Autorità ha auspicato e poi salutato con favore l'introduzione di una procedura di indennizzo diretto nel mercato dell'assicurazione RCAuto (art 144 Codice delle Assicurazioni)<sup>181</sup>, in

---

*quello in cui il danneggiato abbia chiesto alla propria impresa di assicurazione il risarcimento del danno, a mezzo lettera raccomandata con avviso di ricevimento, inviata per conoscenza all'impresa di assicurazione dell'altro veicolo coinvolto, avendo osservato le modalità ed i contenuti previsti dagli articoli 149 e 150"*

<sup>181</sup> Art. 144 D.L.gs. 209/2005 Azione diretta del danneggiato:

*"1. Il danneggiato per sinistro causato dalla circolazione di un veicolo o di un natante, per i quali vi è obbligo di assicurazione, ha azione diretta per il risarcimento del danno nei confronti dell'impresa di assicurazione del responsabile civile, entro i limiti delle somme per le quali è stata stipulata l'assicurazione.*

*2. Per l'intero massimale di polizza l'impresa di assicurazione non può opporre al danneggiato eccezioni derivanti dal contratto, né clausole che prevedano l'eventuale contributo dell'assicurato al risarcimento del danno. L'impresa di assicurazione ha tuttavia diritto di rivalsa verso l'assicurato nella misura in cui avrebbe avuto contrattualmente diritto di rifiutare o ridurre la propria prestazione.*

*3. Nel giudizio promosso contro l'impresa di assicurazione è chiamato anche il responsabile del danno.*

quanto stimolo adeguato verso un assetto maggiormente concorrenziale di tale importante mercato assicurativo. Secondo l'Autorità, un sistema di indennizzo diretto permette l'instaurazione di un rapporto diretto tra l'impresa di assicurazione ed il proprio cliente con l'auspicabile conseguente riduzione delle spese legali e di condotte opportunistiche; ciò crea le condizioni per un più ampio confronto competitivo tra gli operatori del settore che dovrebbe consentire un contenimento dei costi dei risarcimenti, con effetti positivi sulla riduzione dei premi di polizza a beneficio dei consumatori<sup>182</sup>.

L'Autorità ritiene che l'applicazione integrale di un sistema di indennizzo diretto fondato su regole semplici incentrate sui principi di efficienza e concorrenza delle condotte, possa stimolare un più ampio grado di concorrenza fra le imprese assicurative e soprattutto la riduzione del costo delle polizze.

A tale proposito l'Autorità ha ritenuto che, per dar seguito a quanto indicato nell'articolo 150 del Codice<sup>183</sup>, il decreto del Ministero

*4. L'azione diretta che spetta al danneggiato nei confronti dell'impresa di assicurazione e' soggetta al termine di prescrizione cui sarebbe soggetta l'azione verso il responsabile."*

<sup>182</sup> Art. 143 Codice delle Assicurazioni: "Denuncia di sinistro":

*"1. Nel caso di sinistro avvenuto tra veicoli a motore per i quali vi sia obbligo di assicurazione, i conducenti dei veicoli coinvolti o, se persone diverse, i rispettivi proprietari sono tenuti a denunciare il sinistro alla propria impresa di assicurazione, avvalendosi del modulo fornito dalla medesima, il cui modello e' approvato dall'ISVAP. In caso di mancata presentazione della denuncia di sinistro si applica l'articolo 1915 del codice civile per l'omesso avviso di sinistro.*

*2. Quando il modulo sia firmato congiuntamente da entrambi i conducenti coinvolti nel sinistro si presume, salvo prova contraria da parte dell'impresa di assicurazione, che il sinistro si sia verificato nelle circostanze, con le modalità e con le conseguenze risultanti dal modulo stesso."*

<sup>183</sup> Art. 150 D.Lgs. 209/2005 "Disciplina del sistema di risarcimento diretto":

*"1. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle attività produttive, da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente codice sono stabiliti:*

- a) i criteri di determinazione del grado di responsabilita' delle parti anche per la definizione dei rapporti interni tra le imprese di assicurazione;*
- b) il contenuto e le modalita' di presentazione della denuncia di sinistro e gli adempimenti necessari per il risarcimento del danno;*
- c) le modalita', le condizioni e gli adempimenti dell'impresa di assicurazione per il risarcimento del danno;*
- d) i limiti e le condizioni di risarcibilita' dei danni accessori;*

delle Attività Produttive non esiga l'individuazione di un artificioso strumento giuridico per la gestione del sistema del risarcimento diretto, quale un consorzio costituito dalle imprese di assicurazione, considerando che la regolazione e gestione del sistema di risarcimento diretto possono ben realizzarsi con una mera convenzione che fissi i criteri necessari al funzionamento del sistema.

Diversamente, la previsione di un'organizzazione stabile ed articolata, quale quella del consorzio, ove normalmente le imprese esprimono anche loro rappresentanti nei vari organi gestionali, individua una sede nella quale è facile condividere ed assumere decisioni comuni, le quali possono orientare e finanche vincolare le imprese consorziate su aspetti non strettamente necessari al funzionamento del risarcimento diretto.

In linea di principio, l'Autorità ritiene che le forme di cooperazione ammissibili fra imprese assicurative concorrenti necessarie al funzionamento di un sistema di risarcimento diretto dovrebbero riferirsi esclusivamente, da una parte, all'applicazione di meccanismi procedurali e di accertamento della responsabilità, e dall'altra, alla definizione dei meccanismi di regolazione dei rapporti economici fra le imprese improntati alla valorizzazione dell'efficienza di ciascuna impresa.

L'Autorità, ha sottolineato, altresì, come un ruolo centrale per il funzionamento efficiente del sistema di risarcimento diretto sia assunto dai meccanismi di regolazione economica dei rapporti fra le imprese che, in sede di previsione di sistemi di rivalsa presso la compagnia del responsabile, devono permettere a ciascuna impresa di

---

*e) i principi per la cooperazione tra le imprese di assicurazione, ivi compresi i benefici derivanti agli assicurati dal sistema di risarcimento diretto.*

*2. Le disposizioni relative alla procedura prevista dall'articolo 149 non si applicano alle imprese di assicurazione con sede legale in altri Stati membri che operano nel territorio della Repubblica ai sensi degli articoli 23 e 24, salvo che le medesime abbiano aderito al sistema di risarcimento diretto.*

*3. L'ISVAP vigila sul sistema di risarcimento diretto e sui principi adottati dalle imprese per assicurare la tutela dei danneggiati, il corretto svolgimento delle operazioni di liquidazione e la stabilità delle imprese."*

beneficiare dell'efficienza derivante dalla gestione dei sinistri dei propri assicurati, stimolando in tal modo un confronto competitivo sui costi.

In questa prospettiva, infatti, il sistema di regolazione economica non deve individuare i parametri tecnici ed economici per la misurazione dell'efficienza delle imprese, ma esclusivamente limitarsi ad individuare un meccanismo contabile di regolazione economica che incentivi la ricerca dell'efficienza e il contenimento dei costi da parte delle singole imprese. Pertanto, andrebbe escluso che, nell'ambito del sistema del risarcimento diretto, possano essere definiti o condivisi parametri tecnici o economici relativi all'attività di risarcimento dei danni svolta da parte delle imprese.

L'Autorità rileva, inoltre, che al fine di assicurare la massima applicazione della procedura di risarcimento diretto, andrebbero quindi previste specifiche misure che penalizzino tali condotte opportunistiche, rendendole non convenienti sotto il profilo economico.

In questa prospettiva, già rileva la previsione dell'articolo 149, comma 6, del codice, che prevede che, in caso di impedimento o mancato accordo sul risarcimento diretto, anche l'azione civile vada proposta nei confronti della propria impresa assicuratrice.

### **13. Il commercio elettronico.**

Lo sviluppo delle tecnologie informatiche oggi è divenuta una realtà consolidata; l'alfabetizzazione informatica, l'avvento di Internet, la computerizzazione non rappresentano più parole astratte, ma vivono nella nostra quotidianità.

In quest'epoca di globalizzazione anche il nostro diritto cambia, si aggiorna, segue i mutamenti socio-culturali-economici del mondo, si adegua alle rapide trasformazioni e vive nuove contraddizioni tra i tradizionali istituti giuridici che hanno fortemente caratterizzato ed

influenzato il nostro ordinamento giuridico e le nuove problematiche che si propongono e che vanno affrontate.

Anche “l’intangibile” istituto del contratto in quest’ultimo decennio sta vivendo una nuova vita proprio perché le tecnologie informatiche spingono più che mai il diritto ad un continuo sforzo interpretativo per comprendere i nuovi fenomeni e ricondurli nell’ambito dei principi giuridici generali.

Il passaggio dal documento cartaceo a quello informatico costituisce un’importante rivoluzione giuridica di così ampia portata da richiedere specifici interventi di adeguamento dell’orientamento giuridico; così il giurista deve muoversi tra le consuete categorie giuridiche, consolidate e per certi versi rassicuranti, e le varie realtà virtuali, complesse da regolare e sempre più difficili da comprendere.

In questo contesto non risulta difficile capire come la figura contrattuale nel complesso non può rimanere “impermeabile” di fronte a cambiamenti tanto significativi, essendo esso strumento economico; per tale motivo occorre, come è stato autorevolmente sostenuto, “rielaborare principi, schemi generali, concetti dogmatici, individuare o sperimentar criteri di orientamento, delineare orizzonti alla propria ricerca secondo l’evolversi delle strutture economico-sociali e dell’ordinamento giuridico”<sup>184</sup>

Nel nuovo contratto telematico l’accordo avviene tra l’utente e la macchina, la quale funge da strumento comunicativo tra le parti che, nel silenzio reciproco, si scambiano messaggi finalizzati all’attivazione di un rapporto a distanza; per cui non più singoli parti dialoganti e disputanti, non più il mercato, ma tutto questo viene sostituito dalla comunicazione telematica, da messaggi battuti su una

---

<sup>184</sup> Così G. BENEDETTI, *Tutela del consumatore autonomia contrattuale*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, p. 17. Sul punto così anche M. MONINA, *Obblighi di informazione e contratti informatici*, in *Rass. dir. civ.*, 1987 p. 120 ss.

tastiera che riproducono segni consueti scambiati tra l'utente ed un operatore<sup>185</sup>.

Alla luce di tali sintetiche premesse è facile capire come lo scambio delle dichiarazioni nella conclusione del contratto senza il supporto cartaceo pone numerosi problemi di ordine giuridico ed in questo contesto assume rilevante importanza la problematica relativa agli obblighi di informazione<sup>186</sup>.

Quando si discorre di commercio elettronico si vuole intendere lo scambio di beni o servizi attraverso una rete telematica: esso ha come oggetto lo svolgimento degli affari per via elettronica e comprende diverse attività. Come in ogni altro tipo di commercio vi è, da un lato, chi offre un bene o servizio, sia esso un altro operatore professionale (*business to business*) sia esso un semplice consumatore (*business to consumer*); in ogni caso si realizza un accordo contrattuale. La peculiarità dell'utilizzo del mezzo telematico comporta delle modificazioni rispetto alla disciplina giuridica vigente in materia di contratto, anche se non di tipo sostanziale; in realtà si avverte la necessità di apportare dei cambiamenti di tipo complementare rispetto all'istituto tradizionale che conserva una struttura capace di resistere agli anni, alle nuove realtà e allo sviluppo tecnologico<sup>187</sup>.

È sempre il consumatore oggetto di attenzione del legislatore, sia a livello comunitario che nazionale, e vince ancora la strategia politica che privilegia la tutela del consumatore ed il controllo sul mercato espressa in un ampio pacchetto di norme. Il consumatore

---

<sup>185</sup> A.M. GAMBINO, *L'accordo telematico*, Milano, 1997, p.26. Nel testo si analizzano con cura i meccanismi della comunicazione telematica ed il contenuto dell'oggetto nell'accordo telematico e la vicenda stipulatoria. Lo studio si sofferma su alcuni modelli di comunicazioni telematiche, rientranti nella *species* delle comunicazioni tra utente ed operatore virtuale.

<sup>186</sup> Evidenzia G. DE NOVA, *Informazioni e contratto: il regolamento contrattuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993, p. 703 come le diverse disposizioni comunitarie a favore del consumatore alimentino nei consociati l'aspettativa a una più rigorosa applicazione delle regole sulla trasparenza. Sempre sull'argomento E. GIANNANTONIO, *Manuale di diritto dell'informatica*, Padova, 1997, p. 80.

<sup>187</sup> Cfr D. VALENTINO, *Obblighi di informazione, contenuto e forma negoziale*, Napoli, 1999 p. 13 ss.

viene considerata la c.d. parte debole, per cui necessità di maggiore tutela ed attenzione da parte del giurista, in quest'ottica gli obblighi di informazione assumono un'importanza rilevante<sup>188</sup>.

Le parti che contrattano attraverso il computer rimangono "mute" rispetto al negozio che devono concludere, non fisicamente presenti, per cui nel commercio in rete le informazioni tendono, molto di più rispetto al commercio tradizionale, a divenire un elemento essenziale dell'attività di impresa, proprio perché chi accede al mercato virtuale per effettuare per esempio un acquisto di un bene desidera ottenere informazioni più numerose e dettagliate; in questo modo l'informazione diviene una vera e propria pretesa del consumatore, che si vuole sentire rassicurato e tutelato rispetto al fornitore contraente professionale, ma più in generale rispetto ad un nuovo modo di contrarre che può nascondere insidie se non accuratamente disciplinato da apposite normative<sup>189</sup>.

#### **14. Tutela giurisdizionale dei consumatori on-line in Europa.**

È noto che i consumatori, quando navigano all'interno di siti Internet che propongono la vendita on line di prodotti, sono posti di fronte all'alternativa se fidarsi o meno della serietà dell'offerta e, fatto ancora più importante, si chiedono se esistono rimedi effettivi per contestare le eventuali inadempienze all'azienda titolare del sito.

Allo scopo di accrescere la fiducia dei consumatori nell'acquisto on line e offrire loro una tutela effettiva in caso di

---

<sup>188</sup> P. PERLINGIERI, *L'informazione come bene giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, 1990, p. 339 ss.

<sup>189</sup> In argomento G. D'AMICO, *"Regole di validità" e principio di correttezza nella formazione del contratto*, Napoli, 1997, p. 269 ss.

inadempimento, è intervenuto il regolamento del Consiglio dell'Unione europea del 22 dicembre 2001, n° 44, concernente la competenza giurisdizionale e il riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale nell'Unione Europea.

Il regolamento, che come è noto non necessita di attuazione da parte degli Stati membri e che è entrato in vigore il 1° marzo 2002 in sostituzione della Convenzione di Bruxelles del 27 settembre 1968 e della Convenzione di Lugano del 16 settembre 1998, ha uniformato le leggi europee in materia di competenza giurisdizionale per le controversie tra soggetti domiciliati nella Comunità - prevedendo competenze speciali in particolari circostanze, in materia di assicurazioni e di contratti individuali di lavoro o conclusi da consumatori - e ha dettato regole uniformi per il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze emanate in uno Stato membro in materia civile e commerciale, prevedendo a tale scopo una procedura semplificata per far dichiarare esecutive tali sentenze anche negli altri paesi comunitari.

Una tra le novità più interessanti introdotte dal regolamento è contenuta nella sezione 4, artt. 15-17, la quale introduce regole speciali in materia di foro competente per le controversie aventi ad oggetto i contratti conclusi da consumatori (contratti che si definiscono di *business to consumer* o B2C), regole che si applicano anche e soprattutto al caso di contratti B2C stipulati *on line*.

In particolare si prevede che l'azione del consumatore contro l'altra parte del contratto può essere proposta davanti ai giudici dello Stato membro nel cui territorio è domiciliata tale parte, o davanti ai giudici del luogo in cui è domiciliato il consumatore. L'azione dell'altra parte del contratto contro il consumatore può essere proposta solo davanti ai giudici dello Stato membro nel cui territorio è domiciliato il consumatore (art.16). La competenza speciale introdotta dal regolamento può essere derogata solo da una convenzione che sia

posteriore al sorgere della controversia o che consenta al consumatore di adire un giudice diverso da quelli indicati nella presente sezione o che, stipulata tra il consumatore e la sua controparte aventi entrambi il domicilio o la residenza abituale nel medesimo Stato membro al momento della conclusione del contratto, attribuisca la competenza a giudici diversi di tale Stato membro, sempre che la legge di questo ultimo non vieti siffatte convenzioni (art.17).

Ne consegue che chi acquista un prodotto on line in uno Stato membro può citare l'azienda titolare del sito nel paese del proprio domicilio e non in quello in cui l'azienda è domiciliata. D'altra parte, se l'acquirente dovesse citare l'azienda nel paese in cui è domiciliata, ne deriverebbero ovvie conseguenze negative, consistenti principalmente nel dover instaurare un giudizio in lingua straniera e all'estero. Se invece è l'azienda venditrice a volere per qualche motivo citare l'acquirente, sarà costretta ad intentare il giudizio nel paese in cui il consumatore è domiciliato. Da rilevare poi che in base al regolamento 44/2001 la possibilità concessa al consumatore non può essere derogata da clausole contenute nel contratto *on line* che prevedano quale foro competente quello del paese del venditore; pertanto tali clausole sono da ritenersi nulle.

Combinando la regola sul foro competente introdotta dal regolamento 44/2001 con quella degli art. 5 e 10 della Direttiva 2000/31/CE sul commercio elettronico, che hanno imposto alle società che vendono on line di fornire sui siti le informazioni utili alla loro identificazione e rintracciabilità, si ritiene che i consumatori possano acquistare prodotti on line nella comunità europea con maggiore fiducia rispetto al passato in quanto maggiormente tutelati in caso di inadempimento delle aziende venditrici. Tuttavia la strada per una tutela piena ed efficace dei consumatori è ancora lunga: le regole imposte dal regolamento 44/2001 sono infatti applicabili soltanto nei confronti di soggetti comunitari e pertanto questi, per contestare

eventuali inadempimenti ai venditori domiciliati in paesi extra-UE, sono a tutt'oggi costretti a intraprendere una causa internazionale, magari per poche centinaia di Euro.

Ponendosi tuttavia dal punto di vista delle imprese che intendono vendere on line i propri prodotti, si deve rilevare che il regolamento 44/2001 potrebbe avere risvolti negativi per lo sviluppo del commercio elettronico: se infatti è l'azienda a volere citare in giudizio l'acquirente, è obbligata a farlo nel paese in cui questi è domiciliato; inoltre l'impresa - almeno potenzialmente - potrebbe essere convenuta in tutti gli Stati europei in cui hanno domicilio i consumatori che hanno acquistato on line i suoi prodotti, con le conseguenze rilevanti in termini di onerosità e di organizzazione per resistere in tali giudizi stranieri. Pertanto, se da un lato il regolamento 44/2001 ha il merito di offrire una maggiore tutela ai consumatori, anche nel caso di transazioni on-line, l'interesse delle aziende che fanno commercio elettronico è stato senz'altro sacrificato.

### **15. Gli obblighi di informazione e la direttiva 2000/31/CE.**

Le esigenze e gli adempimenti relativamente agli obblighi di informazione sono diversi a seconda che si tratti di attività *business to business* oppure *business to consumer* ed, infatti, all'interno di queste vaste aree le coordinate giuridiche da seguire cambiano.

Nell'ambito della categoria *business to business* rientrano tutte quelle ipotesi di contrattazioni nelle quali l'acquirente/utente sia un'azienda o comunque un soggetto che operi nell'ambito della propria professione; cioè ci troviamo di fronte a contratti *on line* conclusi tra

imprenditori. In questo caso non si applica quel tessuto di norme relativo alla tutela del consumatore, ma si fa riferimento esclusivamente alla disciplina codicistica. È chiaro che in questo contesto i soggetti che vanno a trattare per concludere un contratto si trovano in una condizione di parità sostanziale, per cui non abbiamo a che fare con un soggetto più debole che necessita di una tutela più accentuata in quanto si trova in una situazione di squilibrio rispetto all'altro soggetto con cui si confronta.. Alla luce di tali considerazioni si comprende come nel commercio *business to business*, cioè tra le contrattazioni tra imprenditori sia necessario far riferimento all'art. 1337 c.c. per conoscere quali sono gli obblighi di informazioni e quale è la loro natura giuridica.

Il discorso cambia per la categoria *business to consumer*, in cui i soggetti coinvolti sono, da un lato l'impresa, dall'altro il consumatore. In questo contesto i presupposti su cui ragionare cambiano rispetto alle considerazioni fatte in relazione alla contrattazione tra due imprenditori. I soggetti che contrattano si trovano in una situazione di evidente squilibrio, infatti, è evidente che professionista e consumatore partono da una condizione iniziale per contrattare differente. Anche per il contratto elettronico, come era avvenuto per altri tipi di contrattazioni a distanza, il legislatore applica la disciplina relativa alla tutela del consumatore, adottando una politica protezionistica nei confronti del c.d. contraente debole, imponendo, attraverso una legislazione speciale, numerosi obblighi di informazioni in capo alle imprese ed un maggior rigore formale. Il legislatore europeo fissa una serie di informazioni tassative, precise, obbligatorie che devono essere offerte al consumatore, sente l'esigenza, cioè, di formulare nuove regole rispetto ai vecchi principi codicistici, per cui si costituiscono due aree separate: da un lato gli obblighi di informazione regolamentati dal nostro codice civile, dall'altro gli obblighi di informazione disciplinati da una nuova legislazione speciale.

Ci soffermeremo sulla legislazione speciale, cioè sulle norme di matrice comunitaria che si occupano degli obblighi di informazione in relazione alla tutela del consumatore.

È con la direttiva 2000/31/CE<sup>190</sup> che il legislatore europeo affronta l'intricato tema della regolamentazione giuridica del commercio elettronico. Da un'analisi completa della direttiva sembra che essa voglia intenzionalmente introdurre un quadro normativo composito, anziché regolamentare puntualmente i vari settori del commercio elettronico<sup>191</sup>. Lo scopo principale del legislatore comunitario è, soprattutto, quello di superare le difformità tra le normative degli Stati membri, che di fatto frenano la libera circolazione dei nuovi servizi creando una mancanza di certezza del diritto che provoca un clima di diffidenza negli operatori e nei consumatori verso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

A tal fine, riprendendo quanto già disposto nelle direttive 85/577/CEE e 97/7/CE<sup>192</sup>, il legislatore comunitario nella direttiva del 2000 ha dato rilievo, ancora una volta, agli obblighi di informazione che rappresentano uno strumento di tutela a favore del consumatore e contemporaneamente di vigilanza nei confronti delle società di informazioni. Precisamente la direttiva 2000/31/CE prevede una serie di informazioni che devono essere fornite dal prestatore per garantire la massima trasparenza e correttezza della sua attività (artt. 5 e 10). Il prestatore deve rendere agevolmente disponibili, in modo diretto e permanente, tra le altre, soprattutto le seguenti informazioni: il nome del prestatore; l'indirizzo geografico; gli estremi che permettono di contattare rapidamente il prestatore e di comunicare direttamente ed

---

<sup>190</sup> Pubblicata in *G.U.C.E.* L 178 del 17 luglio 2000.

<sup>191</sup> Si vedano C. DI COCCO, *Al via la prima direttiva europea sugli aspetti giuridici dell'“e-commerce”*, in *Dir. prat. soc.*, 2000, n. 17, p. 12 ss.; F. SARZANA DI SANT'IPPOLITO, *Approvata la direttiva sul commercio elettronico*, in *Corr. giur.*, 2000, p. 1288 ss.

<sup>192</sup> Sulle due direttive si vedano: N. SCANNICCHIO, *Consumatori e conclusione dei contratti a distanza, tra ordinamenti nazionali, direttive comunitarie e diritto comparato*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1994, p. 3 ss.; F. A. REGOLI, *La direttiva 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori nei “contratti a distanza”*, in *Contratto e Impr./Europa*, 1997, p. 832 ss.

efficacemente con lui, qualora il prestatore sia iscritto in un registro commerciale o analogo pubblico registro, il registro presso il quale è iscritto; ancora le varie tecniche della conclusione del contratto e, qualora il contratto sia archiviato, come si potrà accedervi; i mezzi tecnici per individuare e correggere gli errori di inserimento dei dati prima di inoltrare l'ordine; le lingue a disposizione per concludere il contratto. Inoltre, ogniqualvolta un servizio dell'attività di informazione faccia riferimento a dei prezzi, questi devono essere indicati in modo chiaro e deve essere segnalato se comprendono o meno le imposte e le spese di consegna<sup>193</sup>. L'art. 10 della direttiva è una norma di applicazione ordinaria, infatti gli obblighi informativi costituiscono uno standard generale inderogabile.

Continuando sulla strada che porta alla conquista della fiducia dei consumatori ed all'incitamento alla correttezza delle pratiche commerciali, l'art. 6 della direttiva stabilisce, inoltre, che nel caso in cui il servizio sia costituito da comunicazioni commerciali debbano essere fornite alcune informazioni ulteriori; in particolar modo dovrà essere manifestamente riconoscibile la natura commerciale della comunicazione e dovranno essere distinguibili anche le eventuali offerte promozionali, i concorsi o giochi promozionali, i premi e gli omaggi e, infine, è ancora fatto obbligo di rendere individuabile il soggetto per conto del quale viene effettuata siffatta comunicazione. La comunicazione commerciale per essere chiara deve essere segnalata in modo da non lasciar dubbi sulla sua natura, rendendo non conforme la comunicazione commerciale occultata o costituita da un testo che fa l'elogio di un prodotto senza, tuttavia, indicare l'operatore commerciale. Per il venditore, al fine di adempiere ai propri obblighi di informazione, sarà sufficiente servirsi di un *link*, cioè una finestra in cui si visualizzi una pagina contenente tutte le informazioni sulla comunicazione

---

<sup>193</sup> Sul tema cfr. E. TOSI, *La conclusione dei contratti "on-line"*, in AA.VV., *I problemi giuridici di Internet. Dall'e-commerce all'e-business*. A cura di E. Tosi, II ed., Milano, 2001, p. 67.

commerciale, accessibile mediante una semplice selezione sulla pagina *web*.

Con l'art. 7 la direttiva regola le comunicazioni commerciali non richieste con un comportamento attivo dal destinatario, prevedendo che tali comunicazioni siano identificate chiaramente ed inequivocabilmente quando giungono per posta elettronica al destinatario fin dal momento in cui vengono ricevute da quest'ultimo.

In quest'ambito è necessario un nuovo richiamo all'art. 1341 c.c. che garantisce che le condizioni generali di contratto sono efficaci solo se l'altro contraente le conosceva o le avrebbe dovute conoscere secondo l'ordinaria diligenza, che nel caso del contratto *on line* deve tener conto della chiarezza del negozio telematico che si misura in base ad una agevole lettura sul *web* del sito di ogni informazione e clausola attinente al contratto che deve essere conosciuta dall'altra parte prima di decidere di contrarre.

## **CAPITOLO IV**

### **La tutela dei consumatori e la vendita dei beni di consumo**

## **1. Disciplina della vendita di beni di consumo ai sensi**

### **D.Lgs. n. 24 del 2/2/2002.**

Com'è noto, è con il D.Lgs. n. 24 del 2/2/2002, a seguito della delega conferita con la Legge Comunitaria 2000<sup>194</sup>, che il Legislatore dando attuazione alla Direttiva n. 1999/44/CE<sup>195</sup>, ha modificato il Codice Civile negli artt. da 1519/*bis* a 1519/*nonies*, e ha introdotto la nuova normativa relativa alla vendita dei beni di consumo, disciplinando sia la vendita dei beni di nuova produzione, che quella dei beni usati, esclusivamente nei contratti di vendita, somministrazione, permuta, o di qualunque altro contratto diretto alla fornitura, ovvero alla produzione di beni di consumo, stipulati tra un venditore ed un consumatore<sup>196</sup>.

Ricalcata in parte sulla disciplina prevista negli artt. 35 ss. della Convenzione di Vienna del 1980 sulla Vendita internazionale di beni mobili, recepita in Italia con la Legge 11.12.1985, n. 765, la direttiva 1999/44/CE è stata oggetto di attento studio da parte della dottrina. È stata sottolineata l'opportunità per il legislatore di rivedere (*rectius*: riformare) la disciplina codicistica in materia di vendita di cui agli artt. 1470 ss. c.c., in occasione del recepimento della normativa comunitaria all'interno dell'ordinamento italiano.

Tali indicazioni, appaiono essere state in parte recepite dal legislatore del Codice del consumo, il quale ha introdotto alcune

---

<sup>194</sup> Legge 29 dicembre 2000, n° 422.

<sup>195</sup> Al fine di favorire il riavvicinamento e l'armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di vendita di beni di consumo.

<sup>196</sup> Per un commento sulla normativa nazionale, ved. A. ZACCARIA- G. DE CRISTOFARO, *La vendita dei beni di consumo. – Commento agli artt. 1519 bis - 1519 nonies del Codice Civile*, Padova, 2002, p. 4 e ss.; L. DI PAOLA, *Vendita dei beni di consumo: si rafforzano le garanzie per l'acquirente*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 2-3, Padova, 2002, p. 311.

modifiche agli artt. 1519 *bis* ss. c.c. (oggi divenuti artt. 128 ss. Codice del consumo).

Il Legislatore comunitario adotta direttive il cui primo articolo si sofferma, in maniera molto dettagliata, a descrivere campo di applicazione e definizioni, non lasciando al legislatore nazionale alcun dubbio interpretativo sulla portata della stessa.

A tal fine l'art. 1, co. 2, della direttiva, integralmente recepito dal nostro legislatore all'art. 1519 *bis*, co. 2, c.c., precisa il significato, ai fini della presente normativa, di consumatore, beni di consumo, venditore, produttore, garanzia (garanzia convenzionale, secondo l'art. 1519 *bis*), riparazione.

Va sottolineato in primo luogo che per venditore si intende il soggetto, persona fisica o giuridica, la cui attività professionale o imprenditoriale è diretta alla produzione ovvero alla distribuzione di beni di consumo, per cui la vendita costituisce l'oggetto dell'attività svolta<sup>197</sup>; mentre il consumatore è il soggetto, persona fisica o giuridica, che acquista il bene per scopi del tutto estranei all'attività professionale o imprenditoriale svolta<sup>198</sup>.

Per bene di consumo s'intende qualsiasi bene mobile, anche da assemblare - ad eccezione di alcuni tipi di beni, che per caratteristiche<sup>199</sup> e/o per modalità di alienazione<sup>200</sup> non possono esserlo - oggetto di contratti di compravendita, di permuta, di

---

<sup>197</sup> Art. 1519-*bis*, comma II, lett. c) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 128, comma 2, lett. b) del medesimo Codice del Consumo.

<sup>198</sup> Art. 1519-*bis*, comma II, lett. a) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 3, comma 1, lett. a) del medesimo Codice del Consumo.

<sup>199</sup> Acqua e gas, quando non sono confezionati per la vendita in un volume delimitato o in quantità determinata e l'energia elettrica.

<sup>200</sup> Beni oggetto di vendita forzata o comunque venduti secondo le altre modalità dalle autorità giudiziarie, anche mediante delega ai notai. In questo caso, ovviamente, non c'è un problema di tutela della parte contrattualmente debole.

somministrazione o di contratti, ancorché atipici o misti, comunque finalizzati alla fornitura di beni di consumo da fabbricare o produrre<sup>201</sup>.

Tale definizione poco o nulla innova rispetto alla individuazione di bene mobile contenuta nell'art. 812, co. 2, c.c., ma sottolinea con sufficiente precisione i limiti soggettivi di applicazione della nuova normativa.

Un contratto di vendita di beni mobili ha ad oggetto beni di consumo se è concluso tra venditore e consumatore (non nel senso di utilizzatore finale del bene ma di persona fisica che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta).

La nozione di bene di consumo, quindi, è soggettiva<sup>202</sup>. Lo stesso bene mobile acquista o meno la denominazione di bene di consumo se è oggetto di un rapporto sinallagmatico tra una persona fisica o giuridica, pubblica o privata, che agisce nell'ambito di un'attività imprenditoriale o professionale ed una persona fisica (e solo fisica) che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale. Si evidenzia una bipartizione: si applicherà la nuova normativa nei contratti conclusi tra venditore e consumatore e quella generale, già prevista dal codice civile per la vendita di beni mobili, nei contratti conclusi tra soggetti, nessuno dei quali può qualificarsi come consumatore.

Non vengono, così, regolamentate dalla nuova normativa né le compravendite che intervengono tra imprenditori, né le vendite di beni tra due o più consumatori (da intendersi, in concreto, limitata ai beni usati), così come rimane estranea la disciplina degli atti misti o

---

<sup>201</sup> Art. 1519-*bis*, comma II, lett. b) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 128, comma 2, lett. a) del medesimo Codice del Consumo.

<sup>202</sup> A. ZACCARA – G. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, p. 7 e ss.; nello stesso senso: L. DI PAOLA, *op. cit.*, p. 310.

aventi ad oggetto beni di uso promiscuo, cioè posti in essere sia per scopi personali che professionali<sup>203</sup>.

Pertanto la normativa in esame non trova applicazione in tutte le ipotesi in cui i contratti aventi ad oggetto la fornitura o l'approvvigionamento di beni, siano essi nuovi o usati, avvenga tra imprenditori o tra soggetti, tanto la persona fisica, quanto quella giuridica, sia pubblica che privata, che, ad esempio, acquistano computer nell'ambito della propria attività commerciale, professionale o imprenditoriale, e cioè tra soggetti che acquistano il bene di consumo per utilizzarlo nell'ambito della propria attività professionale (per esempio, la normativa, sotto questo profilo, non sarà applicabile nei rapporti commerciali intercorrenti tra venditore e casa produttrice, ovvero tra diversi venditori), mentre trova applicazione, viceversa, nel caso in cui l'acquirente sia una persona fisica che, anche se svolge attività imprenditoriale o professionale, conclude un contratto per la soddisfazione di esigenze della vita quotidiana estranee all'esercizio di dette attività.

Il nostro legislatore, ai fini dell'applicazione della disciplina oggetto della direttiva – e ampliandone l'ambito di operatività – ha esteso la normativa anche alla permuta e alla somministrazione.

Per la somministrazione nessun dubbio particolare poteva sorgere – anche per il rinvio che l'art. 1570 c.c. fa alle norme che risultino compatibili – trattandosi di contratto sinallagmatico tra un imprenditore (o professionista) e (anche) un consumatore,

---

<sup>203</sup> Non sono stati accolti i suggerimenti – de iure condendo – in ordine alla estensibilità della tutela “anche a quei rapporti che formalmente si configurano come intercorrenti tra professionisti ma che in realtà presentano il medesimo disequilibrio, quanto a potere contrattuale, di quella tra consumatore e professionista (si pensi al contratto tra una grande impresa multinazionale e un piccolo imprenditore)”. Così, M.G. FALZONE CALVISI, *Garanzie legali della vendita: quale riforma, in Contratto e Impresa/Europa*, 2000. p. 454. Inspiegabile, ritiene l'Autore, in riferimento alla direttiva, la non applicabilità anche al “compratore professionista o imprenditore che acquisti beni o merci per la sua azienda”, se obiettivo della norma è la “tutela del contraente-compratore, quale soggetto debole del rapporto contrattuale”.

configurandosi quale esecuzione di prestazioni continuative o periodiche di cose (art. 1559 c.c.).

Inoltre, la frazionabilità della somministrazione è positivamente prevista ove la norma fa riferimento alle singole prestazioni in ordine al pagamento del prezzo, alla scadenza del termine ed alla risoluzione del contratto.

Se la singola prestazione consiste nel trasferimento della proprietà di un bene, riemerge il problema della qualificazione soggettiva del bene stesso (se sia da considerare di consumo oppure no) ai fini dell'applicazione della normativa in argomento.

L'estensione alla permuta, invece, lascia perplessi, trattandosi di reciproco trasferimento della proprietà di cose o di altri diritti reali tra i contraenti. In questo caso tra la posizione delle controparti vi è una "perfetta asimmetria", vigendo nello scambio tra due beni – che ben possono essere dello stesso genere o, addirittura, della stessa specie – due normative differenti sotto il profilo delle garanzie, mancando del tutto un rapporto di reciprocità<sup>204</sup>.

Il principio base sul quale è fondata la nuova disciplina è quello dell'obbligo per il venditore di consegnare al consumatore beni conformi al contratto di vendita (o proposta di acquisto, sia essa verbale o scritta).

A tal proposito sono stabiliti alcuni precisi "criteri di conformità" del bene compravenduto, e in particolare:

---

<sup>204</sup> Si pensi ad un mercato molto diffuso qual è quello dei telefoni cellulari, dei ciclomotori, delle vetture, ove si offrono in vendita beni usati pochissimo con possibilità (d'altronde per la permuta – che avvenga tra un professionista ed un consumatore – si può pensare solo ad un mercato dell'usato) di permuta con beni, dello stesso tipo, usati, a sua volta, pochissimo. Il compratore/consumatore ha diritto alla garanzia sulla conformità del bene, mentre la controparte professionista (o imprenditore) può solo rivendicare l'applicazione della disciplina generale sulla vendita.

- il bene deve avere le qualità necessarie affinché possa essere utilizzato nello stesso modo in cui vengono utilizzati altri beni dello stesso tipo<sup>205</sup>;
- il bene deve essere fedele alla descrizione fattane dal venditore nella fase di trattativa pre-vendita, e deve possedere le qualità e le caratteristiche particolari che il venditore ha presentato al consumatore quando quest'ultimo ha visionato il modello o campione<sup>206</sup>;
- il bene deve possedere le qualità o le caratteristiche che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi dal bene acquistato, tenuto conto del tipo di bene, delle dichiarazioni pubbliche fatte dal venditore, dal suo agente, rappresentante, o addetto alle vendite (in ogni caso un soggetto persona fisica che rappresenti il venditore agli occhi del consumatore/acquirente), anche tramite la pubblicità di ogni tipo (spot pubblicitari, volantini, etc.)<sup>207</sup>;
- il bene deve possedere le qualità necessarie all'uso specifico che il consumatore intende fare del bene stesso, sempre che queste particolari qualità siano state portate a conoscenza in maniera adeguata dal venditore al momento della conclusione del contratto, e che l'uso specifico a cui il consumatore/acquirente intende adibire il bene sia stato accettato dal venditore, implicitamente o espressamente<sup>208</sup>.

---

<sup>205</sup> Art. 1519-ter, comma II, lett. a) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 129, comma 2, lett. a) del medesimo Codice del Consumo.

<sup>206</sup> Art. 1519-ter, comma II, lett. b) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 129, comma 2, lett. b) del medesimo Codice del Consumo.

<sup>207</sup> Art. 1519-ter, comma II, lett. c) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 129, comma 2, lett. c) del medesimo Codice del Consumo.

<sup>208</sup> Art. 1519-ter, comma II, lett. d) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 129, comma 2, lett. d) del medesimo Codice del Consumo.

Tali criteri di conformità rappresentano solo una presunzione relativa per la quale, ove sussista, può essere data la prova contraria, consentendo al consumatore di provare, nel caso concreto, che c'è un difetto di conformità nonostante tutte le circostanze indicate dalla norma siano presenti<sup>209</sup>.

La difformità non sussiste se al momento della stipula del contratto il consumatore la conosceva, ovvero non poteva ignorarla utilizzando l'ordinaria diligenza, o se la difformità sia imputabile al consumatore per avere lo stesso mancato di seguire le istruzioni o utilizzare i materiali forniti<sup>210</sup>.

Il venditore, inoltre, non è vincolato alle dichiarazioni pubbliche fatte in ordine alle caratteristiche del bene compravenduto, anche tramite la pubblicità, di qualunque tipo essa sia, se:

- a) il venditore stesso non era a conoscenza della dichiarazione;
- b) la dichiarazione è stata adeguatamente corretta entro il momento della conclusione del contratto e la correzione era conoscibile dal consumatore;
- c) la decisione di acquistare il bene non è stata influenzata dalle dichiarazioni o dalla pubblicità<sup>211</sup>.

La novella ha previsto un'espressa responsabilità del venditore nei confronti del consumatore tutte le volte in cui il bene non sia conforme al contratto dal momento della consegna del bene stesso.

La novità legislativa appare evidente se si considera la diversità dei rimedi attribuiti al consumatore in caso di "difformità" ed il fatto che gli stessi sono azionabili sul semplice presupposto dell'esistenza di una "difformità" del bene rispetto al contratto, a

---

<sup>209</sup> A. ZACCARA – G. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, p. 46.

<sup>210</sup> Art. 1519-*ter*, comma III, del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 129, comma 3, del medesimo Codice del Consumo.

<sup>211</sup> Art. 1519-*ter*, comma IV, lett. a), b) e c) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 129, comma 4, lett. a), b) e c) del medesimo Codice del Consumo.

prescindere da eventuali difetti; prima dell'entrata in vigore del provvedimento in esame, invece, il consumatore poteva avvalersi della sola garanzia per vizi della cosa venduta.

Infatti il concetto di vizio ha una portata molto più ristretta rispetto a quello di difformità; in passato le azioni del consumatore potevano essere esperite solo nel caso in cui il bene presentasse dei difetti o delle imperfezioni.

Con la nuova normativa il consumatore ha a disposizione la possibilità di richiedere la risoluzione del contratto o la sostituzione del bene acquistato per il semplice fatto che lo stesso non abbia le caratteristiche vantate nella pubblicità, oppure le caratteristiche che il consumatore poteva ragionevolmente aspettarsi nel momento della conclusione del contratto.

Inoltre, in caso di "difformità", al consumatore è stata attribuita la possibilità, a sua scelta in alternativa alla risoluzione, di chiedere di far riparare il bene che risulti non conforme, ovvero di chiedere la sua sostituzione integrale con un altro bene, nuovo e dello stesso tipo di quello acquistato; il tutto a patto che tali rimedi siano possibili e/o non siano eccessivamente onerosi l'uno rispetto all'altro.

Al consumatore è garantito, altresì, che la riparazione o la sostituzione debbano avvenire entro un congruo termine (non meglio specificato, e che dovrà quindi essere valutato di volta in volta) dalla richiesta, e comunque senza arrecare notevoli inconvenienti allo stesso.

Qualora, infine, la riparazione o la sostituzione siano impossibili o eccessivamente onerosi, ovvero il venditore non vi abbia provveduto nel "congruo termine", ovvero ancora la riparazione o la sostituzione abbiano arrecato "notevoli inconvenienti" al consumatore, quest'ultimo ha la possibilità di chiedere alternativamente la riduzione del prezzo pagato (con conseguente obbligo da parte del venditore di restituire le somme eccedenti), ovvero la risoluzione del contratto (con il

conseguente obbligo da parte del venditore di restituire integralmente la somma pagata per l'acquisto).

La norma prevede che il venditore, dopo che gli sia stata denunciata la "difformità" da parte del consumatore, possa offrire uno dei rimedi previsti (riparazione, sostituzione, riduzione del prezzo ovvero risoluzione del contratto); sempre che il consumatore/acquirente non abbia specificatamente richiesto l'attuazione di un determinato rimedio tra quelli previsti, nel qual caso il venditore è tenuto ad uniformarsi alla volontà manifestata dal consumatore. Il venditore, anche in questo caso, ha la possibilità di offrire un rimedio diverso, e, solo se il consumatore accetta, di metterlo in opera<sup>212</sup>.

Nell'ulteriore caso in cui il consumatore lamenti la "difformità", senza però richiedere l'attuazione di uno specifico rimedio tra quelli previsti, e il venditore gliene proponga spontaneamente uno, il consumatore ha l'obbligo di accettarlo ovvero richiederne uno diverso<sup>213</sup>.

Nel caso in cui la "difformità" sia di lieve entità e la riparazione o sostituzione siano impossibili o eccessivamente onerosi, le opzioni per il consumatore vengono limitate alla riduzione del prezzo, escludendo la risoluzione del contratto<sup>214</sup>.

La norma, pertanto, ha previsto una gradualità di rimedi, in caso si manifesti la c.d. "difformità", secondo la seguente scaletta:

- riparazione o sostituzione del bene difforme;

---

<sup>212</sup> Art. 1519-*quater*, comma IX, lett. a) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 130, comma 9, lett. a) del medesimo Codice del Consumo.

<sup>213</sup> Art. 1519-*quater*, comma IX, lett. b) del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 130, comma 9, lett. b) del medesimo Codice del Consumo.

<sup>214</sup> Art. 1519-*quater*, comma X, del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 130, comma 10 del medesimo Codice del Consumo.

- riduzione del prezzo ovvero risoluzione del contratto<sup>215</sup>.

La riduzione del prezzo e la risoluzione del contratto, già conosciuti nel sistema codicistico, sono, quindi, rimedi di “secondo grado”, esercitabili solo quando quelli prima citati non siano oggettivamente esperibili o non abbiano condotto alla conformità del bene.

## **2. La garanzia per la vendita dei beni di consumo.**

Altro aspetto importante nella disciplina della vendita dei beni di consumo è quello della durata della garanzia. Sono state cambiate le regole delle garanzie sui beni venduti con il citato del decreto legislativo 24 del 02 febbraio 2002<sup>216</sup>.

Secondo il testo decreto legislativo, il venditore è responsabile «*quando il difetto di conformità si manifesta entro il termine di due anni dalla consegna del bene*»<sup>217</sup>. Allo stesso tempo, però, il provvedimento sottolinea che «*l'azione diretta a far valere i difetti non dolosamente occultati dal venditore si prescrive, in ogni caso, nel termine di ventisei mesi dalla consegna del bene*»<sup>218</sup> (e non di venticinque mesi, come previsto in una prima stesura). In ogni caso, il consumatore decade dal diritto di azionare i rimedi previsti dall'art. 1519 *quater*, se

---

<sup>215</sup> Art. 1519-*quater*, comma II, del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 130, comma 2, del medesimo Codice del Consumo.

<sup>216</sup> Pubblicato sul supplemento ordinario n. 40 alla «Gazzetta Ufficiale» n. 57 dell'8 marzo ed intitolato: «Attuazione della direttiva 1994/44/CE su taluni aspetti della vendita e delle garanzie di consumo», entrato in vigore il 23 marzo 2002. Questa data è particolarmente importante, perché le nuove regole valgono solo sulle vendite di beni e sui contratti equiparati per i quali la consegna al consumatore sia avvenuta a partire dall'entrata in vigore della norma.

<sup>217</sup> Art. 1519-*sexies*, comma I, del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 132, comma 1 del medesimo Codice del Consumo.

<sup>218</sup> Art. 1519-*sexies*, comma V, del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 132, comma 4 del medesimo Codice del Consumo.

non denuncia al venditore il difetto di conformità entro due mesi dalla data in cui ha scoperto lo stesso.

Il legislatore ha previsto, tuttavia, un caso particolare, facendo ricadere l'onere sul venditore: qualora questi abbia dolosamente occultato i difetti (comma 4). In questo caso, deve ritenersi che l'azione si prescriva nell'ordinario termine decennale.

Il termine previsto per il manifestarsi delle "difformità" di sei mesi dalla consegna del bene, garantisce che le stesse, manifestatesi entro questo termine, siano presunte preesistenti alla consegna del bene<sup>219</sup>, fatta salva la prova contraria da parte del venditore<sup>220</sup>, liberando così il consumatore dall'obbligo di provare che la "difformità" fosse preesistente alla conclusione del contratto, senza privare nel contempo il venditore della possibilità di provare che la "difformità" lamentata sia sorta successivamente a quel momento.

L'onere della prova della preesistenza della "difformità", quindi, si trasferisce a carico del consumatore/acquirente decorso il sesto mese dalla consegna del bene.

Importante anche la regolamentazione della compravendita di beni usati, laddove si è prevista la possibilità della limitazione della garanzia ad un minimo di un anno e che tale limitazione debba risultare dal contratto ed essere espressamente accettata dal consumatore, anche qualificandola come "clausola vessatoria" e adottando il noto sistema della "doppia firma".

Qualora si manifesti il difetto di conformità l'acquirente, come già specificato, *«ha diritto al ripristino, senza spese, della conformità del bene mediante riparazione o sostituzione, ovvero una riduzione adeguata del prezzo o alla risoluzione del contratto»* .

---

<sup>219</sup> A. ZACCARA – G. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, p. 119 e ss.

<sup>220</sup> Art. 1519-*sexies*, comma IV, del Codice Civile, poi successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 132, comma 3 del medesimo Codice del Consumo.

L'art. 1519 *octies*<sup>221</sup> c.c. sanziona con la nullità ogni patto anteriore alla comunicazione fatta dal consumatore al venditore del difetto di conformità, volta ad escludere o limitare, anche in modo indiretto, i diritti riconosciuti dalle norme introdotte dal D. L.vo 24/02.

Il timore (fondato) è che nella prassi commerciale, il venditore possa approfittare della debolezza contrattuale (o, più semplicemente, della ingenuità) del consumatore per barattare la non applicazione dei rimedi disciplinati dalle norme in argomento con qualche allettante – spesso solo in apparenza – sconto sul prezzo o attraverso la dazione di un bene aggiunto a quello principale del contratto.

La tutela apprestata dall'art. 1519 *octies* è più ampia rispetto a quella prevista dall'art. 1490, 2° comma, c.c., che invece consente l'esclusione o la limitazione della garanzia, salvo che il venditore abbia in mala fede taciuto la compratore i vizi della cosa. Si tratta di tutela rafforzata nei confronti del consumatore, evidenziando la “specialità” della norma rispetto al principio generale della disponibilità dei diritti patrimoniali.

Deve ritenersi<sup>222</sup> che gli accordi derogatori siano consentiti – e quindi non colpiti da nullità – se conclusi posteriormente alla denuncia del difetto.

L'art. 1519 *octies*, sanziona con la nullità i patti derogatori della nuova disciplina<sup>223</sup>, nullità che può essere fatta valere dal consumatore e può essere rilevata d'ufficio dal giudice.

---

<sup>221</sup> Successivamente abrogato dal Codice del Consumo ed inserito nell'art. 134, comma 1, del medesimo Codice del Consumo.

<sup>222</sup> A. ZACCARA – G. DE CRISTOFARO, *op. cit.*, p. 135.

<sup>223</sup> Stessa sanzione è prevista da diverse norme poste a tutela del consumatore. Si vedano: art. 1469 *quinquies* c.c., sulle clausole vessatorie (anche se qui si parla di inefficacia e non di nullità); art. 12 D.P.R. 224/88, in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi; art. 10 D. Lgs. 50/92, in materia di contratti negoziati fuori dai locali commerciali; art. 15, co. 3, D. Lgs. 111/95 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti “tutto compreso”; art. 11, D. L.vo 185/99 relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza.

Stessa sanzione è comminata ad ogni clausola contrattuale che preveda l'applicazione al contratto della legislazione di un paese extracomunitario, qualora ciò comporti la privazione, per il consumatore, della protezione assicurata dalle norme in commento.

Per l'operatività di detto limite è, però, necessario che il contratto presenti uno stretto collegamento<sup>224</sup> con il territorio di uno stato membro dell'Unione europea.

### **3. Il problema della forma della denuncia e gli artt. 128-135 del nuovo Codice del Consumo.**

Il Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, com'è noto, ha proposto nel nostro ordinamento un recante riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori, introducendo in Italia un testo unitario che pone fine alla frammentazione, riunendo in un solo codice e sostituendo ben 4 Leggi, 2 Decreti del Presidente della Repubblica, 14 Decreti Legislativi ed un Regolamento di Attuazione. Nella Parte Quarta, relativa alla sicurezza e qualità, sono confluite, restando sostanzialmente invariate svariate norme fra le quali quelle sulla garanzia legale di conformità e le garanzie commerciali per i beni di consumo (artt. 128-135, già inserite, come è noto, agli artt. 1519 *bis* – *nonies* del codice civile dal D.Lgs. n.24/2002).

---

<sup>224</sup> A tal fine soccorre la convenzione applicabile alle obbligazioni contrattuali firmata a Roma nel 1980, che, all'art. 3, prevede la libertà delle parti contraenti di scegliere la legge applicabile. La scelta della legge, però, non può avere il risultato di privare il consumatore della protezione garantitagli dalle disposizioni imperative della legge del paese nel quale risiede abitualmente (art. 5, comma2). Peraltro nel caso in cui parte del contratto sia un consumatore, in deroga al principio generale previsto dall'art. 4 (secondo il quale, si presume che il contratto presenti il collegamento più stretto col paese in cui la parte che deve fornire la prestazione caratteristica ha, al momento della conclusione del contratto, la propria residenza abituale o, se si tratta di una società, associazione o persona giuridica, la propria amministrazione centrale) si applica la legge del paese nel quale il consumatore ha la sua residenza abituale.

L'art. 135, 2° comma, del Codice del consumo ha introdotto una disposizione di raccordo con il codice civile stabilendo che «*Per quanto non previsto nel presente titolo, si applicano le disposizioni del codice civile in tema di contratto di vendita*».

Gli artt. 128 ss. del Codice del Consumo disciplinano il regime di responsabilità del venditore da «bene non conforme» ed il conseguente criterio di attribuzione della stessa, arricchendo il panorama delle tutele offerte al «consumatore»-acquirente di «beni di consumo» ed individuando nella «consegna» della cosa all'acquirente – e non più nel preventivo consenso «legittimamente» manifestato dalle parti – il momento che rileva ai fini della effettuazione del sindacato di «conformità».

La disciplina in esame, ha sì natura protettiva ed imperativa (art. 134), ma – introducendo una sorta di «tutela minima» per il consumatore-acquirente non esclude, né limita «i diritti che sono attribuiti al consumatore da altre norme dell'ordinamento giuridico» (art. 135) – consente il ricorso ad una serie di rimedi specifici, enunciati dall'art. 130, e consistenti nel «*ripristino della conformità del bene mediante riparazione o sostituzione...*» ovvero nella «*riduzione adeguata del prezzo, oppure nella risoluzione del contratto*» (art. 130, 2° co.).

Diversamente dalla disciplina «comune» in materia di vizi della cosa venduta e dai ridotti termini di decadenza e di prescrizione cui la stessa subordina l'esercizio delle azioni a beneficio del compratore, in questo caso la responsabilità del venditore si estende sino a due anni dalla consegna del bene al consumatore-acquirente, mentre «*l'azione diretta a far valere difetti non dolosamente occultati dal venditore si prescrive nel termine di ventisei mesi dalla consegna del bene*» (art. 132, 4° co.).

L'art. 132 regola le modalità di esercizio delle azioni previste dalla disciplina in esame, sotto il profilo dei termini – di prescrizione e/o di decadenza – cui le stesse sono sottoposte e, al contempo,

delimita temporalmente l'ambito di operatività della responsabilità del venditore per il bene non conforme (*id est*: due anni dalla consegna del bene). Il consumatore, infatti, è tenuto, a pena di decadenza, a denunciare i difetti – non occultati e/o non riconosciuti – entro due mesi dalla data della loro scoperta; mentre la relativa azione si prescrive nel termine di 26 mesi dalla consegna del bene. L'articolo in esame introduce, inoltre, una presunzione di responsabilità del venditore nel caso di anomalie manifestatesi entro sei mesi dalla consegna.

L'onere di denuncia viene meno, analogamente a quanto previsto dal 2° comma, dell'art. 1495 c.c., ove il venditore abbia riconosciuto l'esistenza del difetto o l'abbia occultato. Ciò lo si spiega tenendo conto che la denuncia è un atto giuridico, in particolare un atto di scienza, che ha lo scopo di portare a conoscenza del venditore l'esistenza di una difformità del bene rispetto al contratto. È superfluo, quindi, portare a conoscenza del venditore un fatto (il difetto) che è già a sua conoscenza.

Se le problematiche interpretative riguardanti i termini sono state risolte dalla dottrina, tuttavia, ancora irrisolti, nel silenzio del legislatore (almeno fino all'approvazione del Codice del consumo), appaiono i problemi interpretativi in tema di forma e modalità della denuncia.

Già i primi commentatori della normativa avevano espresso chiare indicazioni sulla forma e sul contenuto della denuncia, tutte volte all'affermazione della libertà della forma della stessa.

Non sembra richiesta una forma particolare di denuncia, anche se la forma scritta appare quella più adatta a tutelare le pretese del consumatore in ragione di un'agevole prova dell'avvenuta conoscenza dei difetti da parte del venditore.

La denuncia, inoltre, non deve consistere necessariamente in una esposizione dettagliata dei difetti che presenta il bene poiché, viste

le finalità della denuncia (avvertire il venditore in ordine alle intenzioni del consumatore e, contemporaneamente, consentire al primo di verificare tempestivamente la veridicità di quanto affermato dal secondo), anche una avente contenuto generico può essere idonea allo scopo, sempre che ovviamente con essa, il venditore sia reso edotto che il compratore ha riscontrato elementi di «non conformità» del bene consegnatogli.

Dunque, interpretazioni che impongono la denuncia redatta in forma scritta, riportando nel dettaglio la natura del difetto, sembrano in contrasto sia con lo spirito della normativa in esame sia con gli indirizzi dottrinali e giurisprudenziali formatisi sulla denuncia prevista dagli artt. 1495, 1667 e 2226 c.c.

Infatti, occorre sottolineare che oggi, a distanza di cinque anni dall'introduzione della nuova normativa, pur nel silenzio di giurisprudenza più autorevole, l'esperienza maturata dalla dottrina sul tema, ha permesso di mettere chiaramente in luce le problematiche derivanti dall'applicazione analogica *tout court* delle disposizioni sulla vendita di cui agli artt. 1470 ss. c.c., alla vendita dei beni di consumo. In tale operazione, occorre senza dubbio un'attenta verifica del valore normativo delle nuove disposizioni sia all'interno dell'ordinamento sia del codice civile, tenendo presente che esse sono applicabili anche ad altri tipi contrattuali diversi dallo schema della vendita.

A sostegno di quanto appena affermato, occorre considerare che il legislatore in altre disposizioni del Codice del Consumo, nonché in altre disciplinanti rapporti nei quali sono parti i consumatori, ha previsto egli stesso la forma più adatta al tipo di tutela che il rapporto contrattuale può esigere in caso di inadempimento del professionista.

Valga ad esempio, la normativa contenuta nel Codice del Consumo di cui agli artt. 82 ss. in tema di "Servizi turistici"<sup>225</sup> ove l'art. 98, nel disciplinare il "reclamo" per "ogni mancanza nell'esecuzione del

---

<sup>225</sup> Vedi, *infra*, cap. III, par. 5.

contratto”, prevede al comma 1 una generica contestazione del consumatore senza ritardo rivolta all’organizzatore, il suo rappresentante locale o accompagnatore affinché pongano tempestivo rimedio alla “manchevolezza” ovvero, sporga reclamo mediante invio di “una raccomandata con avviso di ricevimento, all’organizzatore o al venditore, entro e non oltre dieci giorni lavorativi dalla del rientro nel luogo di partenza”.

Come è agevole notare, la previsione di due modalità di “contestazione”, si riferiscono a due forme di tutele diverse. La prima da effettuarsi in fase di esecuzione del contratto (durante il viaggio), più immediata, in modo da consentire il ripristino *in itinere* del rispetto delle condizioni contrattuali. La seconda, a forma vincolata (raccomandata con avviso di ricevimento) e a contratto eseguito (al termine del viaggio), per consentire al consumatore di descrivere seppur sommariamente, i disservizi eventualmente subiti durante il viaggio e, in generale, l’inadempimento del *tour operator*.

Ancora, in alcuni casi, il reclamo in forma scritta e motivato costituisce presupposto per poter adire organismi di garanzia: ad esempio, la preliminare contestazione scritta del disservizio di una compagnia telefonica, deve precedere il ricorso alla conciliazione presso il Corecom (Comitato Regionale per le Telecomunicazioni) o, ove non istituito, presso la Camera di conciliazione, ricorso che a sua volta deve precedere l’avvio di un processo davanti all’Autorità giudiziaria.

Altre volte, invece il reclamo ha lo scopo di informare unicamente il fornitore del servizio o del prodotto, della volontà di avvalersi di una facoltà garantita dalla legge e, cioè, a prescindere da qualsiasi motivazione: è il caso del diritto di recesso di cui agli artt. 64-67 Codice del consumo in tema di “Esercizio dell’attività commerciale”.

Alla luce di quanto appena riferito, sembra potersi sostenere che la denuncia, quale istituto volto alla tutela del consumatore, sia generalmente riconosciuta dal legislatore come atto a forma libera, salvi

i casi in cui, stante la particolare tutela accordata al consumatore, sia richiesta la forma scritta a contenuto minimo.

Le conclusioni raggiunte da alcuni giudici, dunque, non appaiono in linea né con lo spirito della normativa a tutela del consumatore, né con le elaborazioni della dottrina e della giurisprudenza sull'art. 1495 c.c. di cui, però, come detto in precedenza, in assenza e in attesa di altri riferimenti giurisprudenziali propri della vendita di beni consumo, occorre fare un attento utilizzo sistematico<sup>226</sup>.

Infatti, affermando che “è insufficiente la consegna del bene non conforme al venditore, il quale è tenuto a prestarla (la garanzia, ndr) solo a seguito di una denuncia scritta, precisa e puntuale nella descrizione dei vizi riscontrati” ovvero che sia parimenti insufficiente la denuncia verbale, si impone un onere a carico del consumatore acquirente non richiesto né dalla legge né, nel caso di specie, dal contratto il quale potrebbe stabilire, tuttavia, in virtù dell'autonomia delle parti, forme e modalità particolari della denuncia. Al contrario, in tal modo non si fa altro che favorire il venditore professionista.

L'atto con il quale si denuncia un vizio, la non conformità ovvero un difetto, è da considerarsi un atto giuridico in senso stretto recettizio; dunque, al di là della forma, è richiesta la volontarietà dell'atto medesimo. La consegna del bene non conforme o la denuncia verbale sono da ritenersi atti idonei a dimostrare la volontà del consumatore di avvalersi della garanzia cui è obbligato il venditore.

Legittima appare dunque, l'impostazione della denuncia ex art. 132 Codice del consumo resa senza forme particolari (ivi compresa la semplice consegna) in quanto, rinviando l'art. 135 2° co. alle disposizioni del Codice Civile in tema di vendita, per quanto non

---

<sup>226</sup> Sul tema, risultano edite solo due pronunce: G.d.P. Bari, 16 maggio 2005, – Giudice Avv. Luciano Lasaracina e G.d.P. Bari, 8 marzo 2006, Giudice Dott. Loreto Domenico De Stefano, in *Obbl. Contratti*, 2007, f. 6, con nota di G. DI MARCO, *Forma e formalismo in tema di denuncia di non conformità nella vendita dei beni di consumo*.

previsto dal Titolo III del Codice del consumo, consente all'interprete un richiamo diretto dell'art. 1495 c.c. e alle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali di tale disposizione, in linea con quanto affermato in precedenza, pur se con le cautele su riferite.

Quanto al contenuto, parimenti, è da ritenere che non saranno necessarie indicazioni particolarmente analitiche circa la natura e la causa del difetto, essendo sufficiente una sommaria e generica comunicazione circa la presenza di un difetto, con riserva di esplicazione anche successiva della sua entità e natura.

Una diversa impostazione frustrerebbe notevolmente lo spirito della normativa a tutela del consumatore di derivazione comunitaria, favorendo paradossalmente la posizione dell'acquirente ex art. 1470 ss. cod. civ. (il quale può presentare la denuncia dei vizi in qualsiasi modo) rispetto all'acquirente consumatore ex artt. 128 ss. Codice del Consumo (che, come già rilevato, secondo le sentenze in esame sarebbe tenuto a portare a conoscenza del venditore la non conformità del bene compravenduto con una denuncia resa in forma scritta).

Tuttavia, sarà necessario e auspicabile attendere pronunce della Suprema Corte<sup>227</sup> che facciano chiarezza sulla normativa in tema di "Garanzia legale di conformità e garanzia commerciali per i beni di consumo", non soltanto per gli aspetti relativi alla forma e al contenuto della denuncia qui analizzati, ma sull'intero *corpus* normativo, onde consentire una tutela effettiva ed efficace del consumatore.

In primo luogo occorre rilevare che nell'opera di recepimento nel nuovo Codice della disciplina prima dettata dagli articoli 1519 bis e ss. del codice civile, è stato inserito il secondo comma dell'art. 135, che

---

<sup>227</sup> Infatti, ad oggi, in tema di vendita di beni di consumo, oltre alle pronunce indicate nelle note 24 e 25 cui si rinvia, risultano solo altre quattro pronunce, di cui una sola edita: G.d.P. di Firenze, 12 dicembre 2003, n. 4450, Giudice Dott. G. Mannelli, inedita; G.d.P. di Roma, sez. V, 1-20 marzo 2006, inedita; G.d.P. di Catania, 4 ottobre 2005, Giudice Dott. Lentulo, inedita; G.d.P. di Acireale, 21 marzo 2005, Giudice Avv. Floritta.

si aggiunge al testo originario “le disposizioni del presente paragrafo non escludono né limitano i diritti che sono attribuiti al consumatore da altre norme dell’ordinamento giuridico” stabilendo una norma di rinvio alla disciplina della vendita in generale: ”Per quanto non previsto dal presente titolo, si applicano le disposizioni del codice civile in tema di contratto di vendita”.

Il nuovo art. 135, per sintesi e rilevanza dei contenuti, ricorda quel modo di legiferare proprio del legislatore del codice civile.

Quindi con grande interesse che ci accingiamo ad esaminare il contenuto di questo breve art. 135 che ricorda molto l’analoga disposizione della ormai lontana disciplina sulla responsabilità per i prodotti difettosi, di derivazione comunitaria, recepita nel nostro ordinamento giuridico con il D.P.R. 224/88, che oggi ritroviamo, proprio all’interno del Codice del Consumo, agli artt. da 114 a 127.

Quella disciplina all’art. 15, stabiliva espressamente che “le disposizioni del presente decreto non escludono né limitano i diritti che siano attribuiti al danneggiato da altre leggi”.

La *ratio* di questa norma, così come dell’art. 135, è quella di regolare i rapporti tra la nuova disciplina e le altre norme dell’ordinamento giuridico, stabilendo che la nuova non esclude né limita i diritti in favore del consumatore altrove.

È chiaro, ancora una volta, l’intento del legislatore di prevedere un “*favor*” per il consumatore: solo il consumatore, e non anche l’imprenditore, potrà avvalersi di altri diritti e, conseguentemente, per il consumatore la nuova disciplina non sarà derogabile in *pejus*.

Si discute in dottrina se la nuova disciplina debba ritenersi “speciale” oppure rappresenti solo un tutela minima in favore del consumatore.

Nel primo caso, come tutte le norme speciali, non sarebbe suscettibile di applicazione analogica, né potrebbe affiancarsi alle altre

forme di tutela previste per il consumatore; nel secondo caso sarebbero possibili entrambe queste ipotesi.

A giudizio di chi scrive le nuove norme rappresentano una tutela minima per il consumatore, la cui portata è capace di influenzare la disciplina del contratto in generale, nonché delle forme di danno cagionato da bene di consumo, ben potendo affiancarsi alle previsioni di legge già presenti nel nostro ordinamento giuridico.

#### **4. Recepimento Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali.**

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il Decreto Legislativo 2 agosto 2007, n. 146 a tutela dei consumatori, recependo la Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali che sarà applicata a tutta l'Unione a partire dal prossimo 12 dicembre. I decreti ampliano il campo delle condotte sanzionabili e rafforzano le competenze dell'Antitrust.

Dai prodotti venduti porta a porta alle telefonate promozionali troppo insistenti, fino al *pressing* psicologico, il governo ha stilato la "lista nera" dei comportamenti che d'ora in poi saranno vietati per non danneggiare i consumatori, facendo dell'Italia il primo paese a recepire la direttiva.

Il decreto approvato dal Consiglio dei Ministri vieta le pratiche commerciali scorrette nei rapporti tra imprese e consumatori. In particolare, il recepimento della Direttiva europea implica l'ampliamento delle condotte sanzionabili non più limitate ai messaggi di pubblicità ingannevole o comparativa illecita, ma, spiega il Ministero dello Sviluppo economico, "investe qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale compresa la pubblicità e il marketing, posta in essere da un professionista, in

relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori”. La sanzione amministrativa, quindi, si applicherà in futuro ad ogni comportamento scorretto “tale da alterare in misura apprezzabile la capacità del consumatore di prendere una decisione consapevole, inducendolo pertanto ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso”.

Vengono inoltre rafforzate le competenze dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, stabilendo la procedibilità di ufficio e precisando le procedure di intervento preventivo in via cautelare dell’Antitrust in materia, dirette a rendere maggiormente rapido ed effettivo l’intervento sanzionatorio. È infine previsto il raddoppio dei limiti massimi delle multe.

“L’assegnazione all’Autorità Antitrust dei nuovi poteri in materia di pubblicità ingannevole e pratiche commerciali sleali ci permette di fare un passo importante per una maggiore tutela dei consumatori, sempre più spesso vittime di abusi, inganni, se non addirittura raggiri truffaldini”. Così il presidente dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato, Antonio Catricalà, commenta il varo da parte del Consiglio dei Ministri dei due decreti legislativi. “Da tempo la sempre maggiore richiesta di giustizia da parte dei molti consumatori che si rivolgono ai nostri uffici mostrava la necessità di interventi più efficaci. Adesso, - continua il Garante - grazie soprattutto alla possibilità di agire d’ufficio e all’inasprimento delle sanzioni, questa richiesta comincerà ad avere risposte rapide e concrete.

## Bibliografia

- AA.VV., *La pubblicità. Figure contrattuali, tutela del consumatore, salvaguardia della concorrenza*, a cura di C. Vaccà, Milano, 1992;
- AA.VV., *La nuova disciplina delle clausole vessatorie nel codice civile*, a cura di A. Barenghi, Napoli, 1996;
- AA.VV., *Tendenze evolutive nella tutela del consumatore*, Napoli, 1998;
- AA.VV., *Codice del consumo e del risparmio*, a cura di G. Alpa, Milano, 1999;
- AA.VV., *Commentario al capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore (art. 1469 bis-1469 sexies)*, a cura di C.M. Bianca ed altri, Padova, 1999;
- AA.VV., *Guida al diritto dei consumatori*, a cura di R. Pardolesi, Camera di commercio, Rieti, 1999;
- AA.VV., *La disciplina delle clausole vessatorie*, in AA.VV., *Materiali e commenti sul nuovo diritto dei contratti*, a cura di G. Vettori, Padova, 1999;
- AA.VV., *Materiali e commenti sul nuovo diritto dei contratti*, a cura di G. Vettori, Padova, 1999;
- AA.VV., *Consumatori, contratti, conflittualità*, a cura di C. Vaccà, Milano, 2000;
- AA.VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001;
- AA.VV., *La disciplina del commercio elettronico e delle altre forme di contrattazione a distanza. Commento al d.lg. 22 maggio 1999, n. 185*, a cura di M. Atelli, Torino, 2001;
- AA.VV., *Impresa, Pubblica amministrazione e tutela del consumatore. Gli statuti speciali del contraente debole*, Roma, 2002;
- AA.VV., *Clausole vessatorie nei contratti dei consumatori*, a cura di G. Alpa e S. Patti, Milano, 2003;
- AA.VV., *Commentario alla disciplina della vendita dei beni di consumo*, a cura di L. Garofalo, Padova, 2003;
- AA.VV., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, cura di F. Bocchini, 2 voll., Torino, 2003;
- AA.VV., *Le garanzie nella vendita dei beni di consumo*, a cura di M. Bin e A. Luminoso, in *Tratt. di dir. comm. e dir. pubbl. dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. XXXI, Padova, 2003;
- AA.VV., *Commentario sulla vendita dei beni di consumo*, a cura di S. Patti, Milano, 2004;
- AA.VV., *La vendita dei beni di consumo. Commentario breve agli artt. 1519-bis ss. c.c.*, a cura di C. Berti, Milano, 2004;

- AA.VV., *Repertorio di giurisprudenza sulle clausole vessatorie nei contratti dei consumatori*, a cura di G. Alpa, S. Patti ed al., Milano, 2004;
- AA.VV., *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, a cura di Chiarloni e Fiorio, Torino, 2005;
- AA.VV., *I contratti dei consumatori*, a cura di E. Gabrielli ed E. Minervini, Torino, 2005;
- AA.VV., *La vendita di beni di consumo*, a cura di R. Alessi, Milano, 2005;
- V. ACHILLI, *Recesso ex d.l.vo 50/1992: inderogabilità della forma nell'informazione al consumatore*, in *Arch. civ.*, 2004;
- F. ADDIS (a cura di), *Aspetti della vendita dei beni di consumo*, Milano, 2003;
- F. ADDIS, *Tradizione e innovazione nella vendita di beni di consumo: unità e frammentazione nel sistema delle garanzie*, in *Giust. civ.*, 2004;
- ALAIMO, AMUSO, CALDERINI, CONTI, DE NOVA, DONA, ELKANN, MIRANDA, PALMIGIANO, PUTTI, RUFFOLO, *La tutela del consumatore*, athena, 2004;
- G. ALPA, *Il Diritto dei consumatori*, Bari, 1995;
- G. ALPA, *Contratti a distanza. Prime considerazioni*, in *Contratti*, 1999;
- G. ALPA, *Il diritto dei consumatori*, IV ed., Roma-Bari, 2002;
- G. ALPA, M. BESSONE, *La responsabilità del produttore*, IV ed., a cura di F. Torcello, Milano, 1999;
- G. ALPA, G. CHINÈ, *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Digesto civ.*, App., vol. XV, Torino, 1997;
- G. AMADIO, *Proprietà e consegna nella vendita dei beni di consumo*, in *Riv. dir. civ.*, 2004;
- F. AMATUCCI, *Il commercio equo e solidale*, Milano, 1997;
- R. ANGELINI, *Oggetto e limiti del confronto nella pubblicità comparativa*, in *Europa e dir. priv.*, 2004;
- A. AREDDU, *La tutela del contraente "debole" in Europa*, Roma, 1996;
- A. ARLOTTA, *Il contratto di viaggio e le conseguenze del suo inadempimento: «danno da vacanza rovinata» e overbooking*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2004;
- J. ARNDT, *Paradigms in consumer research: a review of perspectives and approaches*, in *20 European J. of Marketing* (1986);
- F. ASTONE, *I contratti negoziati fuori dei locali commerciali*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II ed., vol. IV, Padova, 2003;
- P. AUTERI, *La pubblicità comparativa secondo la direttiva 97/55/Ce - Un primo commento*, in *Contr. impr./Europa*, 1998;
- A.M. AZZARO, *Intese restrittive della concorrenza e (contr)atti in danno del consumatore*, in *Riv. dir. comm.*, 2003;

- E. BANI, *La regolamentazione dell'informazione pubblicitaria*, in M. GIUSTI (a cura di), *Diritto pubblico dell'economia*, Padova, 1994;
- A. BARENGHI, *I contratti per adesione e le clausole vessatorie*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II ed., vol. III, Padova, 2003;
- S. BASTIANON, *Responsabilità del produttore per prodotti difettosi: quale tutela per il consumatore?*, in *Resp. civ. prev.*, 2002;
- G. BENELLI, *Responsabilità dell'organizzatore per "Overbooking alberghiero e risarcimento del danno*, in *I contratti n.5*, 1998;
- C. BERTI, *Pubblicità scorretta e diritti dei terzi*, Milano, 2000;
- C.M. BIANCA, F.D. BUSNELLI ed altri (a cura di), *La nuova disciplina sulle clausole vessatorie (Capo XIV bis del codice civile: dei contratti del consumatore)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1997;
- A. BITETTO, *La responsabilità del produttore nel "nuovo" sistema del danno non patrimoniale*, in *Foro it.*, 2004;
- F. BOCCHINI, *Nozione di consumatore e modelli economici*, in AA.VV., *Diritto dei consumatori e nuove tecnologie*, a cura dello stesso Bocchini, vol. I, Torino, 2003;
- G. BONANNO, *Concorrenza imperfetta e differenziazione dei prodotti: una rassegna critica di recenti discussioni analitiche*, in *Note economiche*, 1986, n. 5-6;
- C. BORGHI, *Il consumo critico. Dal commercio equo-solidale al riciclo*, Milano, 2005;
- A. BORRUSO, *La pubblicità ingannevole e la nuova disciplina della pubblicità comparativa*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2002;
- V. BUONOCORE, *I contratti di trasporto e di viaggio*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da Buonocore, sez. II, tomo V, Torino, 2003;
- F. CAFAGGI, *Pubblicità commerciale*, in *Digesto comm.*, vol. XI, Torino, 1995;
- F. CAFAGGI, V. CUFFARO, L. DI VIA, *Attuazione della direttiva n. 450/84/CEE in materia di pubblicità ingannevole*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1993;
- R. CAFARO, *Premi assicurativi illegittimamente versati: rimborsi e tutele*, La Tribuna, Piacenza, 2003;
- R. CALVO, *I contratti del consumatore*, in *Trattato di dir. comm. e dir. pubbl. dell'economia*, diretto da F. Galgano, vol. XXXIV, Padova, 2005;
- F. CAMELI, *La disciplina antitrust ed il risarcimento dei danni nella giurisprudenza americana e in quella italiana*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2003;
- R. CAMERO, S. DELLA VALLE, *La nuova disciplina dei diritti del consumatore*, Milano, 1999;
- G. CAPO, *La vendita fuori dei locali commerciali: d.lg 15 gennaio 1992 n. 50*, in AA.VV., *Codice della vendita*, a cura di A. Luminoso e V. Buonocore, II ed., Milano, 2005;
- F. CAPELLI, *Come informare il consumatore*, in *Dir. comun. scambi internaz.*, 1997;

- G. CAPILLI, *Responsabilità contrattuale del produttore e tutela dell'acquirente*, in *Contratti*, 2005;
- G. CAPO, *Le vendite a distanza: d. lg. 22 maggio 1999, n. 185*, in AA.VV., *Codice della vendita*, a cura di A. Luminoso e V. Buonocore, II ed., Milano, 2005;
- R. CAPPUCCIO, *Il danno da vacanza rovinata*, in *Nuovo dir.*, 2004;
- C. CARRASSI, *Tutela del consumatore nell'acquisto di pacchetti turistici: finalmente una risposta adeguata del legislatore italiano?*, in *Economia e diritto del terziario*, 1995;
- C. CARRASSI, *Tutela del turista nei viaggi a forfait. Finalmente una risposta adeguata del legislatore italiano?*, in *Corr. Giur.*, 1995;
- U. CARNEVALI, *Responsabilità del produttore*, in *Enc. Dir.*, App., Vol. II, Milano, 1998;
- G. CARRIERO, *Il credito al consumo*, in Banca d'Italia, *Quaderni di ricerca*, Roma, 1998;
- G. CARRIERO, *Autonomia privata e disciplina del mercato. Il credito al consumo*, in *Trattato di diritto privato*, diretto da M. Bessone, Torino, 2002;
- A. CARÙ, B. COVA, *Esperienze di consumo e marketing esperienziale: radici diverse e convergenze possibili*, in *Micro & Macro Marketing*, 2003;
- V. CASPANI, *I consumatori e la giustizia*, Piacenza, 2002;
- S. CASTALDO, S. BOTTI, *La dimensione emozionale dello shopping*, in *Economia & Management*, 1999;
- M. CASTELLS, *La nascita della società in rete*, Milano, 2002;
- C. CASTRONOVO, *Antitrust e abuso di responsabilità civile*, in *Danno e resp.*, 2004;
- C. CASTRONOVO, *Responsabilità civile antitrust: balocchi e profumi*, in *Danno e resp.*, 2004;
- A. CECCHERINI, *Pubblicità televisiva, televendite e audiotex*, in *Giust. civ.*, 2002;
- R. CESARANI, *Raccontare il postmoderno*, Torino, 1997;
- E. CESÀRO (a cura di), *Clausole vessatorie e contratto del consumatore*, 2 Voll., Padova, 1997;
- G. CHINÈ, *Il consumatore*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, Padova, 1996 e 1997;
- G. CHINÈ, *Il consumatore*, in AA.VV., *Trattato di diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II ed., vol. I, Padova, 2003;
- V. CODELUPPI, *Lo spettacolo della merce*, Milano, 2000; E. DI NALLO (a cura di), *Il significato sociale del consumo*, Roma-Bari, 1997;
- A. CONTALDO, *Commento al decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole*, in *Nuovo dir.*, 1992;
- R. CONTI, *Corte di giustizia e responsabilità del produttore. Un passo avanti (o tre) passi indietro nella tutela del consumatore?*, in *Corr. giur.*, 2002;

- G. CORASANITI, A. VASSELLI (a cura di), *Diritto della comunicazione pubblicitaria*, Torino, 1999;
- A. CORDIANO, *Sicurezza dei prodotti e tutela preventiva dei consumatori*, Padova, 2005;
- E. CORSO, *Vendita dei beni di consumo*, in *Commentario al cod. civ. Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 2005;
- G. COZZI, G. FERRERO, *Marketing. Principi, metodi, tendenze evolutive*, Torino, 2000;
- B. COVA, *Il marketing tribale*, Milano, 2003;
- D. DALLI, S. ROMANI, *Il comportamento del consumatore. Acquisti e consumi in una prospettiva di marketing*, II ed., Milano, 2004;
- G. DE CRISTOFARO, *Contratti a distanza e norme a tutela del consumatore*, in *Studium iuris*, 1999;
- G. DE MARZO, *I contratti a distanza*, Milano, 1999;
- G. DE MARZO, *Tutela inibitoria degli interessi collettivi e diritto comunitario*, in *Contratti*, 2001;
- G. DE NOVA, *Informazioni e contratto: il regolamento contrattuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1993;
- G. DE NOVA (a cura di), *Le clausole vessatorie*, Milano, 1996;
- A. DEL NINNO, *Il nuovo codice di autoregolamentazione per le televendite. Il quadro normativo e le nuove garanzie per gli utenti*, in *Dir. econ. mezzi comunicazione*, 2003;
- L. DELOGU, *Anche in Italia un codice del consumo*, in *Contr. e impresa/Europa*, 2003;
- F. DENOZZA, *Antitrust - Leggi monopolistiche a tutela dei consumatori nella CEE e negli USA*, Bologna, 1988;
- E. DI NALLO (a cura di), *Quale marketing per la società complessa? Consumo, comunicazione, innovazione*, Milano, 1998;
- L. DI PAOLA, *Vendita dei beni di consumo: si rafforzano le garanzie per l'acquirente*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 2-3, Padova, 2002;
- A. DI PIETRO, *Le nuove forme di tutela della pubblicità comparativa*, in *Dir. e prat. soc.*, 1999;
- A. DONATI – G. VOLPE PUTZOLU, *Manuale di diritto delle assicurazioni*, Giuffrè, Milano, 1999;
- K.M. ELKSTROM, *Revisiting the family tree: historical and future consumer behavior research*, in *1 Academy of Marketing Science Rev.* (2003);
- M. ERMINI, M. LASCIALFARI, V. PANDOLFINI, *I contratti di multiproprietà*, a cura di V. Cuffaro, Milano, 2003;
- G. FABRIS, *Il nuovo consumatore: verso il postmoderno*, Milano, 2003;
- F. FIGURELLI, *Pubblicità ingannevole e comparativa (commento al d.leg. 25 febbraio 2000, n. 67)*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000;

- G. FLORIDIA, *Il controllo della pubblicità comparativa in Italia*, in *Dir. ind.*, 1998;
- G. FLORIDIA, *La repressione della pubblicità comparativa*, in *Dir. ind.*, 1999;
- V. FRANCESCHELLI- G. SILINGARDI, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 1999;
- M. FRANZONI, *Dieci anni di responsabilità del produttore*, in *Danno e resp.*, 1998;
- A. FRATERNALE, *I contratti a distanza*, Milano, 2002;
- A. FRIGNANI, M. WAELBROECK, *Disciplina della concorrenza nella CEE*, IV ed., Torino, 1986;
- M. FUSI, *I contratti nuovi. Pubblicità commerciale. Tecnica, modelli, tipi contrattuali*, in *Trattato di dir. priv.*, diretto da M. Bessone, Torino, 2001;
- M. FUSI, P. TESTA, P. COTTAFIVI, *La pubblicità ingannevole. Commento al D. lg. 25 gennaio 1992, n. 74*, Milano, 1993;
- M. FUSI, P. TESTA, P. COTTAFIVI, *Le nuove regole per la pubblicità comparativa*, Marinotti, Milano, 2000;
- E. GABRIELLI, A. ORESTANO, *Contratti del consumatore*, Torino, 2000;
- A. GAMBARO, *Contratto e regole dispositive*, in *Riv. dir. civ.*, 2004;
- A.M. GAMBINO, *L'accordo telematico*, Milano, 1997;
- G. GHIDINI, *Come batterci da consumatori*, Milano, 1991;
- E. GIANNANTONIO, *Manuale di diritto dell'informatica*, Padova, 1997;
- C.F. GIORDANO, *Consumatore*, in E. PICOZZA (a cura di), *Dizionario pubblico dell'economia*, Rimini, 1998;
- P. GIRARDI, *La disciplina giuridica dell'overbooking nel trasporto aereo di linea e gli indennizzi per il mancato imbarco*, in DE NOVA-VACCA, *I contratti di viaggio e turismo*;
- M. GRANIERI, *Brevi note sulla protezione dei consumatori nei contratti a distanza*, in *Foro it.*, 2000;
- E. GRAZIUSO, *La tutela del consumatore contro le clausole abusive*, Milano, 2002;
- A. GUARNERI, *Cartello degli assicuratori e tutela degli assicurati: aspettando le sezioni unite*, in *Resp. civ. prev.*, 2004;
- L. GUATRI, S. VICARI, R. FIOCCA, *Marketing*, Milano, 1999;
- E. GUERINONI, *Il danno da vacanza rovinata*, Piacenza, 2003;
- B. GUIDETTI, *Il warentest nella pubblicità comparativa*, in *Riv. dir. ind.*, 1998;
- S. GUIZZARDI, *Pubblicità comparativa e autodisciplina pubblicitaria: prospettive dopo la direttiva Cee*, in *Giur. it.*, 1999;
- G. GUIZZI, *Struttura concorrenziale del mercato e tutela dei consumatori: Una relazione ancora da esplorare*, in *Foro it.*, 2004;
- J.A. HOWARD, *Buyer behavior in marketing strategy*, 4th ed., Englewood Cliffs, 1994;
- N. IRTI, *L'età della decodificazione*, IV ed., Milano, 1992;

- C. IURILLI, *Autonomia contrattuale e garanzie nella vendita di beni di consumo*, Milano, 2004;
- M.E. LA TORRE, *Il contratto di viaggio tutto compreso*, in *Gius. Civ.*, 1996;
- V. LENOCI, *Luci ed ombre della normativa europea in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003;
- W. LIPPMANN, *Drift and mastery an attempt to diagnose the current unrest*, 1914, revisione, introduzione e note di W. E. LEUCHTENBURG, Madison, University of Wisconsin press, 1985;
- A.M. MANCALEONI, *I contratti con i consumatori tra diritto comunitario e diritto comune europeo*, Napoli, 2005;
- G. MANGIONE, *Osservazioni sulla pubblicità comparativa alla luce della direttiva 97/55/Ce*, in *Dir. comm. internaz.*, 1998;
- A. MANTELERO, *Televendite e tutela dei soggetti deboli nell'attuazione della direttiva 97/36/CE*, in *Contr. impr./Europa*, 2002;
- P. MARTINELLO, C. BAKER, *Il consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti*, in AA.VV., *I diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di G. Alpa e V. Levi, Milano, 2001;
- M.G. MARTINENGO, *Consumatore e luoghi d'acquisto*, Milano, 1998;
- A. MATTERA RICIGLIANO, *Il mercato unico. Norme e funzionamento*, Torino, 1990;
- V. MELI, *La repressione della pubblicità ingannevole*, Torino, 1994;
- V. MELI, *Prospettive di disciplina della pubblicità comparativa alla luce della direttive 97/55*, in *Europa e dir. priv.*, 1998;
- V. MELI, *La pubblicità comparativa fra vecchia e nuova disciplina*, in *Giur. comm.*, 1999;
- E. MINERVINI, *Tutela del consumatore e clausole vessatorie*, Napoli, 1999;
- E. MINERVINI, *La conciliazione stragiudiziale delle controversie. Il ruolo delle camere di commercio*, Napoli, 2003;
- W. MITCHELL, *The backward art of spending money*, in "American economic review", 2 giugno 1912;
- F. MORANDI – M.M. COMENALE PINTO – M. LA TORRE, *I contratti turistici*, Milano, 2004;
- A. MUNARI, G. GIACCHERO, *Su alcune recenti modifiche al d. lgs. 9 novembre 1998, n. 427 in materia di multiproprietà*, in *Riv. dir. priv.*, 2003;
- A. MUSIO, *La pubblicità comparativa alla luce della direttiva 97/55/Ce*, in *Dir. inf. informat.*, 1999;
- C. NECCHI, *Il danno da prodotto prima e dopo il d.p.r. 24 maggio 1988, n. 224*, in *Impresa*, 2002;
- D. NORTH, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzioni dell'economia*, Bologna, 1994;

- A. ORICCHIO, *Tutela del consumatore e servizi pubblici*, Milano, 2001;
- C. ORSINGHER, *Il servizio dalla parte del cliente Un approccio cognitivo all'esperienza di consumo*, Roma, 2000;
- C. PACI, *La tutela del consumatore nella legislazione e nella giurisprudenza*, Rimini, 1997;
- A. PALMIERI, *Le garanzie nella vendita e la difficile edificazione del diritto comunitario dei contratti*, in *Foro it.*, 2004;
- A. PALMIERI, R. PARDOLESI, *Difetti del prodotto e del diritto privato europeo*, in *Foro it.*, 2002;
- A. PALMIERI, R. PARDOLESI, *L'antitrust per il benessere (e il risarcimento del danno) dei consumatori*, in *Foro it.*, 2005;
- R. PARDOLESI, *Cartello e contratti dei consumatori: da Leibniz a Sansone?*, in *Foro it.*, 2004;
- F. PERFETTI, *Prime riflessioni sul D.Lgs. 22 maggio 1999, n. 185 in materia di contratti a distanza*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2000;
- E. PODDIGHE, *I contratti con i consumatori*, Milano, 2000;
- S. PODESTÀ, M. ADDIS, *Il postmodernismo: alla ricerca dell'introvabile*, in *Finanza, Marketing e produzione*, 2003;
- G. PONZANELLI, *Estensione della responsabilità oggettiva anche all'agricoltore, all'allevatore, al pescatore e al cacciatore*, in *Danno e resp.*, 2001;
- G. PONZANELLI, *Armonizzazione del diritto v. protezione del consumatore: il caso della responsabilità del produttore*, in *Danno e resp.*, 2002;
- G. PONZANELLI, *Responsabilità oggettiva del produttore e difetto di informazione*, in *Danno e resp.*, 2003;
- R.A. POSNER, *Antitrust Law: an Economic Perspective*, Chicago, 1976;
- A. RAPISARDI, *Il diritto industriale dieci anni dopo - Il punto su ... la pubblicità*, in *Dir. ind.*, 2002;
- D. RIOU, *L'arte del ventesimo secolo. Protagonisti, temi, correnti*, Torino, 2000;
- D. RISPOLI, *La pubblicità. Tra mercato e diritti dei cittadini utenti*, Milano, 1997;
- T.S. ROBERTSON, H.H. KASSARJIAN (ed. by), *Handbook of consumer behavior*, Englewood Cliffs, 1991;,
- V. ROPPO, *La nuova disciplina delle clausole abusive*, *Rivista di diritto civile*, I – 1994;
- V. ROPPO, G. NAPOLETANO, *Clausole abusive*, in *Enc. giur.*, vol. V, Roma, 1996;
- C. ROSSELLO, *La pubblicità ingannevole. L'attuazione della direttiva comunitaria*, in *Econ. e dir. terziario*, 1994;
- M. ROSSETTI, *Danno da vacanza rovinata*, in *Contratti*, 2004;

- G. ROSSI, *La pubblicità dannosa. concorrenza sleale, diritto a non essere ingannati, diritti della personalità*, Milano, 2000;
- I. SABBATELLI, *R.c. auto: rimborsi e tutela dei consumatori*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2003;
- R. SCIAUDONE, *L'attuazione della direttiva 97/7/CE sulla tutela dei consumatori in materia di contratti a distanza*, in *Giur. piem*, 2000;
- W.G. SCOTT, *Lo sviluppo teorico del Marketing*, in *Manuale di marketing*, a cura di L. GUATRI e W.G. SCOTT, II ed., Milano, 1976;
- W.G. SCOTT, *Il marketing nella società dell'informazione*, in W.G. SCOTT, M. MURTULA, M. STECCO (a cura di), *Manuale di management. Strategie, modelli e risorse dell'impresa nell'economia digitale*, Milano, 2003;
- D. SECONDULFO, *La danza delle cose. La funzione comunicativa dei beni nella società post-industriale*, Milano, 1990;
- G. SILINGARDI – F. MORANDI, *La vendita di pacchetti turistici*, Torino, 1998;
- F. SILVA, A. CAVALIERE, *I diritti del consumatore e l'efficienza economica*, in "La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione", a cura di F. SILVA, Roma, 1996;
- I. SIMONSON, Z. CARMON, R. DHAR, A. DROLET, S.M. NOWLIS, *Consumer research: in search of identity*, in *52 Annual Rev. Of Psychology*, 2001;
- A.M. SINISCALCHI, *Limitazione di responsabilità nella "vendita" dei beni di consumo*, in *Danno e resp.*, 2005;
- G. SIRI, *La psiche del consumo*, Milano, 2001;
- L. SORDELLI, *Pubblicità (disciplina della)*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma, 1991;
- A. STOPPA, *Responsabilità del produttore* in *Digesto civ.*, Vol. XVII, Torino, 1998;
- B. TASSONE, *Vendita a distanza*, in E.M. TRIPODI, B. TASSONE (a cura di), *Vendita*, ne *I Nuovi contratti nella prassi civile e commerciale*, a cura di P. Cendon, vol. XV, tomo 1, Torino, 2004;
- B. TASSONE, *Vendita fuori dei locali commerciali*, in E.M. TRIPODI, B. TASSONE (a cura di), *Vendita*, ne *I Nuovi contratti nella prassi civile e commerciale*, a cura di P. Cendon, vol. XV, tomo 1, Torino, 2004;
- M. TOMMASINI, *Interventi normativi sulla responsabilità degli operatori turistici nei contratti di viaggio tutto compreso*, in *Giust. Civ.*, 2000;
- F. TORIELLO, *La protezione dell'acquirente a distanza*, in *Corr. giur.*, 1999;
- R. TORINO, *L'attuazione in Italia della Direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità comparativa*, in *Discipl. comm.*, 2000, p. 761 ss.; I. BAIETTI, *La pubblicità comparativa*, Milano, 1999;
- E.M. TRIPODI, M. GASPARINI, *Informazioni chiare e visibili su prodotti e confezioni*, in *Consulenza*, n. 17/1997;

- M.R. TUFARELLI, *La Corte di cassazione di fronte al danno da illecito antitrust: un'occasione persa!*, in *Giust. civ.*, 2003;
- A. TULLIO, *Il contratto per adesione*, Milano, 1997;
- A. TURCO, *Sul rifiuto della proposta alternativa del tour operator in caso di modifiche dopo la partenza*, in *Dir., Tur.*, 2003;
- C. VACCÀ, *La vacanza rovinata e la tutela dei diritti del fruitore dei servizi turistici*, in *Riv. Dir. Comm.*, 1992;
- C. VACCÀ, *L'uso della lingua italiana nell'informazione al consumatore (commento al d.m. 8 febbraio 1997 n. 101)*, in *Contratti*, 1997;
- D. VALENTINO, *I contratti negoziati fuori dei locali commerciali e i contratti a distanza*, in AA.VV., *I contratti dei consumatori*, a cura di E. Gabrielli ed E. Minervini, Torino, 2005;
- C. VERARDI, *L'accesso alla giustizia e la tutela collettiva dei consumatori*, in AA.VV., *Il diritto privato dell'Unione Europea*, a cura di A. Tizzano, in *Tratt. di dir. priv.*, diretto da M. Bessone, vol. XXVI, tomo II, Torino, 2000;
- A. ZACCARIA- G. DE CRISTOFARO, *La vendita dei beni di consumo. – Commento agli artt. 1519 bis - 1519 nonies del Codice Civile*, Padova, 2002;
- S. ZAPPALÀ, G. SARCHIELLI (a cura di), *Prospettive di psicologia economica*, Milano, 2001;
- V. Z. ZENCOVICH, "Consumatore (tutela del)", *Enciclopedia Giuridica Italiana*;
- S. ZUNARELLI, *La direttiva CEE n° 90/134 del 1990 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti tutto compreso*, in G. SILINGARDI – V.Z. ZENCOVICH, *La tutela del turista*, Napoli, 1993;
- O. ZUNZ, *Why the american century?*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1998;