

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DELLA TUSCIA**  
**FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE**

Corso di laurea

**Comunicazione pubblica, d'impresa e pubblicità**

Tesina

**La tutela dei consumatori nell'Unione Europea**

Cattedra

**Storia delle istituzioni europee**

Docente

**Prof.ssa Giovanna Tosatti**

Studente

**Antonino Sicilia “298”**

ANNO ACCADEMICO 2011/2012

## Indice

<b>Introduzione</b> .....	3
<b>Il consumatore</b> .....	3
<b>Origini della difesa dei consumatori</b> .....	5
La storia del consumerismo .....	5
<b>L'Unione Europea</b> .....	8
<b>Il sistema giuridico comunitario</b> .....	9
L'acquis communautaire in materia di consumo .....	10
La tutela dei consumatori oltre il canale legislativo .....	12
<b>Evoluzione della legislazione in materia di consumo</b> .....	13
Una normativa in continua evoluzione .....	16
<b>Le iniziative della Comunità negli ultimi vent'anni</b> .....	17
I piani di azione triennale.....	17
Le strategie dei consumatori negli ultimi piani quinquennali.....	21
Strategia per la politica dei consumatori periodo 2002-2006 .....	21
Strategia per la politica dei consumatori periodo 2007-2013.....	23
<b>Libro verde sulla revisione dell'acquis comunitario in materia di tutela dei consumatori</b> .....	26
<b>Bibliografia</b> .....	27
<b>Sitografia</b> .....	27

## **Introduzione**

L'argomento di questa tesi riguarda la tutela del consumatore all'interno dell'Unione Europea.

Il presente lavoro, prendendo spunto dal presupposto che ogni cittadino è anche un consumatore, si prefigge di mostrare, in modo sintetico e sicuramente non esaustivo, come l'Unione europea:

- s'impegna per tutelare la salute, la sicurezza e il benessere economico dei cittadini;
- cerca di aiutare i consumatori a salvaguardare i loro interessi;
- incoraggia la creazione e la gestione associazioni autonome di consumatori.

In particolare, in questo elaborato, dopo aver effettuato un breve cenno sul consumatore e sui suoi diritti, vengono illustrate le origini del consumo, la normazione comunitaria (acquis communautaire), l'evoluzione della politica comunitaria in materia di consumo, le strategie politiche comunitarie attuate per i consumatori negli ultimi anni.

## **Il consumatore**

### Il consumo

Il consumo costituisce il punto di partenza delle attività economiche e il suo ruolo è stato incrementato dallo sviluppo delle economie di scambio che, negli ultimi decenni, ne hanno accentuato i significati segnaletici e relazionali.

Un'adeguata tutela dei consumatori permette un migliore funzionamento dei sistemi economici, emarginando le imprese scorrette, consolidando i diritti dei cittadini e promovendo lo sviluppo economico e sociale.

## Il consumatore

Per consumatore si intende la “persona fisica che acquista o utilizza beni o servizi per scopi non riferibili all’attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta” (Codice del Consumo - Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206). Quindi consumatore non potrà essere una persona giuridica o un'associazione o un comitato o una cooperativa, nonostante l'assenza di uno scopo di lucro, e in tali casi non si applicherà il codice del consumo ma il codice civile.

L'Atto Unico del 1987 ha introdotto all'art. 100 la nozione di consumatore e stabilito la volontà di dare un livello di protezione elevato.<sup>1</sup> a questa figura centrale nell'economia e nella politica dell'Unione.

Al consumatore sono riconosciuti alcuni diritti fondamentali, sia individuali sia collettivi e ne è promossa la tutela anche in forma collettiva e associativa.

I diritti fondamentali riconosciuti sono:

- tutela della salute;
- sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi;
- adeguata informazione e corretta pubblicità;
- educazione al consumo;
- correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali;
- promozione e sviluppo dell'associazionismo libero;
- erogazione dei servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza.

---

<sup>1</sup> CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA - Articolo 38 - Protezione dei consumatori - Nelle politiche dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori.

## **Origini della difesa dei consumatori**

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.

### La storia del consumerismo

Il fenomeno sociale del consumerismo nasce negli Stati Uniti d'America alla fine del XIX° secolo, ed è il frutto di una vasta protesta degli strati più poveri del proletariato americano, già allora vessato dai grandi monopolisti ed oligopolisti che imponevano alti prezzi e qualità scadente sui generi di prima necessità.

Il successo delle proteste portò alla approvazione di leggi federali che imposero un livello minimo di genuinità negli alimenti e nei medicinali. Si trattò però di un successo parziale, e la protesta, per gli stessi motivi, tornò ad imporsi prepotentemente negli anni della grande depressione.

Questa seconda ondata mise più chiaramente in luce i due principali fattori di debolezza delle masse dei lavoratori/consumatori:

- l'assoluta mancanza di informazioni sui prodotti, che impediva di effettuare scelte corrette e quindi di orientare l'offerta.

- la carenza di rappresentanza politica, che avrebbe potuto unire e canalizzare meglio le proteste ancora sparse e disunite.

La prima esperienza organizzata concernente il consumerismo ebbe origine proprio in quegli anni, e portò alla fondazione della rivista "Consumers Research Bulletin", che pubblicava i risultati di test comparativi su prodotti di largo consumo.

A questa iniziativa fece seguito la nascita di "Consumers Union", un'associazione ancora oggi molto attiva negli Stati Uniti ed in Canada.

Solo nel secondo dopoguerra la cultura consumerista trovò terreno fertile in Europa. Negli anni cinquanta, ad esempio, il governo inglese ritenne necessario dare ai consumatori la possibilità di esprimersi su materie che tradizionalmente erano riservate a produttori e commercianti, e creò un apposito organismo amministrativo di protezione; e nella stessa direzione si mosse anche il governo danese; questa terza fase di crescita della cultura consumerista, che ha finalmente traslato i suoi germi sulla sponda europea dell'Atlantico, ha anche goduto di una positiva opinione ed attenzione da parte di politici e uomini di governo dei due continenti.

Fu per primo il presidente J. F. Kennedy, nel 1962, a dare una definizione ufficiale dei diritti dei consumatori:

- sicurezza,
- informazione,
- opportunità di scelta,
- attenzione governativa.

Solo nel 1975, la Comunità Europea, dopo un lungo dibattito interno, riordina in modo organico tutte le iniziative in materia di tutela del consumatore e precisa quali saranno gli obiettivi del suo intervento:

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

Con il passare degli anni l'intervento comunitario si è fatto sempre più incalzante ed attivo, in particolare:

- l'Atto Unico Europeo, entrato in vigore l'1 luglio 1987, ha previsto 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;
- il trattato di Maastricht, entrato in vigore l'1/11/1993, 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.

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 un effettivo ravvicinamento delle legislazioni.

## **L'Unione Europea**

L'unione Europea è un raggruppamento di Stati politicamente democratici, che hanno manifestato la propria volontà di partecipare al progetto di integrazione economica e di unificazione politica.

L'idea ha avuto origine al termine del secondo conflitto mondiale, quando si cercò di costruire, sulle macerie di un continente devastato, un progetto politico in grado di mantenere la pace e promuovere la crescita economica fra gli stati europei.

Dal 1951, un susseguirsi di Trattati ed Accordi ha progressivamente costruito comuni intenti, politiche, strumenti legislativi ed istituzioni.

Dal 1993, anno di entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la Comunità Economica Europea è divenuta Unione Europea e dal 2002 in 12 Stati Membri si è realizzata completamente l'Unione Monetaria (UEM) con l'avvento dell'Euro.

Oggi l'Unione Europea raggruppa 27 Paesi e conta quasi 492 milioni di cittadini, che sono anche consumatori. Il Mercato Unico ha lo scopo di garantire ai predetti consumatori accesso a beni e servizi di qualità, sicuri, trasparenti e competitivi.

Le politiche di tutela dei diritti dei consumatori sono fondamentali per l'Unione Europea per:

- ridurre le disuguaglianze;
- lottare contro le prassi sleali;
- promuovere la salute e la sicurezza;
- migliorare il tenore di vita in generale;
- ...ma soprattutto aumentare la fiducia.

La peculiarità della protezione dei consumatori è di essere trasversale a numerose politiche comunitarie: economica, agricola, energetica, ambientale, trasporti ed altre.



## **Il sistema giuridico comunitario**

Le politiche comunitarie vengono attuate dall'UE attraverso una serie di strumenti giuridici normativi e non, che sono di diversa natura, grado di coercitività e livello di specificità.

I principali sono: regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri.

A questi strumenti, si aggiungono il Libro Bianco, il Libro Verde ed altri dispositivi, che rendono condivisi i risultati di studi e consultazioni effettuati a livello comunitario.

Il Regolamento: Secondo l'art. 249 del TCE (il Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea) "Il regolamento è un atto di natura normativa, di portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri". Gli Stati membri hanno, quindi, l'obbligo di applicarlo integralmente, senza deroghe o modifiche di sorta e senza necessità di leggi attuative. Possono avere come destinatari persone fisiche o giuridiche, soggetti pubblici o privati.

La Direttiva: Secondo l'art. 249 TCE, 3° comma, "la Direttiva vincola lo Stato Membro per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi". La Direttiva, a differenza del Regolamento, necessita di una legge di attuazione (o di recepimento) che ne trasponga le disposizioni a livello nazionale. Normalmente è dato un termine temporale entro il quale gli Stati Membri devono recepire la Direttiva; hanno facoltà di adottare disposizioni più restrittive o più specifiche, ma il contenuto della Direttiva è quello minimo obbligatorio. La direttiva è pertanto obbligatoria in tutti i suoi elementi, proprio come il regolamento, ma, a differenza di quest'ultimo, lascia spazio all'iniziativa legislativa dello Stato Membro. Lo Stato ha la facoltà di disciplinare la materia obbligata dalla Comunità coi mezzi che ritiene più idonei.

La Decisione: è un atto normativo di tipo specifico, applicabile sia agli Stati Membri (anche uno soltanto) che alle singole persone giuridiche o al limite anche fisiche. E' obbligatorio in tutti i suoi elementi e vincola i destinatari da essa espressamente designati.

La Raccomandazione e il Parere: sono due tipologie di atto non vincolante teso a favorire un determinato comportamento o ad esprimere una valutazione condivisa a livello di Unione Europea. I pareri sono generalmente utilizzati per rendere noto il punto di vista dell'istituzione comunitaria che li emana, su una data materia.

Vi sono poi altri atti tra cui le Dichiarazioni, le Risoluzioni, le Comunicazioni.

### L'acquis comunitario in materia di consumo

Con il termine francese "acquis communautaire" si intende l'insieme della normazione dell'Unione Europea.

Esso è in continua evoluzione ed è costituito:

- dai principi, dagli obiettivi politici e dal dispositivo dei trattati;
- dalla legislazione adottata in applicazione dei trattati e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia;
- dalle dichiarazioni e dalle risoluzioni adottate nell'ambito dell'Unione;
- dagli atti che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune;
- dagli atti che rientrano nel contesto della giustizia e degli affari interni;
- dagli accordi internazionali conclusi dalla Comunità e da quelli conclusi dagli Stati membri tra essi nei settori di competenza dell'Unione.

Oltre che dal diritto comunitario propriamente detto, l'acquis comunitario è costituito dunque dagli obiettivi comuni fissati dai trattati.

Scopo di paesi membri è il rispetto e la salvaguardia del complesso delle norme costituenti l'acquis comunitario.

I paesi candidati ad entrare nell'Unione Europea e i nuovi paesi aderenti, devono accettare l'acquis recependo la normativa europea nei propri ordinamenti nazionali.

Gli stessi sono invitati, quindi, a rafforzare le amministrazioni nazionali e i propri sistemi giudiziari e ad adeguare le loro infrastrutture al fine di conformarsi alle norme comunitarie.

In tema di tutela dei consumatori, l'acquis communautaire è in corso di revisione: la Commissione UE ha lanciato ampi processi di consultazione, indagini e gruppi di lavoro a questo fine.

La Comunità Europea, oggi Unione, ha legiferato, con specifico riferimento alla protezione dei consumatori, in materia di: sicurezza dei cosmetici, etichettatura dei prodotti alimentari, pubblicità ingannevole, vendite a domicilio, sicurezza dei giocattoli e sicurezza generale dei prodotti, pagamenti transfrontalieri, clausole abusive nei contratti, vendite a distanza, multiproprietà, commercio elettronico, vendite a distanza dei servizi finanziari, contratti di viaggio, garanzie di conformità dei prodotti, tutela della privacy.

La tutela del consumatore viene attuata soprattutto mediante lo strumento della Direttiva, poiché, nell'ottica del riavvicinamento delle legislazioni, vincola gli Stati Membri al raggiungimento dell'obiettivo fissato, lasciando una certa flessibilità nelle modalità di applicazione delle sue disposizioni.

La direttiva 1999/44/CE, recepita dallo Stato Italiano mediante il D.lgs 24/2002, che estende la garanzia post vendita sui beni a due anni dall'acquisto, ad esempio, fissa i diritti del consumatore e stabilisce all'art. 3 che in caso di difetto di conformità del bene, il consumatore ha diritto alla riparazione o sostituzione, o ad una riduzione del prezzo o, secondo le modalità fissate, alla risoluzione del contratto.

Il consumatore è tutelato negli acquisti di beni di consumo in ogni Stato Membro, che non può sottrarsi dal riconoscere il livello minimo di tutela fissato nella direttiva.

## La tutela dei consumatori oltre il canale legislativo

E' stata istituita presso la Commissione Europea la Direzione Generale per la Salute e la Tutela dei Consumatori (prima DG XXIV, poi denominata SANCO).

La DG SANCO ha un ruolo determinante nella preparazione delle strategie, degli obiettivi e degli strumenti di tutela consumatori.

La DG SANCO della Commissione Europea, promuove e tutela la salute e la sicurezza dei consumatori, realizza programmi di informazione ed educazione al consumo, ricerca, formazione. Avvia periodicamente consultazioni. Supporta inoltre, anche finanziariamente, numerosi progetti e attività delle associazioni di consumatori.

Il 9 ottobre 2003, la Commissione Europea ha istituito un Gruppo Consultivo Europeo dei Consumatori, che sostituisce il precedente "Comitato dei Consumatori".

Il Gruppo Consultivo può essere consultato dalla Commissione su tutti i problemi riguardanti la tutela degli interessi dei consumatori nell'Unione Europea. Esso è composto da un membro rappresentante di ciascuna organizzazione nazionale di consumatori e da un membro proveniente da ciascuna organizzazione europea dei consumatori.

In sintesi, queste le funzioni del Gruppo:

- costituire un forum di discussione generale sui problemi relativi alla tutela dei consumatori;
- manifestare opinioni sulle questioni comunitarie che coinvolgono la protezione dei consumatori;
- consigliare e orientare la Commissione nella definizione delle sue politiche aventi una ripercussione sugli interessi dei consumatori;

- informare la Commissione sugli sviluppi della politica dei consumatori adottata nei paesi membri;
- funzionare da cassa di risonanza dell'azione comunitaria per le altre organizzazioni nazionali.

## **Evoluzione della legislazione in materia di consumo**

La legislazione in materia di consumo si è evoluta in maniera graduale e per certi versi, accidentata, fino alla consacrazione recente nel Codice del Consumo, introdotto con il *D.Lgs. n. 206/2005*.

Il Codice del consumo, oltre ad avere inglobato la precedente legislazione in materia di diritti dei consumatori, *L. n. 281/98*, clausole vessatorie, garanzia per i beni di consumo e danno da prodotti difettosi, ha effettuato una armonizzazione di tutte queste normative, andando così a costituire un corpus organico e coerente.

L'esigenza di introdurre norme correttive a tutela dei consumatori è stata avvertita a livello europeo come strumento per tutelare la concorrenza.

Con il Trattato di Roma del 1957 che ha istituito il mercato comune dando il via alla libera circolazione delle merci, ha iniziato a prendere corpo la tutela del consumatore come strumento per assicurare la libertà dei commerci tra i paesi aderenti al trattato.

Il legislatore europeo, nel tutelare i consumatori, è stato motivato dalla esigenza di tutelare la libertà del mercato. Le regole del gioco della concorrenza, infatti, sono realmente salvaguardate se si eliminano quelle situazioni di possibile squilibrio dato dalla presenza, nel rapporto contrattuale, di un soggetto più debole. In particolare un consumatore accorto e adeguatamente tutelato è in grado di scegliere con consapevolezza i prodotti migliori nel mercato, andando quindi ad instaurare un circolo virtuoso basato sulla sana competizione delle imprese che, a loro volta, cercheranno di immettere nel mercato prodotti migliori in termini di rapporto qualità-prezzo.

Altrettanto evidente è la necessità di armonizzare la normativa in tutti i paesi europei: le imprese potrebbero voler privilegiare quei mercati in cui le norme a tutela dei consumatori sono assenti o comunque molto deboli, creando così effetti distorsivi del mercato.

Nel 1975 la risoluzione CEE individua le linee programmatiche in materia di tutela dei consumi che vanno dalla tutela della salute e sicurezza del consumatore, alla corretta informazione ed educazione.

Ulteriore passo avanti viene fatto dal Trattato di Maastricht del 1992 il quale ha dedicato un titolo alla tutela del consumatore nei confronti del quale devono essere adottati livelli di protezione elevati. Con il Trattato di Maastricht, quindi, la figura del consumatore entra a far parte del sistema di protezione della normativa comunitaria non più solo in via indiretta.

L'*art. 129* del Trattato di Maastricht è stato modificato dal Trattato di Amsterdam del 1997 nel quale la Comunità si impegna a “promuovere gli interessi dei consumatori e ad assicurare un livello elevato di protezione”.

Con tale espressione il legislatore comunitario non si limita ad un generico obbligo di protezione ma a iniziative propositive dirette a migliorare continuamente la tutela del consumatore come necessaria tappa per garantire uno sviluppo sostenibile del mercato europeo.

Va detto che in Italia il codice civile non conteneva specifiche disposizioni applicabili ai consumatori; questo è dovuto essenzialmente al fatto che il diritto dei consumi e l'esigenza di tutela del consumatore, inteso quale contraente debole, è frutto di un mercato capitalistico maturo, nel quale si sono già rese evidenti le contraddizioni e diventa perciò più semplice individuare i meccanismi correttivi.

La legislazione comunitaria in materia di diritto dei consumi era caratterizzata da interventi relativi a specifici settori o aspetti, quali ad es. la responsabilità del produttore

per il danno da prodotti difettosi. Il risultato è stato quello di avere una produzione normativa frammentata che necessitava, man mano che diventava più corposa, di un intervento organico.

Il 23 ottobre 2005 è entrato in vigore il codice del consumo, l'atteso testo che raccoglie e riassetta tutta la normativa in materia di diritti dei consumatori, riorganizzando in forma di ordinamento la disciplina dei rapporti intercorrenti tra il soggetto professionale e il consumatore e coordinando la disciplina italiana con quella comunitaria.

Il Codice del consumo rappresenta un intervento che si allinea alle analoghe legislazioni di settore presenti in altri paesi europei. Lo stesso ha comunque subito, a sua volta, interventi modificativi, primo fra i quali il *D.Lgs. n. 221/2007* contenente "Disposizioni correttive e integrative del D.Lgs. 6 settembre 2005 n. 206 recante Codice del Consumo".

Altra importante modifica è stata introdotta dalla *L. 23 luglio 2009 n. 99*, la quale ha modificato l'*art. 140 bis* del Codice del Consumo relativo alle "azioni di classe". Tale modifica non ha introdotto una vera e propria class action sul modello statunitense, dal momento che si rivela molto più restrittiva rispetto a quella americana per quanto concerne i soggetti legittimati.

Nella "versione italiana", infatti, i legittimati non sono i singoli appartenenti ad una "classe" e la sentenza non è destinata ad avere efficacia erga omnes, ma solo nei confronti di chi abbia aderito all'azione.

Tra le novità, molto significativa è anche quella relativa al recepimento della *Direttiva 2002/65/CE* in materia di servizi finanziari stipulati a distanza tra consumatore e professionista.

## Una normativa in continua evoluzione

Nel corso degli anni questa politica ha assicurato ai consumatori un alto grado di sicurezza in vari settori. Sono in vigore misure specifiche per i giocattoli, le attrezzature di protezione individuale, le apparecchiature elettriche, i cosmetici, i prodotti farmaceutici, i macchinari e le imbarcazioni da diporto.

Nel gennaio 2004, l'UE ha introdotto norme più severe sul ritiro dal commercio dei prodotti difettosi.

Attualmente, la Commissione europea riceve ogni anno più di 1.000 notifiche di prodotti pericolosi o insicuri. I principali prodotti a rischio sono i giocattoli, seguiti dalle apparecchiature elettriche e dai dispositivi di illuminazione. Le nuove norme stabiliscono anche prescrizioni sulla sicurezza di prodotti quali attrezzature sportive e per parchi giochi, articoli di puericultura, apparecchi a gas e la quasi totalità dei prodotti per la casa, tra cui tessuti e mobili.

Nel corso degli anni sono stati presi provvedimenti per salvaguardare gli interessi più generali dei consumatori in settori quali:

- le prassi commerciali scorrette;
- la pubblicità ingannevole e comparativa;
- gli indicatori dei prezzi e l'etichettatura;
- le clausole contrattuali vessatorie;
- la vendita a distanza e la vendita a domicilio;
- la multiproprietà e le vacanze "tutto compreso";
- i diritti dei viaggiatori.



## **Le iniziative della Comunità negli ultimi vent'anni**

All'interno della Comunità Europea i contrasti tra gli interessi della Commissione per la protezione del consumatore e la Commissione per l'industria crearono una situazione di incertezza, per cui i primi anni ottanta furono 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, (firmato il 28.02.1986 e ratificato in Italia con legge 23.12.1986 n. 909), 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 100A 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".

Successivamente, il trattato di Maastricht, firmato il 7.02.1992, ratificato con legge 3.11.1992 n. 454 ed entrato in vigore l'1.11.1993, 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 interessi economici dei consumatori e di garantire loro un'adeguata informazione.

### I piani di azione triennale

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 un effettivo ravvicinamento delle legislazioni.

Il piano di azione triennale - 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 - proposta 3/9/90 90/322).

La seconda importante iniziativa del piano triennale 1990/92 consisteva in una serrata azione di informazione ed istruzione, quale 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.

Il "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 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.

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.

Il "Piano triennale - 1996/1998 " 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 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 una 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.

I punti nove e dieci del documento programmatico 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.

"I prossimi tre anni vedranno la politica dei consumatori pervenire a maturità, in quanto gli interessi dei consumatori, insieme ad altri aspetti che riguardano direttamente i comuni cittadini, diventano sempre più importanti". Questa frase di apertura del "Piano di azione in materia di politica dei consumatori 1999-2001" è stata confermata da diversi eventi che hanno interessato in particolare la salute e la sicurezza dei consumatori.

Questi sviluppi sono serviti tra l'altro a portare in primo piano le questioni che interessano i consumatori. Ci si è resi conto un po' in ritardo, sia a livello CE che a livello nazionale, del fatto che la politica dei consumatori non è un lusso ma piuttosto un elemento essenziale dello sviluppo politico complessivo dell'UE.

In seno alle istituzioni della CE la politica dei consumatori ha raggiunto un profilo molto più elevato e ciò si è riflesso nella risoluzione del Consiglio del 28 giugno 1999 sulla "politica comunitaria dei consumatori (periodo 1999-2001)", nonché nei pareri del Parlamento europeo, del Comitato delle regioni e del Comitato economico e sociale. La Commissione ha tenuto conto dei punti di vista espressi in tali pareri all'atto di attuare il Piano d'azione.

I servizi della Commissione sono stati ristrutturati per assicurare un approccio più efficace e coordinato agli interessi dei consumatori.

Un elemento significativo della ristrutturazione in seno alla Commissione è stato dato dalla concentrazione delle tematiche di protezione della salute dei consumatori in un'unica Direzione generale sotto la responsabilità di un unico Commissario. L'aspetto

più importante di questo cambiamento è consistito nell'affidare alla Direzione generale "Salute e tutela dei consumatori" la responsabilità della sicurezza alimentare lungo l'intera filiera alimentare, "dai campi alla tavola".

A questo cambiamento organizzativo ha fatto rapidamente seguito l'adozione, ad opera della Commissione, il 12 gennaio 2000, del Libro bianco sulla sicurezza alimentare.

Il Libro bianco intende realizzare lo standard più elevato possibile di sicurezza alimentare e stabilisce un piano di riforma radicale.

Esso contiene proposte relative a un grande programma di riforma legislativa e alla creazione di una nuova autorità alimentare europea.

### **Le strategie dei consumatori negli ultimi piani quinquennali**

Gli ultimi piani di azione sono passati da una strategia di azione triennale ad una strategia che abbraccia un quinquennio.

Di seguito vengono riassunti gli ultimi due piani quinquennali.

#### Strategia per la politica dei consumatori periodo 2002-2006

Con la Comunicazione della Commissione, del 7 maggio 2002, l'Unione Europea ha fissato la "Strategia per la politica dei consumatori dell'UE per il quinquennio 2000-2006".

Attraverso tale strategia sono stati individuati i seguenti obiettivi da perseguire:

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

I tre obiettivi precitati 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.

Il campo d'applicazione della strategia è inerente:

- la sicurezza dei consumatori;
- le questioni economiche e giuridiche che li riguardano sul mercato;
- le informazione e l'educazione dei consumatori;
- la promozione delle organizzazioni dei consumatori e il contributo di queste ultime all'elaborazione della politica dei consumatori.

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

Si riporta di seguito la specifica degli obiettivi da perseguire nel piano di azione 2002-2006.

Obiettivo 1: «Un elevato livello comune di protezione dei consumatori»

Questo obiettivo consiste 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 consisteranno nel garantire un seguito alle questioni relative alle prassi commerciali nell'Unione Europea e verteranno sulla sicurezza dei servizi.

Obiettivo 2: «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'Unione Europea. 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.

Obiettivo 3: «Partecipazione delle organizzazioni dei consumatori alle politiche comunitarie»

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.

### Strategia per la politica dei consumatori periodo 2007-2013

Con la Comunicazione della Commissione, del 13 marzo 2007 l'Unione Europea ha fissato la “Strategia per la politica dei consumatori dell'UE per il quinquennio 2007-2013”.

La comunicazione intende rafforzare dal 2007 al 2013 il commercio al dettaglio in seno al mercato interno affinché i consumatori possano liberamente effettuare i loro acquisti in tutta l'Unione Europea con lo stesso livello di protezione, traendo vantaggio dai migliori prezzi e qualità dei prodotti.

La strategia per la politica dei consumatori 2007-2013 intende stabilire un livello equivalente di sicurezza e di protezione in tutta l'Unione Europea e un mercato interno meglio integrato, attraverso i seguenti obiettivi:

- dare più poteri ai consumatori instaurando un mercato più trasparente che consenta di fare vere scelte di consumo, ad esempio in termini di prezzo e di qualità;
- rafforzare il benessere dei consumatori dal punto di vista della qualità, della diversità, dell'accessibilità, della sicurezza, ecc.;
- tutelare i consumatori contro i rischi e le minacce gravi.

Le priorità dell'attuale politica comunitaria restano quelle del periodo precedente: un alto livello di tutela dei consumatori e l'applicazione delle norme in materia di tutela dei medesimi.

Questa politica si concentra su cinque settori:

- un miglioramento del controllo dei mercati di consumo e delle politiche nazionali a favore dei consumatori;
- un miglioramento della normativa concernente la tutela dei consumatori;
- il rafforzamento della sicurezza dei prodotti sul mercato, grazie a strumenti di controllo;
- la considerazione degli interessi dei consumatori in altre politiche comunitarie;
- un miglioramento dell'informazione e dell'educazione dei consumatori, ad esempio, rafforzando il ruolo dei centri europei dei medesimi.



Di seguito si riportano le azioni previste dalla strategia.

#### Il miglioramento della normativa concernente la tutela dei consumatori

La Commissione prevede di semplificare la legislazione modificando le direttive essenziali alla tutela dei consumatori. A tal fine ha pubblicato un Libro verde sulla revisione dell'acquis comunitario.

#### Il miglioramento del controllo dell'applicazione e delle vie di ricorso

Il controllo dell'applicazione delle leggi in materia di tutela dei consumatori costituisce una delle priorità della politica dei consumatori. La Commissione verificherà i sistemi nazionali di controllo delle leggi relative alla tutela dei consumatori attraverso indagini ed altri strumenti. Inoltre rafforzerà il controllo dei meccanismi extragiudiziari di composizione delle controversie.

Essa conta anche sugli Stati membri per recepire nei termini stabiliti la direttiva sulle pratiche commerciali illegali e per applicare il regolamento relativo alla cooperazione in materia di tutela dei consumatori.

Infine annuncia la creazione di meccanismi di ricorso collettivi in caso di inadempimento della regolamentazione.

Il miglioramento del controllo dei mercati di consumo e delle politiche nazionali a favore dei consumatori

Il controllo del mercato sarà rafforzato mediante gli strumenti esistenti, come il sistema di allerta rapido RAPEX e attraverso la cooperazione con paesi terzi, in particolare la Cina e gli Stati Uniti, paesi con i quali l'Unione Europea ha concluso accordi di cooperazione in materia di sicurezza dei prodotti di consumo.

## Collocare il consumatore in seno ad altre politiche di regolamentazione comunitarie

La Commissione cerca di collocare il consumatore al centro delle politiche comunitarie quali la salute, le imprese, l'industria e l'ambiente o i trasporti (soprattutto il trasporto aereo).

Essa controllerà anche la salvaguardia dei servizi di interesse generale e la preservazione dei servizi universali in seno all'Unione Europea.

## Il miglioramento dell'informazione e dell'educazione dei consumatori

La Commissione continuerà a finanziare le azioni volte a migliorare l'informazione dei consumatori, come la rete dei centri europei dei consumatori (rete CEC) e le campagne d'informazione nei nuovi Stati membri.

La nuova strategia per la politica dei consumatori 2007-2013 ha lo scopo di integrare i 27 mercati interni nazionali nel più grande mercato di vendita al dettaglio del mondo.

## **Libro verde sulla revisione dell'acquis comunitario in materia di tutela dei consumatori**

L'attuale normativa relativa alla tutela dei consumatori si basa su un'armonizzazione minima e sulla possibilità concessa agli Stati membri di renderla più rigida.

Questo Libro verde lancia una consultazione pubblica, conclusasi il 15 maggio 2007, sulla revisione delle leggi in materia di tutela dei consumatori, proponendo tre soluzioni prevedibili per quanto concerne il grado di armonizzazione:

- un'armonizzazione totale della legislazione;
- l'armonizzazione minima attuale ma con una clausola di riconoscimento reciproco;

- l'armonizzazione minima combinata col principio del paese di origine (le imprese stabilite in altri Stati membri dovrebbero unicamente conformarsi alle norme applicabili nel loro paese di origine).

Inoltre, essa propone la revisione di 9 direttive essenziali alla protezione dei consumatori e la creazione di una nuova direttiva sul credito al consumo. Essa annuncia anche la redazione di due relazioni di controllo, una sulla direttiva relativa ai servizi finanziari presso i consumatori e l'altra sulla direttiva in materia di sicurezza generale dei prodotti.

### **Bibliografia**

G. ALPA, *Il Diritto dei consumatori*, Bari 1995

G. CHINE', *Il consumatore*, in *Diritto privato europeo*, a cura di N. LIPARI, Padova 1996

F. SILVA, A. CAVALIERE, *I diritti del consumatore e l'efficienza economica*, in *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione*, Roma 1996

### **Sitografia**

<http://ec.europa.eu/comm/consumers/redress/compl/>.

<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:404:0039:0045:IT:PDF](http://lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:404:0039:0045:IT:PDF)