

anno3
A cura della
Direzione
generale per
l'armonizzazione
del mercato
e la tutela
dei consumatori

numeri 16-17-18

dicembre 2003



IN QUESTO NUMERO

pag. 2 I risultati del semestre italiano
I CONSUMATORI E L'EUROPA

pag. 5 Progetti cofinanziati
I FONDI ANTITRUST

pag. 10 Sessione programmatica CNCU - Regioni
LA CARTA DI GENOVA 2003

pag. 16 Manifestazioni a premio
MANIFESTAZIONI ESCLUSE E VIETATE

pag. 54 Campagna d'informazione
PROGETTO CASA SICURA



*Ministero
delle attività produttive*

**dicembre
2003**

numeri
16-17-18
anno3



Editoriale	1
-------------------	---

ATTIVITÀ DELLA DGAMTC

I risultati del semestre italiano I consumatori e l'Europa	2
--	---

Risorse per la tutela dei consumatori I fondi antitrust	5
---	---

CONSUMATORI

Quinta sessione programmatica CNCU - Regioni I risultati di Genova	10
--	----

Consiglio nazionale consumatori utenti Gruppi di lavoro tematici	13
--	----

MERCATO

Servizi idrici Il parere dell'Antitrust	14
---	----

Manifestazioni a premio Manifestazioni escluse e vietate	16
--	----

PRODOTTI

Campagna di informazione Progetto casa sicura	22
---	----

Risponderà ai quesiti più frequenti Opuscolo marcatura CE	24
---	----

Strumenti di misura Per una direttiva europea	26
---	----

Etichettatura acque minerali naturali Le informazioni in rete	30
---	----

DOCUMENTAZIONE

La proposta BEUC	32
------------------	----

La proposta del CNCU	37
----------------------	----

Documento della Dgsanco	47
-------------------------	----

Conclusioni della Presidenza Italiana	57
---------------------------------------	----

Carta di Genova 2003	59
----------------------	----



Il semestre europeo e i consumatori

Tutela dei consumatori: a Roma, due giornate di dibattito. Al termine del confronto, istituzioni e organizzazioni non governative hanno rafforzato una sostanziale unità di intenti

Riunire nell'ambito delle attività del Consiglio Europeo della Competitività tutte le problematiche relative ai diritti dei consumatori e rafforzare, all'interno della futura Costituzione Ue, i riferimenti alle politiche per i cives. Questo l'obiettivo della Riunione ministeriale informale sulla politica dei consumatori del 21 novembre a Roma, preceduta il giorno 20 novembre dalla Conferenza europea su "I principi fondamentali della tutela dei consumatori nella nuova Europa", che ha visto riuniti, nello splendido scenario delle Terme di Diocleziano, i rappresentanti di oltre 75 associazioni dei consumatori e oltre 30 delegazioni ministeriali provenienti da tutta Europa.

Si è così avuto di uno scambio informale di opinioni in relazione ai principi fondamentali, agli strumenti e agli attori che si occupano di tutela dei consumatori e degli utenti nell'Europa allargata che ha gettato solide basi per un dialogo concreto a livello delle Istituzioni competenti e che ha visto le argomentazioni raccolte in un documento finale della Presidenza Italiana.

L'allargamento dell'Europa, un mercato più ampio, l'euro, l'armonizzazione delle norme, l'evoluzione delle politiche in campo commerciale, nonché lo sviluppo del commercio elettronico, sono fenomeni che, nei prossimi anni, porteranno sicuramente grandi cambiamenti nel mercato comune, anche per i cittadini europei. In tale contesto la sfida è quella di porre le condizioni perché il punto di equilibrio tra gli interessi dei produttori e quelli dei consumatori venga individuato nell'ambito sia dell'attuale mercato interno che di quello della nuova Europa allargata.

Daniela Primicerio

Direttore generale DGAMTC





I RISULTATI DEL SEMESTRE ITALIANO

I consumatori e l'Europa

La città di Roma è stata la capitale di una “due giorni” di dibattiti e approfondimenti dedicati alla tutela del consumatore-utente che, nonostante la diversità di voci a confronto (istituzioni da un lato, organizzazioni non governative dall'altro), ha fatto registrare una sostanziale unità di intenti e omogeneità di conclusioni. Infatti, la Conferenza europea su “I principi fondamentali della tutela dei consumatori nella nuova Europa” del 20 novembre 2003 e la riunione ministeriale informale sulla politica dei consumatori tenutasi il successivo 21 novembre, hanno posto all'ordine del giorno i temi dei principi fondamentali di tutela dei consumatori, degli strumenti e degli attori per la messa in opera di tali principi, in uno scenario di novità legate all'allargamento dell'UE e alle trasformazioni socio-economiche europee e internazionali. In tale contesto, la Riunione informale dei ministri responsabili per la politica dei consumatori ha accolto tutte le principali richieste delle associazioni dei consumatori. In questo contesto si è collocata l'azione della Direzione generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori del Ministero delle attività produttive e del Consiglio Nazionale dei Consumatori ed Utenti che, oltre a promuovere l'organizzazione dell'intero evento presso le Terme di Diocleziano, hanno svolto un importante ruolo di promozione e di raccordo tra le diverse realtà associative, mettendo l'accento sulla necessità di una maggiore sintonia tra istituzioni, nazionali ed europee, e il mondo dell'associazionismo.

Per ulteriori informazioni
francesco.picarreta@minindustria.it

I principi fondamentali UE per la tutela del consumatore

Premessa essenziale alle conclusioni delle Riunione è che l'ordinamento giuridico della UE risulta ancora inadeguato. Principi come la protezione della salute, la sicurezza e gli interessi economici, il diritto all'informazione e all'educazione, il diritto al risarcimento e alla rappresentanza sono principi acquisiti e validi ma non applicati in modo sufficiente-



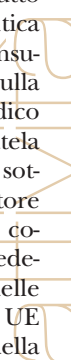
La normativa è ancora insufficiente. Occorre introdurre ulteriori principi di tutela, garantendo l'accesso ai servizi di interesse generale



mente adeguato o non sufficienti di per sé per superare le nuove problematiche del consumatore europeo, legate all'e-commerce, alla qualità dei servizi pubblici e alla sicurezza. Per rafforzare dunque la tutela del consumatore, i ministri responsabili per la politica dei consumatori hanno evidenziato ulteriori principi di tutela dei consumatori, come quello del consumo sostenibile, sottolineando che il consumatore è un elemento chiave per la competitività dell'Unione Europea. In questa direzione è stato auspicato un migliore accesso dei consumatori ai servizi di interesse generale, soprattutto in considerazione dell'attuale processo di liberalizzazione. È stato inoltre sottolineato come una concorrenza effettiva possa contribuire a rafforzare la fiducia del consumatore nel mercato. Inoltre è stata sottolineata l'opportunità di rafforzare ulteriormente l'attuale articolo 153 del trattato dell'Unione Europea, nonché di inserire un riferimento ai consumatori nell'articolo 3 del futuro Trattato Costituzionale.

In vista dell'allargamento, l'armonizzazione di legislazioni diverse in materia di consumatori sarà sempre più complessa. Per questa ragione risulta essenziale l'individuazione di strumenti validi per garantire la tutela del cittadino su tutto il territorio comunitario. Al fine di realizzare un'autentica armonizzazione delle normative, le associazioni dei consumatori e rappresentanti istituzionali hanno concordato sulla validità del ricorso alla direttiva-quadro, strumento giuridico comunitario ritenuto più adeguato da utilizzare per la tutela del consumatore. Istituzioni e associazioni hanno anche sottolineato che un elevato livello di tutela del consumatore dovrebbe essere raggiunto attraverso l'armonizzazione comunitaria, valutando caso per caso la possibilità di procedere ad un'armonizzazione piena, tenuto anche conto delle profonde differenze che intercorrono tra gli attuali Stati UE ed i Paesi di prossima adesione. Il documento finale della

Gli strumenti





Riunione ministeriale informale sottolinea inoltre l'opportunità di rafforzare adeguatamente, a livello nazionale e comunitario, l'accesso a procedure di risoluzione alternativa delle controversie.

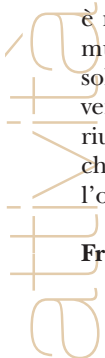
Oltre all'educazione, considerata come mezzo essenziale per accrescere il potere dei consumatori, in particolare dei giovani e delle categorie vulnerabili, anche l'informazione è stata sottolineata come strumento chiave. L'informazione infatti contribuisce in modo essenziale alla partecipazione attiva dei consumatori nel mercato. In tal senso è stato auspicato un migliore utilizzo possibile delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Per maggiori dettagli si rimanda alla **sezione documentale**

Gli attori delle politiche consumeristiche

La Riunione ministeriale informale ha sottolineato il bisogno di affrontare le tematiche relative ai consumatori in un solo Consiglio dei Ministri dell'UE, preferibilmente in quello della Competitività (tale auspicio è già stato raccolto dalla prossima Presidenza irlandese che ha previsto di trattare i temi relativi ai consumatori solo in quel Consiglio). I governi nazionali e le autorità locali sono chiamati ad operare sinergicamente allo scopo di rafforzare i diritti dei consumatori. In questa direzione, è stato riconosciuto il ruolo fondamentale delle associazioni dei consumatori, soprattutto in termini di influenza e informazione nel processo decisionale politico e nella sorveglianza del mercato. Anche per questo, è stato auspicato che le autorità pubbliche sostengano in modo adeguato le organizzazioni dei consumatori, particolarmente nei Paesi in via di adesione. Infine, è emersa la finalità per cui le Terme di Diocleziano di Roma sono state scelte quale sede dei lavori. Il patrimonio culturale italiano, che è riconosciuto come uno dei più rilevanti per entità (3.800 musei, oltre 2.500 siti archeologici) non è infatti significativo solo per quantità. Il contenitore culturale che ha ospitato l'evento di Presidenza, pur essendo un solo sito archeologico, è riuscito a simboleggiare anche l'alto pensiero della romanità che univa il rispetto e il benessere del cives con la sintesi dell'operare politico.

Francesco Picarreta



RISORSE PER LA TUTELA DEI CONSUMATORI

I fondi antitrust

Sin dal 2000 il legislatore aveva fissato l'obiettivo di riasorbire le esternalità negative legate alle distorsioni della concorrenza e del mercato da parte delle imprese prevedendo il riutilizzo a favore dei consumatori dei proventi delle sanzioni incamerate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Con un articolo della legge finanziaria 2001 (art. 148 della legge n.388/2000) era stato espressamente previsto che "le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori".

Per ulteriori informazioni
gianfrancesco.romeo@minindustria.it
umberto.troiani@minindustria.it

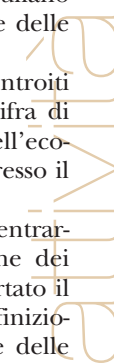
La finalità dettata dal legislatore era stata concretizzata per la prima volta nell'anno 2002, in quanto per il 2001 il decreto-legge n. 356/2001, aveva previsto per le entrate dell'Autorità la specifica destinazione della copertura dei maggiori oneri derivanti dalle misure antinflazionistiche dirette al contenimento dei prezzi dei prodotti petroliferi.

A fine 2002 la DGAMTC ha destinato (decreto del Ministro delle attività produttive 19 dicembre 2002) la somma di 217.071,56 euro (equivalente a 400 milioni di lire) alle vittime del terremoto che ha colpito il Comune di San Giuliano di Puglia per l'acquisto di beni di consumo da parte delle famiglie aventi diritto.

Nell'anno 2003 le risorse finanziarie costituite dagli introiti delle sanzioni amministrative per il 2002 per una cifra di 29.290.853 euro sono state riassegnate dal Ministro dell'economia e delle finanze all'apposito fondo costituito presso il Ministero delle attività produttive.

A fronte di tale provvista la DGAMTC ha potuto concentrarsi sulla propria missione istituzionale di promozione dei diritti e degli interessi dei consumatori ed ha supportato il Ministro nella preparazione del relativo decreto di definizione delle linee di intervento da sottoporre al parere delle

La destinazione delle risorse





competenti commissioni parlamentari. Il provvedimento ministeriale (decreto 26 maggio 2003) ha ripartito le risorse in tre linee di attività che hanno assegnato alla DGAMTC il compito di implementare iniziative sul tema del consumerismo sintetizzabili in:

- promozione della conoscenza dei diritti dei consumatori nell'Europa a 25 in coincidenza con il semestre di presidenza italiana dell'U.E.;
- supporto alle iniziative del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti su tematiche di attualità per i consumatori;
- predisposizione di campagne di informazione su normative comunitarie interessanti i consumatori;
- cofinanziamento di progetti proposti da associazioni dei consumatori nazionali e locali nonché dalle Regioni in specifiche materie di interesse dei consumatori;
- realizzazione di una banca dati in materia di prezzi di beni e servizi finalizzata all'attività del Comitato tecnico dell'Osservatorio dei prezzi.

Il cofinanziamento dei progetti a vantaggio dei consumatori

Tra le iniziative sopra elencate ha assunto particolare rilievo il cofinanziamento dei progetti a vantaggio dei consumatori cui, con decreto 3 luglio 2003 del Direttore Generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori sono state destinate risorse per 24.000.000 euro, suddivise per tipologie di progetti: progetti di rilevanza nazionale, progetti di rilevanza regionale e progetti proposti dalle Regioni e dalle Province Autonome.

Tale ripartizione ha inteso dare peso sia all'attività di tutela dei consumatori espletata dalle maggiori associazioni operative sul territorio nazionale, ma ha anche voluto considerare quelle realtà associative operative su territori di dimensione ridotta e ancora del tutto sconosciute. Una prima linea di finanziamento è stata, infatti, dedicata alle associazioni di consumatori riconosciute in ambito nazionale perché presenti nel Comitato Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) ed una terza alle iniziative proposte dalle Regioni e Province Autonome a completamento di iniziative già avviate da queste a favore dei consumatori. La seconda linea, dedicata ai progetti di rilevanza regionale presentati dalle associazioni di consumatori non presenti nel CNCU, ha consentito al variegato universo di soggetti operativi sul territorio nazionale, ma non ancora conosciuti, di



emergere dall'anonimato e di presentare i loro progetti per l'assegnazione delle risorse.

Il decreto ha previsto che i progetti presentati per essere cofinanziati avrebbero dovuto riguardare alcune delle materie riconosciute di particolare interesse per i consumatori e gli utenti: informazione su prezzi e tariffe, sicurezza, qualità, etichettatura e pubblicità, RC-Auto, strumenti normativi dei diritti dei consumatori e azioni a tutela dei consumatori.

La DGAMTC è stata così impegnata in una complessa attività istruttoria e di valutazione che ha consentito di assegnare ai progetti ammissibili un contributo variabile in relazione alle specifiche attività programmate ed agli obiettivi previsti. Sono stati esaminati 150 progetti, ripartiti tra 67 Associazioni e Regioni e suddivisi in base al soggetto proponente secondo la seguente tabella riepilogativa:

Un contributo variabile

TABELLA 1		I progetti esaminati		
PROPONENTI	Soggetti	% soggetti	Progetti	% progetti
Associazioni CNCU	14	20,90%	38	25,33%
Associazioni locali	36	53,73%	66	44,00%
Regioni	17	25,37%	46	30,67%
TOTALE	67	100,00%	150	100,00%

41 soggetti hanno presentato più progetti

I 150 progetti esaminati hanno riguardato le materie di intervento secondo lo schema a pagina seguente.

Le materie maggiormente interessate sono state nel complesso quelle relative all'informazione su prezzi e tariffe (46), alla qualità dei prodotti e dei servizi (44) e alle azioni a tutela dei consumatori (42).

L'interesse delle iniziative proposte dalle Associazioni nazionali si è incentrato principalmente sull'informazione in materia di prezzi e tariffe, qualità e sicurezza.

Le associazioni locali hanno privilegiato le iniziative riferite alle azioni a tutela dei consumatori, mentre le Regioni hanno proposto iniziative ulteriori, poiché, ai sensi del bando doveva trattarsi di iniziative relative a progetti già avviati e quindi in massima parte già inserite all'interno di piani regionali approvati prima dell'emanazione del bando.



Da notare che ben 23 progetti su 38 proposti dalle Associazioni nazionali riguardano l'intero territorio nazionale. Per quanto riguarda le Regioni si fa rilevare come ben 17 regioni abbiano aderito al bando con proprie proposte, a dimostrazione dell'importanza delle tematiche e del fatto che la tutela dei consumatori è un aspetto sempre più considerato nell'attività politico-amministrativa e legislativa degli enti locali.

TABELLA 2		Progetti presentati Le materie di intervento			
MATERIE DI INTERVENTO	Associazioni CNCU	Associazioni locali	Regioni	Totale materie trattate	
Etichettatura e pubblicità	10	8	10	28	
Qualità	11	21	12	44	
Sicurezza	11	13	11	35	
Informazione su prezzi e tariffe	12	22	12	46	
RC-Auto	5	5	5	15	
Strumenti normativi dei diritti dei consumatori	9	2	13	24	
Azioni a tutela dei consumatori		28	14	42	
Altro (per le Regioni)			18	18	
TOTALE	58	99	95	252*	

* Il totale è superiore al numero dei progetti in quanto ciascuno di questi può riguardare anche più materie.

TABELLA 3		Progetti presentati Ripartizione per soggetto						
	N. progetti presentati per soggetto						Totale soggetti	
	1	2	3	4	5	6		
Associazioni CNCU	1	5	5	3			14	
Associazioni Locali	18	11	3	3	1		36	
Regioni	7	4	1	1		4	17	
TOTALE	26	20	9	7	1	4	67	

Inoltre, tra le Regioni spiccano quelle che (Toscana, Lazio, Lombardia, Emilia Romagna) hanno proposto sei progetti ciascuna, che rappresenta il numero massimo di iniziative previste ammissibili per soggetto proponente.

L'esito dell'istruttoria ha fatto registrare 110 progetti idonei. Le graduatorie dei progetti ritenuti idonei, distinti per tipo-



logia, sono state approvate con decreto del 12 novembre 2003 e pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 20 novembre 2003, n. 270.

Successivamente, con decreto del Ministro delle Attività produttive del 19 novembre 2003, la provvista dei fondi, inizialmente pari a 24.000.000,00 euro è stata arricchita grazie ad un ulteriore stanziamento di 3.721.865,00 euro provenienti da una successiva tranche derivante dalle sanzioni incassate nel 2002 per infrazioni accertate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In base all'ammontare complessivo delle risorse, sono stati quindi ammessi al cofinanziamento 84 progetti.

A tali progetti sono da aggiungersi due progetti (uno delle Associazioni nazionali e uno proposto dalle regioni), che in base alla posizione occupata in graduatoria e ai residui dei fondi disponibili, sono risultati finanziabili non completamente, come disposto dall'art. 11, comma 2 del decreto 3 luglio 2003.

Gianfrancesco Romeo
Umberto Troiani

TABELLA 4		Progetti cofinanziati Le materie di intervento							
PROPONENTI	Altro	Azioni di tutela	Etichettatura e pubblicità	Prezzi e tariffe	Qualità	RC-Auto	Sicurezza	Strumenti normativi	
Associazioni CNCU	0	0	7	10	8	5	7	8	
Associazioni Locali	0	13	5	8	6	3	6	1	
Regioni	13	12	8	10	10	5	11	9	
TOTALE	13	25	20	28	24	13	24	18	

TABELLA 5		Progetti cofinanziati Ripartizione per soggetto						
PROPONENTI	N. progetti presentati per soggetto						Totale soggetti	
	1	2	3	4	5	6		
Associazioni CNCU	3	9	2				14	
Associazioni Locali	8	4	3	1			16	
Regioni	8	6	1	1	1		17	
TOTALE	19	19	6	2	1	0	47	

I soggetti proponenti **ASSOCIAZIONI, REGIONI E PROVINCE AUTONOME**

Progetti di rilevanza nazionale:

le associazioni di consumatori presenti nel CNCU, iscritte all'elenco di cui all'art. 5 della legge 30 luglio 1998, n. 281 alla data di pubblicazione del decreto 3 luglio 2003

Progetti di rilevanza regionale:

le altre associazioni di consumatori presenti sul territorio che, in base al proprio statuto, abbiano lo scopo esclusivo della tutela dei consumatori e degli utenti e che, alla data del 31 dicembre 2002, risultino costituite per atto pubblico o scrittura privata autenticata. Sono escluse le associazioni federate o comunque connesse con una delle associazioni presenti nel CNCU.

Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono proporre progetti per il completamento di iniziative già avviate a favore dei consumatori.



QUINTA SESSIONE PROGRAMMATICA CNCU-REGIONI

I risultati di Genova

L'Europa si allarga e, nell'arco di un anno, si arricchirà di dieci nuovi stati membri. Di pari passo, la difesa del consumatore dovrà adeguarsi a questo cambiamento epocale. Questa nuova prospettiva europea è stata al centro dei lavori della Sessione programmatica 2003, il consueto incontro tra il Consiglio nazionale dei consumatori e utenti (CNCU) e Regioni, giunto quest'anno alla sua quinta edizione. Il documento finale del dibattito, svoltosi a Genova il 13 novembre, rappresenta un vero e proprio "decalogo" rivolto alle istituzioni comunitarie perché inseriscano la tutela del cittadino-utente nell'elaborazione della Carta Costituzionale, cercando di armonizzare, in questo modo, i diversi orientamenti che, su questo tema, hanno i singoli Stati della nuova Europa.

Un "decalogo" per le istituzioni comunitarie

La "Carta di Genova" non è certo il frutto della discussione di un solo giorno: al contrario, scaturisce da un lungo lavoro, che ha coinvolto negli ultimi mesi tutti i protagonisti delle strategie e delle politiche consumeristiche del nostro Paese. Le regioni italiane, il CNCU, il Ministero delle attività produttive hanno scelto la strada della proposta "concertata", ovvero della cooperazione amministrativa tra istituzioni competenti, centrali e periferiche al fine di ribadire il ruolo del consumatore quale soggetto da difendere a tutti i livelli. A Genova, inoltre, si è ribadita l'importanza dell'informazione ai cittadini, destinati, in futuro, ad essere consumatori consapevoli e responsabilizzati: un obiettivo reso prioritario dall'ingresso, nell'Unione Europea, di nuovi Stati in cui la legislazione sul tema è ancora insufficiente. Anche per questo, si è pensato di presentare la "Carta", non soltanto alla Conferenza europea delle associazioni dei consumatori, tenutasi il 20 novembre, ma soprattutto alla Riunione informale interministeriale della Ue, organizzata il giorno successivo. Due tappe ravvicinate, utilissime per avviare una riflessione critica sull'attuale tutela del consumatore in Europa, anche alla luce delle proposte contenute nel documento "pensato" a Genova.



Cooperazione amministrativa tra istituzioni competenti, centrali e periferiche, perché il consumatore sia difeso a tutti i livelli



Secondo la "Carta di Genova", la difesa del consumatore nella Ue deve basarsi su alcuni precisi parametri. Innanzitutto sui principi di sussidiarietà e prossimità: nei trattati comunitari, infatti, è stabilito che le decisioni debbano essere prese al livello più vicino ai cittadini e puntando in particolare ad una organizzazione più trasparente, in modo da far

Per ulteriori informazioni
luigi.ferrara@minindustria.it

sapere chi è responsabile e di che cosa, ma soprattutto come fare a far sentire alta la propria voce.

Da questo primo "grado di tutela", si passa poi al partenariato, uno dei punti fondamentali nella linea di condotta europea tracciata dal CNCU, inteso come stretta cooperazione tra istituzioni e associazioni dei consumatori a livello europeo, nazionale, regionale e locale. Inoltre, nel documento è espressa la necessità di dare maggior potere ai cittadini, sia attraverso il potenziamento delle norme esistenti, sia attraverso il sostegno alle attività delle associazioni di rappresentanza.

Non certo secondario, poi, il principio che sancisce per il consumatore il diritto a contare su regole armonizzate e informazioni certe. Una corretta e adeguata politica dei consumatori rappresenta il corollario per lo sviluppo del mercato interno e per la crescita dei servizi, fase in cui i cittadini e le aziende svolgono un ruolo fondamentale. Se servizi e mercato interno funzionano bene, automaticamente faranno crescere la fiducia dei consumatori nelle transazioni e avranno un impatto positivo sulla concorrenza, a vantaggio di tutti i cittadini. Inoltre, va sottolineato come i singoli utenti, prima di fare un acquisto e accedere a un servizio, devono poter disporre di informazioni sufficienti e affidabili, ed avere gli stessi diritti sul piano giuridico in caso di controversie.

Un'impostazione globale integrata rappresenta inoltre la condizione essenziale per migliorare il campo di riferimento della politica nazionale ed europea dei consumatori, restando in linea con le esigenze e le aspettative dei cittadini. Nel

I principi della difesa del consumatore

Regole armonizzate e informazioni certe



corso degli ultimi venticinque anni ci si è concentrati, perlopiù, su misure settoriali, protettive, che definivano norme minime armonizzate corrispondenti alle preoccupazioni di

Per maggiori dettagli si rimanda alla **sezione documentale**

particolari gruppi di interesse. Il prossimo obiettivo è, invece, una legislazione ad ampio raggio, che definisca standard elevati

e armonizzati in materia di sicurezza dei servizi e tutela della salute, destinati a incrementare la fiducia dei consumatori. La legislazione esistente, inoltre, dovrà necessariamente essere semplificata e resa più coerente.

Infine, uno sguardo anche al livello di protezione dei consumatori, all'applicazione efficace delle norme secondo il principio di prossimità e alla piena partecipazione delle organizzazioni che tutelano i cittadini nelle politiche regionali, nazionali e dell'UE secondo il principio del partenariato.

Il ruolo attivo delle associazioni di rappresentanza

La Carta di Genova è chiara: continuo deve essere l'intercambio tra Regioni e associazioni di rappresentanza. In tutti i modi devono essere supportate iniziative che favoriscano la formazione delle persone che, a livello territoriale, si troveranno ad ascoltare le richieste di aiuto dei cittadini.

In pratica, le Regioni si sono impegnate ad incrementare il sostegno alle organizzazioni dei consumatori promuovendo una efficace formazione dei loro quadri su temi quali la gestione delle risorse, le relazioni pubbliche, le strategie di cooperazione e la legislazione relativa ai consumatori. Una volta acquisite queste competenze, questi quadri potranno a loro volta svolgere il ruolo di formatori dei cittadini, in linea con la consapevolezza che una coscienza civica e un comportamento all'acquisto consapevole sono alla base della tutela di ogni diritto.

Infine, nell'ambito di una più ampia strategia destinata a migliorare la governance tramite maggiore trasparenza e affidabilità, i quattro livelli delle istituzioni – locale, regionale, nazionale ed europeo – debbono adoperarsi per garantire che le organizzazioni dei consumatori vengano consultate nella fase di progettazione della legislazione.

Luigi Ferrara



CONSIGLIO NAZIONALE CONSUMATORI UTENTI

Gruppi di lavoro tematici

Il CNCU ha istituito fin dal 9 luglio 2003 dieci Gruppi di lavoro tematici che svolgono un'azione di approfondimento e vedono impegnati i rappresentanti delle associazioni dello stesso CNCU sui temi di maggiore interesse del consumerismo.

Il Gruppo di lavoro **Settore Agroalimentare** ha analizzato la normativa in materia di etichettatura delle acque minerali naturali (d.lgs. 105/92) evidenziando una serie di punti critici per i quali sarebbero necessari interventi correttivi; il CNCU ha fatto proprie le proposte del Gruppo e ha predisposto una nota indirizzata al Ministro della salute avente ad oggetto i menzionati interventi correttivi.

Il Gruppo di **Lavoro Credito – Assicurazioni – Servizi finanziari** si è pronunciato sulla riforma del Regolamento CONSOB n. 11522/1988 concernente la disciplina degli intermediari, nonché sul decreto che ha istituito la Commissione di studio

Per ulteriori informazioni gdl.cncu@minindustria.it

presso il Ministero della salute per la emanazione della nuova Tabella sulle lesioni di piccola entità e sulla istituenda Commissione che dovrà predisporre la tabella delle menomazioni alla integrità psicofisica comprese tra 10 e 100 punti. Il Gruppo ha inoltre espresso il proprio parere sulla richiesta di audizione del CNCU davanti al Comitato degli esperti RC Auto ex art. 21 l. 273/02 e ha accolto la volontà dell'ABI di affrontare, come prossimi temi di discussione, quelli della class action, della composizione stragiudiziale delle controversie e dell'allargamento dell'operatività e composizione dell'Ombudsman.

Il Gruppo di Lavoro **Sicurezza e qualità dei prodotti** si è soffermato sull'etichettatura dei prodotti tessili e, in generale, sulla normativa in materia: un'eventuale proposta di revisione sarà a breve sottoposta al CNCU.

Si attendono i primi risultati dei lavori degli altri Gruppi che hanno già calendarizzato le proprie attività.

I temi affrontati

SERVIZI IDRICI

Il parere dell'Antitrust

Fra i servizi di pubblica utilità, quello relativo alla raccolta, depurazione e distribuzione di acqua incontra resistenze e ritardi in relazione al processo di riforma in corso. A tale riguardo l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, a seguito di diverse segnalazioni ricevute, ha recentemente predisposto alcune osservazioni in merito alla normativa di settore dei servizi idrici, pubblicate sul Bollettino 35-36 del 2003.

Norme e attuazione

Il quadro normativo di riferimento comprende la legge 5 gennaio 1994, n. 36, Disposizioni in materia di risorse idriche, l'articolo 113 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come modificato dall'articolo 35 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato e le loro rispettive applicazioni. Secondo la segnalazione dell'Autorità, la legge n. 36/94, nel disporre la riorganizzazione dell'intero settore sulla base di ambiti territoriali ottimali, con riferimento ai soggetti cui affidare la gestione del servizio idrico integrato, ha espressamente disposto che, quando questi siano privati, la concessione debba essere "soggetta alle disposizioni dell'appalto pubblico di servizi" (articolo 20, comma 1). L'attuazione della norma, però, non risulta uniforme sul territorio nazionale, sia per gli adempimenti organizzativi da parte degli Enti e soggetti competenti, sia rispetto ai criteri di selezione dei gestori dei Servizi Idrici, con frequente elusione del ricorso all'esperimento di gare.

Modalità di affidamento

L'Autorità, tenuto conto dell'importanza dei Servizi Idrici sotto il profilo della pubblica utilità e della promozione, attraverso gli stessi, della necessaria coesione sociale e territoriale, sottolinea come la riforma delineata nella predetta legge 36/94 persegua una regolazione del settore compatibile, nel suo complesso, con i principi della concorrenza.

“ L'attuazione della norma non risulta uniforme sia per gli adempimenti organizzativi, sia rispetto ai criteri di selezione dei gestori ”

Nel caso specifico dei servizi idrici, pertanto, una corretta tutela dei principi concorrenziali sembra assicurata attraverso la scelta di corrette modalità di affidamento della loro gestione.

La durata delle concessioni

Ne consegue che, con riferimento alla disciplina organizzativa della gestione, la durata delle concessioni dei Servizi Idrici risulti sempre strettamente proporzionale e mai superiore ai tempi di recupero degli investimenti effettuati da parte del gestore. Tale indicazione operativa risulta finalizzata ad evitare l'instaurarsi di situazioni di monopolio da cui derivino ingiustificate rendite di posizione. Il mantenimento di concessioni anche di lunga durata, disposto dal-

Per ulteriori informazioni
alessandro.serra@minindustria.it

l'articolo 10, comma 3 della legge n. 36/94, costituisce, secondo l'Autorità, un obiettivo ostacolo alla realizzazione di una riorganizzazione uniforme in senso pro-concorrenziale dei Servizi Idrici sull'intero territorio nazionale. La mancata adozione della regolamentazione attuativa, espressamente prevista dalla L.448/2001, comma 16 dell'articolo 35, unitamente alla carenza di elementi chiarificatori circa la natura industriale dei servizi interessati, ha determinato una perdurante incertezza riguardo il quadro normativo nel quale si è avviato il processo di riorganizzazione dei servizi pubblici locali. Si ricorda, infine, come la concorrenza, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, concernente la riforma del Titolo V della Costituzione, trovi espresso riferimento e tutela nella Costituzione medesima. Più in particolare, l'articolo 117, comma 2, lettera e), stabilisce che la tutela della concorrenza rientra nella potestà esclusiva dello Stato, che deve, pertanto, promuoverla e garantirla in tutte le materie e a tutti i livelli di governo, secondo i principi degli ordinamenti comunitario e nazionale.

Alessandro Serra

La concorrenza secondo l'Autorità **NECESSARIO IL CONFRONTO TRA PIÙ OPERATORI**

“Essendo tali servizi, almeno in parte, monopoli naturali, l'unica forma di concorrenza ammissibile è rappresentata dalla cosiddetta concorrenza per il mercato, che si realizza attraverso il confronto tra più operatori nell'ambito di procedure di gara per l'affidamento degli stessi servizi. Una concorrenza per il mercato appare, in tali casi, idonea a consentire un corretto confronto tra gli aspiranti gestori e a garantire che le funzioni assegnate siano svolte con minori costi o, a parità di costi, con maggiori benefici per la comunità”.

MANIFESTAZIONI A PREMIO

Quelle escluse e vietate

La disciplina vigente in materia di manifestazioni a premio (DPR 430/2001), dedica il sesto e l'ottavo articolo rispettivamente alla trattazione delle iniziative escluse e vietate. In merito, sono stati richiesti numerosi chiarimenti: è opportuno dunque fornire una più puntuale interpretazione dei casi controversi.

Uno dei principi fondamentali cui obbedisce la normativa sui concorsi e le operazioni a premio riguarda il necessario possesso, da parte delle imprese promotrici, di requisiti soggettivi (appartenenza delle stesse a categorie definite) ed oggettivi (perseguimento di fini anche solo in parte commerciali – artt. 1 e 5 DPR 430/2001).

A questo proposito le manifestazioni escluse rientrano tra quelle iniziative sia concorsuali che non (operazioni), che non avendo, neanche marginalmente, scopi commerciali mancano di un requisito fondamentale. Di qui la loro non assoggettabilità ai principi del Regolamento e la possibilità da parte delle imprese promotrici di svolgerle liberamente, senza la necessità di adempiere ad alcun obbligo nei confronti dell'Amministrazione competente.

Manifestazioni escluse

Il primo caso di manifestazione esclusa, contemplato alla lettera a) dell'art. 6 riguarda il caso di "concorsi indetti per la produzione di opere letterarie, artistiche o scientifiche, nonché la presentazione di progetti o studi in ambito commerciale o industriale, nei quali il conferimento del premio all'autore dell'opera prescelta ha carattere di corrispettivo di prestazione d'opera o rappresenta il riconoscimento del merito personale o un titolo di incoraggiamento nell'interesse della collettività".

Si tratta di iniziative in cui la motivazione al conseguimento di fini commerciali lascia il posto ad un più pregnante interesse (pur collegato a scopi di lucro), a gratificare l'opera dell'ingegno, la capacità e la bravura a livello letterario, artistico o scientifico.

Quando si premia il talento

In questi casi l'attribuzione del premio non è condizionata dall'alea o da altri sistemi imponderabili e casuali o dall'abilità intesa in senso ludico, ma come effettivo riconoscimento di un merito personale. Inoltre, appare del tutto assente il fine commerciale anche se in molteplici occasioni queste iniziative sono avviate da aziende che intendono promuovere l'immagine, ma non incentivare la diffusione di propri prodotti (ad esempio i concorsi letterari come il "Premio Campiello" o il "Premio Strega" o concorsi scientifici per borse di studio a studenti universitari che approntino elaborati, ad esempio per la lotta contro il tabagismo e le droghe in genere). Ancora, sono da considerarsi escluse le manifestazioni rivolte agli alunni delle scuole, aventi come scopo quello di diffondere l'amore per la natura o sensibilizzare l'opinione pubblica alla tutela dell'ambiente o al consumo di particolari alimenti.

Non potranno valutarsi alla stessa stregua invece, quelle iniziative che pur presentando caratteristiche simili, appaiono tese allo sfruttamento a fini commerciali dell'opera dell'ingegno, come nel caso di concorsi per l'ideazione di nuovi loghi per una azienda, eccetera.

La lettera b), dell'art. 6 esclude poi quelle iniziative nelle quali "è prevista l'assegnazione di premi da parte di emittenti radiotelevisive a telespettatori presenti esclusivamente nei luoghi ove si svolgono le manifestazioni stesse, sempreché l'iniziativa non sia svolta per promuovere prodotti o servizi di altre imprese".

Il gioco come intrattenimento

La motivazione che ha indotto il legislatore ad escludere queste iniziative dall'applicazione del Regolamento va ricercata nel fatto che l'assegnazione dei premi, nel corso di uno spettacolo televisivo, sia a causa del circoscritto ambito in cui si svolgono le trasmissioni, sia per la mancanza di un coinvolgimento diretto dei telespettatori, ha come obiettivo quello di svolgere attività di intrattenimento, scopo istituzionale delle emittenti televisive.

Quando, invece, si verifica una partecipazione diretta del pubblico, attraverso il collegamento telefonico, lo scopo dell'emittente non è più quello di fare spettacolo, ma di aumentare l'audience, finalità evidentemente commerciale.

Ugualmente, se la manifestazione è indetta per promuovere

Quando si può parlare di manifestazioni a premio I REQUISITI NECESSARI

Perché si possa parlare di manifestazioni a premio (concorsi e operazioni) è necessario che le imprese promotrici posseggano requisiti soggettivi (appartenenza a categorie definite dall'art. 5 comma 1 DPR 430/2001) ed oggettivi (perseguimento di fini anche solo in parte commerciali – art. 1 DPR 430/2001).

Manifestazioni escluse

Sono quelle iniziative concorsuali e non (operazioni), che non perseguono esclusivamente scopi commerciali; mancando un requisito fondamentale, non sono assoggettate alla disciplina del DPR 430/2001 e possono essere svolte liberamente.

Manifestazioni vietate

Le iniziative che contrastano con disposizioni generali e speciali di diritto, anche comunitario. Per esse è previsto il divieto assoluto allo svolgimento e l'applicazione di speciali sanzioni.

prodotti o servizi di imprese diverse dall'emittente il fine commerciale torna ad assumere carattere di essenzialità, venendo di conseguenza meno la causa dell'esclusione.

Il terzo caso, illustrato dalla lettera c), riguarda "le operazioni a premio con offerta di premi o regali costituiti da sconti sul prezzo dei prodotti e dei servizi dello stesso genere di quelli acquistati o da sconti su un prodotto o servizio di genere diverso rispetto a quello acquistato, a condizione che gli sconti non siano offerti al fine di promuovere quest'ultimo o da quantità aggiuntive di prodotti dello stesso genere".

Lo sconto come premio

Non rientrano nel novero delle operazioni a premio, quindi, quelle iniziative in cui il vantaggio economico per l'imprenditore, vale a dire l'incentivazione alla vendita, è riferito al bene acquistato a prezzo intero e non a quello acquistato a prezzo scontato. Nessun tipo di promozione commerciale è posta in essere quando il premio consiste in sconti su beni dello stesso genere di quelli acquistati, essendo la natura degli stessi coincidente. Il bene principale non ha necessità di essere promosso, essendo stato già acquistato dal consumatore e d'altro canto il bisogno del consumatore stesso, riguardo ad esso, è in sé già soddisfatto dal primo acquisto, nulla aggiungendo lo sconto conferito a titolo di premio.

Allo stesso modo non si configurano come operazioni a premio quelle iniziative in cui lo sconto è attribuito su un bene diverso rispetto a quello acquistato a condizione che non venga posta in essere alcuna forma pubblicitaria per incentivare la vendita del bene principale. È il caso di quei prodotti che contengono all'interno della confezione sconti per l'acquisto di beni diversi, nel genere, rispetto a quello principale (vale a dire con caratteristiche merceologiche differenti, al punto da non potersi considerare come beni fungibili), ed assente qualsiasi forma di propaganda che ne preveda l'acquisizione. Diversamente, l'iniziativa pubblicitaria determinerebbe in capo al consumatore l'incentivazione all'acquisto e di conseguenza la realizzazione di uno scopo squisitamente commerciale.

Ugualmente sono escluse dall'applicazione del Regolamento le operazioni in cui il premio conferito è costituito da quantità aggiuntive di prodotti dello stesso genere di quelli acquistati, a nulla interessando, ai fini della catalogazione nello stesso genus, marginali differenze riguardo la forma della confezione ovvero la composizione del prodotto. È il caso classico del "prendi 3 paghi 2", a cui ben si addicono le stes-

se considerazioni espresse sui precedenti casi.

Le ultime due ipotesi, illustrate alle lettere d) ed e) dell'art. 6, riguardano "le manifestazioni nelle quali i premi sono costituiti da oggetti di minimo valore, sempreché la corresponsione di essi non dipenda in alcun modo dalla natura o dall'entità delle vendite alle quali le offerte stesse sono collegate" e "le manifestazioni nelle quali i premi sono destinati a favore di enti o istituzioni di carattere pubblico o che abbiano finalità eminentemente sociali o benefiche".

Regalare un gadget

Il primo caso riguarda l'esclusione dall'applicazione del DPR 430/2001 di tutte quelle iniziative che prevedano l'assegnazione di premi di infimo valore a condizione che il loro conferimento non sia conseguenza diretta dell'acquisto di un determinato prodotto o della necessità di effettuare una determinata spesa.

Ci troveremo di fronte ad una operazione a premio a tutti gli effetti qualora il soggetto promotore stabilisca di attribuire in premio un gadget, anche di minimo valore, a tutti coloro che acquisteranno presso la propria ditta una particolare categoria di merce ovvero prodotti di varia natura ma per un importo definito. A ben vedere infatti, in presenza di una delle due condizioni, la ditta promotrice realizzerebbe l'incremento alle vendite tipico delle manifestazioni a premio; il consumatore per poter venire in possesso del premio, sarebbe condizionato all'acquisto di un prodotto in particolare oppure a spendere proprio una certa cifra, determinando con la concretizzazione di un fine commerciale, il venir meno dell'esclusione.

Manifestazioni vietate

Alle manifestazioni vietate è dedicato l'art. 8 del DPR 430/2001. I casi descritti sono cinque e si ispirano tutti al rispetto dei principi di correttezza e di imparzialità e ad impedire il contrasto con disposizioni generali di diritto anche comunitario. La prima ipotesi descritta alla lettera a), si realizza quando "il congegno dei concorsi e delle operazioni a premio non garantisce la pubblica fede e la parità di trattamento e di opportunità per tutti i partecipanti, in quanto consente al soggetto promotore o a terzi d'influenzare l'individuazione dei vincitori oppure rende illusoria la partecipazione alla manifestazione stessa".

Tra le manifestazioni escluse LE INIZIATIVE BENEFICHE

L'ultimo caso descritto alla lettera e) dell'art 6 riguarda le iniziative in cui lo scopo commerciale è sostituito da quello sociale o benefico, che di conseguenza non dà luogo ad alcun vantaggio economico a favore dell'impresa che lo ha promosso. È il caso di quelle iniziative in cui premi vengono destinati ad enti o istituzioni di carattere pubblico come quelle scolastiche o benefiche quali le ONLUS. In questo tipo di manifestazioni, la motivazione che induce ad aderire all'iniziativa non riguarda la sfera commerciale di interessi, bensì quella sociale; non la previsione della soddisfazione di un bisogno materiale, ma la realizzazione di uno scopo unicamente benefico.

La correttezza dello svolgimento

Rientrano in questa ipotesi quelle iniziative che tendono ad eludere i principi di diritto civile, in particolare, in materia di promessa al pubblico. Ad esempio quelle iniziative in cui, poste talune condizioni nel regolamento del concorso, all'insaputa del consumatore esse vengano modificate in corso d'opera o siano in realtà tali da rendere impossibile il conseguimento del risultato che determina l'attribuzione del premio. Nella prima ipotesi, valga come esempio il caso di quei concorsi che prevedano l'immissione sul mercato di cartoline "gratta e vinci", vincenti e non, distribuite ai consumatori che effettueranno un dato acquisto. L'art. 9 comma 2 del DPR 430/2001 stabilisce che "in caso d'inserimento di tagliandi o altri elementi vincenti tra quelli non vincenti", i promotori debbano rendere una dichiarazione sostitutiva di atto notorio nella quale tra l'altro venga indicato il numero dei titoli vincenti e non. Si potrebbe verificare che il promotore, pur dichiarando preventivamente la quantità dei titoli distribuiti, durante lo svolgimento del concorso, ne immetta sul mercato a suo piacimento quantità aggiuntive solamente non vincenti. La partecipazione al concorso diverrà allora illusoria, essendo diminuita la probabilità di vincita. Da qui la necessità di tutelare i consumatori con la previsione di pesanti sanzioni, comuni anche alle altre violazioni menzionate dallo stesso articolo 8 (art. 8 comma 2 DPR 430/2001).

Il secondo caso descritto alla lettera b) si realizza quando "vi è elusione del monopolio statale dei giochi e delle scommesse, per la mancanza di reali scopi promozionali, in quanto il prezzo richiesto è superiore al valore commerciale del bene, il cui acquisto costituisce il presupposto per la partecipazione alla manifestazione a premio".

Il monopolio dello Stato

Il divieto previsto dalla normativa mira ad evitare che il prezzo del bene acquisito a titolo di premio venga fatto confluire nel prezzo del bene acquistato per partecipare alla manifestazione: la maggiorazione del valore commerciale del bene in periodo promozionale non costituirebbe altro che una posta di gioco e dà luogo ad un'attività concorrenziale su giochi e scommesse, che invece sono per legge riservate allo Stato.

La tutela della concorrenza

La lettera c) dell'art. 8 descrive quei casi in cui "vi è turbamento della concorrenza e del mercato in relazione ai principi comunitari". In queste ipotesi sono comprese quelle iniziative che potrebbero dar luogo ad incompatibilità con i prin-

cipi comunitari della concorrenza, come accade quando, in una operazione a premio, il bene promesso abbia un valore sproporzionato per eccesso rispetto a quello oggetto della promozione, eventualità che potrebbe evidentemente dar luogo a una alterazione delle regole di mercato, inducendo il consumatore a preferire un bene anziché un altro, non in relazione alla sua migliore qualità, ma unicamente in previsione del premio, con evidente danno alle aziende concorrenti. Di seguito alla lettera d) viene esaminata l'ipotesi in cui "vi è lo scopo di favorire la conoscenza o la vendita di prodotti per i quali sono previsti da disposizioni legislative, divieti alla pubblicità o altre forme di comunicazione commerciale. Per i beni e servizi la cui pubblicità è vincolata da disposizioni legislative ad autorizzazioni o comunicazioni preventive, le manifestazioni a premio sono svolte solo dopo aver ottenuto il provvedimento di autorizzazione ovvero sono state effettuate le comunicazioni preventive".

È il caso di quelle iniziative che violano disposizioni legislative speciali, come la Legge n.165/62 sul divieto di forme pubblicitarie sui prodotti da fumo o il D.lgs. 541/92 sui prodotti che possono essere commercializzati solo dietro presentazione di ricetta medica. In queste manifestazioni lo spirito del divieto si ravvisa nella necessità di tutelare la salute pubblica e di conseguenza evitare l'incentivazione all'acquisto di prodotti manifestamente dannosi.

Al divieto assoluto del primo capoverso della lettera d) dell'art. 8, si contrappone il divieto relativo del capoverso secondo, per quei prodotti che possono essere pubblicizzati ma solo dopo aver ottenuto speciali autorizzazioni, ovvero dopo aver ottemperato ad alcuni obblighi predefiniti.

Naturalmente il diniego allo svolgimento è esteso anche a tutte quelle iniziative che violano genericamente le disposizioni del Regolamento 430/2001, secondo quanto previsto dall'ultima lettera (e) dell'articolo 8.

In conclusione, i due articoli esaminati, tracciando le linee di confine tra lecito ed illecito, consentono di individuare, tramite un processo di astrazione e generalizzazione, le forme promozionali ammesse, contribuendo a realizzare in questa materia, ancora non del tutto definita, la certezza del diritto.

Antonio Porzio
Gerardine Pennestri

Prodotti con speciali limitazioni

CAMPAGNA DI INFORMAZIONE

Progetto casa sicura

La casa, luogo in cui in modo istintuale l'individuo ritiene di essere protetto e sicuro, espone, chi vi abita, a continui pericoli ed insidie.

La percezione di tale situazione non è certamente nuova, né nuovi sono i messaggi correttivi che si possono offrire. Molte le istituzioni pubbliche e private, scientifiche e non, che si sono già avvicinate al problema e che gli hanno dato spessore, ognuna partendo dalla propria prospettiva. Ciò che si è immaginato come nuovo, invece, è il modo con cui tali messaggi possono essere veicolati e la scelta di spaccare il cosiddetto "contenitore- casa" in una pluralità di spazi ed ambiti ognuno con una sua specificità di utilizzo e quindi di esposizione a rischio. È questo il filo conduttore che ha determinato la DGAMTC ad attivare una campagna di informazione sulla sicurezza in casa.

La strategia di comunicazione

La campagna, realizzata con il supporto dell'IPI (Istituto per la Promozione Industriale) si presenta molto articolata sia in termini di sviluppo temporale che in termini di strategia di comunicazione.

Una prima fase di lancio della campagna sarà praticamente contestuale alla prima pubblicazione interamente dedicata alla sicurezza dei cibi. In sintesi, l'obiettivo è quello di offrire a chi viene in contatto con un alimento (o nel momento dell'acquisto, o in quello della sua preparazione, o ancora conservazione) una serie di avvertenze e consigli di comportamento in maniera da evitare che quel cibo si alteri, si contamini o anche solo disperda le proprie caratteristiche e pregi nutrizionali.

Per la messa a punto di alcuni di questi messaggi è stato indispensabile il contributo scientifico del Ministero della salute a cui vanno i nostri sentiti ringraziamenti.

Altre sono le aree tematiche trattate all'interno della campagna. Le successive pubblicazioni (per un totale, quindi, di quattro moduli di comunicazione) riguarderanno la sicurezza

“ La DGAMTC ha attivato una campagna di informazione sulla sicurezza in casa molto articolata per sviluppo temporale e strategia di comunicazione ”

za delle apparecchiature, la sicurezza delle reti e la sicurezza dell'ambiente domestico a misura del bambino.

Il secondo e il terzo modulo saranno organizzati, realisticamente, secondo un piano di diffusione che si articolerà a partire dai primi mesi del 2004, con il contributo di vari soggetti, proprietari e/o gestori di servizi cosiddetti "multi-utility".

L'utente domestico come soggetto attivo

Con questi segmenti di comunicazione si è voluto collocare l'utente domestico al centro dell'attenzione, vale a dire come soggetto non più solo "passivo" di prestazioni professionali altrui (installatori, manutentori, collaudatori) ma soggetto attivo di comportamenti virtuosi e socialmente apprezzabili (esempio, verifiche volontarie di buon funzionamento di apparecchiature potenzialmente pericolose, messa in funzione di elettrodomestici in fasce orarie a minor consumo energetico, collegamenti telematici sicuri in relazione ai contenuti delle informazioni e delle immagini veicolate).

L'ultimo modulo prende come testimonial il bambino ritenendosi che se una casa è concepita e viene organizzata dagli adulti in maniera da assicurare un ambiente confortevole e privo di rischi per un bambino, allora, evidentemente, sono state previste soluzioni e adottati accorgimenti veramente validi sotto il profilo della sicurezza. Quest'ultimo modulo si presenterà, quindi, come una sorta di sommario o compendio delle "buone pratiche" secondo un inevitabile ma irrinunciabile ripescaggio di messaggi già contenuti nei precedenti moduli, ma risistemati, appunto, secondo la logica dell'essere "adattabile" al bambino.

Considerevole la lista degli sponsor che prevedibilmente aderiranno alla campagna, sia pubblici che privati, sia esponenti di chi offre beni e servizi che di chi li distribuisce, li consuma o ne usufruisce.

Antonella d'Alessandro

Quattro opuscoli e inoltre...

**RIVISTE
E CD ROM**

In aggiunta alle quattro pubblicazioni descritte nell'articolo sono allo studio ipotesi sempre più efficaci per la migliore strategia di diffusione dei messaggi, partendo da quelle più tradizionali come la veicolazione per il tramite di magazine di grossa tiratura, a quelle di più nuovo impiego come la riproduzione dei moduli cartacei su CD-ROM.

RISPONDERÀ AI QUESITI PIÙ FREQUENTI

Opuscolo marcatura CE

Nello svolgimento della propria attività, volta ad assicurare la protezione dei consumatori, nonché la trasparenza del mercato per quanto riguarda la sicurezza e la conformità di prodotti offerti ai consumatori finali (tra cui giocattoli, prodotti elettrici a bassa tensione, dispositivi di protezione individuale come gli occhiali da sole, ecc.), la Direzione generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori (Ufficio per la sicurezza e la conformità dei prodotti) ha constatato che proprio i consumatori sono scarsamente o scorrettamente informati sul significato reale della marcatura CE: non ne conoscono il reale significato, non sanno che garanzie di sicurezza effettivamente offra, non sanno quale sia la differenza tra la marcatura CE ed eventuali marchi di qualità presenti su taluni prodotti. In verità si è riscontrato che spesso anche gli stessi produttori, in considerazione della repentinità dell'evoluzione delle norme tecniche, si trovano in difficoltà, se non altro nell'individuazione dei prodotti che possono essere immessi legittimamente sul mercato solo se provvisti di marcatura CE. In altre ipotesi, il produttore non sa se può apporre la marcatura egli stesso, assumendo la responsabilità delle dichiarazioni in essa contenute, o se debba avvalersi del supporto tecnico degli istituti di prova a ciò abilitati.

Un'azione preventiva

Gli importatori e tutta la catena distributiva, sia all'ingrosso che al dettaglio, hanno frequentemente richiesto all'Ufficio per la sicurezza dei prodotti chiarimenti del tipo: l'importatore può sempre sostituirsi al produttore nella apposizione della marcatura? Ed ancora: è possibile che sia il venditore a farlo?

La globalizzazione del mercato (pluralità dell'offerta e possibilità di approvvigionarsi di beni di consumo provenienti da una pluralità di produttori, anche extracomunitari), esige quindi un intervento da parte delle istituzioni, investite della funzione di controllare e vigilare che il mercato di cui si parla

si muova nel rispetto di regole a tutela della concorrenza e degli standard di sicurezza dei prodotti, fatti propri dalla realtà economica comunitaria.

D'altronde, è oramai maturata la consapevolezza che l'azione *repressiva* dell'offerta che si sostanzia in provvedimenti di ritiro di prodotti circolanti o di divieto di commercializzazione, è solo una delle modalità d'azione possibile per contrastare fenomeni di immissione sul mercato di prodotti non sicuri o contraffatti. A tale tipo di azione deve necessariamente affiancarsi una azione di tipo *preventivo*, teso a chiarire al consumatore il valore di evoluzioni normative di grosso rilievo che significano soprattutto affidabilità in un certo sistema economico e nelle regole che lo disciplinano.

L'esigenza, quindi, di colmare più di una lacuna informativa sulla marcatura CE, offrendo ai consumatori uno strumento di orientamento agli acquisti e ai produttori/importatori una guida all'apposizione del simbolo, ha spinto la Direzione a lavorare sull'ipotesi di una campagna dedicata proprio al tema della marcatura CE.

Lo strumento di veicolazione del messaggio consiste in un opuscolo, graficamente presentato come dépliant, strutturato per *faq*, vale a dire secondo uno schema di domanda-risposta sulle principali caratteristiche della marcatura e sulle curiosità rappresentate dai produttori/importatori, distributori e consumatori.

Tra le principali domande: dove va apposta la marcatura CE; su quali tipi di prodotto il consumatore deve trovarla e, invece, su quali altri non può essere apposta; su chi ricade la responsabilità di marcature indebite o contraffatte.

Veicolatori della campagna saranno il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, Confindustria, Confesercenti, Confapi, Confcommercio e Unioncamere, tutti a vario titolo interessati o in forza di rappresentanza di categorie economiche danneggiate da un sistema in cui il valore della marcatura CE è compromesso o in forza di titolarità di competenze inerenti la sorveglianza del mercato (come per Unioncamere).

Successive implementazioni del progetto, tramite la preparazione di CD-Rom o spot radiofonici o televisivi, sono in fase di studio per l'ulteriore sviluppo delle strategie di comunicazione da attuarsi nel 2004.

Antonella d'Alessandro

**Informare
consumatori
e operatori
economici**

STRUMENTI DI MISURA

Per una direttiva europea

Il semestre di Presidenza italiano dell'Unione europea è molto importante per la metrologia legale: proprio nello stesso periodo infatti, e dopo oltre due anni di discussione al Consiglio UE, il Parlamento UE effettuerà la seconda lettura della proposta di direttiva sugli strumenti di misura (MID).

La presidenza italiana, pertanto, si è impegnata ad esaminare dapprima le proposte di emendamenti formulati dal Parlamento europeo e, nel contempo, mantenere stretti rapporti con gli altri Paesi membri e con la Commissione, anche con riunioni presso il Consiglio UE, per giungere ad un testo di compromesso che tenesse conto di tutte le esigenze manifestate dalle parti interessate.

La normativa attuale: 24 direttive

L'armonizzazione della metrologia legale, a livello comunitario, è iniziata nel 1971 con la direttiva 71/316/CEE relativa alle disposizioni comuni agli strumenti di misura e ai metodi di controllo metrologico.

Questa normativa comprende, oltre la citata direttiva "quadro", 23 direttive specifiche (16 direttive di base, una per ogni categoria di strumenti, e 7 direttive di modifica).

La proposta di direttiva abrogherà e sostituirà 17 delle precedenti direttive (11 direttive di base e 6 direttive recanti modifica).

L'esigenza di sostituire la maggior parte della legislazione comunitaria in vigore è conseguenza diretta della "vecchia strategia" in essa adottata e del suo carattere facoltativo.

Le direttive specifiche sono relative ad un determinato strumento e contengono specifiche tecniche troppo restrittive rispetto all'attuale rapida evoluzione delle tecnologie di misurazione. Il continuo aggiornamento delle specifiche tecniche in esse contenute si è dimostrato impraticabile, e le stesse sono divenute oramai obsolete, mentre non esistono direttive applicabili ai più recenti tipi di strumenti di misura che pure sono soggetti a controlli legali.

Le procedure di valutazione della conformità previste dalla legislazione esistente, inoltre, sono in genere troppo restrittive, e non consentono al fabbricante di impiegare alcuna delle moderne procedure. In particolare non è previsto l'impiego di un sistema di qualità approvato e fatto oggetto di supervisione, in alternativa alla verifica del prodotto finale da parte di terzi.

Infine, il carattere facoltativo delle direttive in vigore ha portato alla definizione di una legislazione nazionale parallela

Per ulteriori informazioni
paolo.francisci@minindustria.it

per tutti gli strumenti che non sono adeguatamente disciplinati da tali direttive, in particolare di tutti gli strumenti elettronici, che costituiscono attualmente la maggioranza degli strumenti in uso.

La proposta di direttiva relativa agli strumenti di misura ha lo scopo di ovviare a molti di questi inconvenienti.

Si tratta di una direttiva di "nuovo approccio", intesa ad instaurare un mercato interno degli strumenti di misura, assoggettati a controllo metrologico legale, grazie all'istituzione:

- di requisiti essenziali e di requisiti relativi alla valutazione della conformità, sempre comunque mantenendo l'elevato livello di tutela del consumatore attualmente in vigore; e
- del reciproco riconoscimento tra Stati membri dei risultati della valutazione della conformità.

I requisiti essenziali si configureranno non come specifiche di progettazione, ma come requisiti di prestazione: in quanto tali, per la maggior parte, prescindano dall'evoluzione tecnologica.

La direttiva sugli strumenti di misura avrà inoltre carattere onnicomprensivo, vale a dire che dopo la sua entrata in vigore, negli Stati membri non potranno più restare in vigore regimi nazionali paralleli di controllo legale degli strumenti di misura.

Alla base delle legislazioni degli Stati membri relative agli strumenti di misura sta il principio, adottato nella proposta di direttiva, che l'assoggettamento o meno dello strumento di misura a controlli metrologici legali è determinato in base alla funzione di misurazione che tale strumento deve effettuare.

Le decisioni intese a prescrivere l'uso di strumenti di misura sottoposti a controlli legali per determinate funzioni di misu-

Gli inconvenienti della legislazione in vigore**I requisiti di prestazione**

razione, sono adottate a seconda del grado di protezione che lo Stato membro intende istituire per i propri cittadini in quanto alcuni Stati membri possono avere motivi per prescrivere l'uso di strumenti di misura sottoposti a controlli legali, per una determinata funzione di misurazione, mentre altri Stati potranno non ritenerlo necessario.

La direttiva non contiene disposizioni intese ad armonizzare i sistemi nazionali di ispezione e verifica periodica degli strumenti di misura in servizio: questi influiscono unicamente sul livello di protezione che gli Stati membri intendono garantire ai propri cittadini e non sul mercato interno di tali strumenti.

La "nuova strategia" della direttiva

La direttiva MID applica i principi della "nuova strategia" alla normalizzazione e all'armonizzazione tecnica. I requisiti metrologici sono espressi sotto forma di requisiti di prestazione, non prevedono soluzioni tecniche prioritarie né di ostacolo al progresso tecnologico.

Sono applicati, inoltre, i principi dell'approccio globale in materia di certificazione e di prove che rafforzano il ruolo del fabbricante: la direttiva prevede il minor intervento possibile da parte dell'Organismo notificato, e propone una procedura basata sull'impiego di un sistema di qualità qualora l'intervento di un Organismo notificato sia effettivamente richiesto a livello di controllo di produzione o di controllo del prodotto finale.

Gli Organismi notificati, che devono soddisfare un insieme minimo di condizioni, sono designati dagli Stati membri e comunicati agli altri Stati membri e alla Commissione.

Norme europee armonizzate

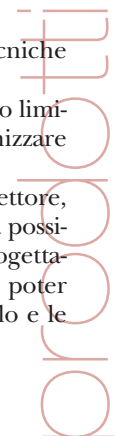
Le soluzioni tecniche possibili che soddisfano i requisiti metrologici richiesti saranno quelle previste dalle pertinenti norme europee armonizzate (EN) adottate dal CEN – Comitato europeo di normalizzazione, dal CENELEC – Comitato europeo di normalizzazione elettrotecnica, dall'ETSI – Istituto europeo per le norme di telecomunicazione e dai documenti normativi (Raccomandazioni OIML – Organizzazione Internazionale di Metrologia Legale). L'applicazione da parte dei fabbricanti delle norme armonizzate e dei documenti normativi varrà come presunzione di conformità ai requisiti essenziali della direttiva. Poiché tali documenti hanno carattere facoltativo non costituiranno ostacolo all'impiego, per qualsiasi motivo (creatività del fab-

bricante, evoluzione tecnologica, ecc.), di soluzioni tecniche in essi non descritte.

La proposta di direttiva non introduce nuovi obblighi o limitazioni ai fabbricanti, in quanto essa si limita ad armonizzare le regolamentazioni esistenti degli Stati membri.

In termini di riduzione dei costi, per le imprese del settore, uno degli aspetti che riveste maggiore importanza è la possibilità di utilizzare i sistemi di qualità per la fase di progettazione, di produzione e di verifica degli strumenti e di poter così evitare, nei casi previsti, l'approvazione di modello e le prove da parte di organismi terzi.

Paolo Francisci



Cosa cambia con la nuova direttiva MID LE DIRETTIVE ABROGATE

La nuova direttiva del parlamento europeo e del Consiglio sugli strumenti di misura (MID) abrogherà le seguenti direttive del Consiglio:

- **direttiva 71/318/CEE**, del 26 luglio 1971, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori di volume di gas, da ultimo modificata dalla direttiva 82/623/CEE;
- **direttiva 71/319/CEE**, del 26 luglio 1971, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori di liquidi diversi dell'acqua;
- **direttiva 71/348/CEE**, del 12 ottobre 1971, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai dispositivi accessori per contatori di liquidi diversi dell'acqua;
- **direttiva 73/362/CEE**, del 19 novembre 1973, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle misure lineari materializzate, da ultimo modificata dalla direttiva 85/146/CEE della Commissione;
- **direttiva 75/33/CEE**, del 17 dicembre 1974, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori d'acqua fredda;

- **direttiva 75/410/CEE**, del 24 giugno 1975, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli strumenti per pesare totalizzatori continui;
- **direttiva 76/891/CEE**, del 4 novembre 1976, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori di energia elettrica;
- **direttiva 77/95/CEE**, del 21 dicembre 1976, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relativa ai tassimetri;
- **direttiva 77/313/CEE**, del 5 aprile 1977, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di complessi di misurazione per liquidi diversi dell'acqua, modificata dalla direttiva 82/625/CEE della Commissione;
- **direttiva 78/1031/CEE**, del 5 dicembre 1978, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alle selezionatrici ponderali a funzionamento automatico;
- **direttiva 79/830/CEE**, dell'11 settembre 1979, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative ai contatori d'acqua calda.

ETICHETTATURA ACQUE MINERALI NATURALI

Le informazioni in rete

È di imminente pubblicazione sul sito del Ministero delle attività produttive un nuovo servizio all'utenza dedicato all'etichettatura dell'acqua minerale naturale. Lo studio, messo punto dalla Dgamtc, è stato esaminato dal Gruppo di lavoro del settore agroalimentare del Cncu che ne ha condiviso impostazione e contenuti ed ha avuto successivamente parere positivo anche dallo stesso Cncu nella seduta dello scorso 21 ottobre.

Modalità domande/risposte

Con la stessa metodologia adottata per lo studio riguardante l'etichettatura dei prodotti tessili, pubblicato nel precedente numero, le informazioni sul sito hanno contenuto sia pratico sia giuridico, privilegiando la trattazione dell'argomento con la modalità domande/risposte (faq) che comporta l'indicazione del rispettivo riferimento normativo per ogni quesito (tipo di provvedimento legislativo, articolo, comma) e del link di rinvio alla normativa medesima. Ciò rende più agevole per il consumatore la risposta ai suoi dubbi, senza trascurare l'esigenza di dare certezza giuridica alle risposte. Sarà impegno della Direzione aggiornare periodicamente le informazioni in presenza di successive modifiche normative.

È stato scelto come secondo argomento un prodotto di largo consumo come l'acqua minerale naturale, sia per fornire elementi di giudizio e di conoscenza utili per l'acquisto del prodotto chiarendo il significato di termini e composizione analitica non sempre conosciuti dai consumatori, sia perché la relativa normativa sta subendo modifiche a seguito del recepimento della direttiva comunitaria 2003/40 del 14 maggio 2003.

A tale scopo, lo studio presta particolare attenzione ai capitoli riguardanti l'etichettatura e la terminologia perché di maggiore interesse per l'acquirente finale, ma il documento, per le ulteriori informazioni concernenti la domanda di autorizzazione alle Autorità competenti, le operazioni di trattamento consentite o vietate ed altre informazioni, può essere utile strumento di consultazione anche per le industrie produttrici

e di imbottigliamento e per gli operatori del settore. È inoltre importante conoscere le novità introdotte dalla direttiva 2003/40 che impone ai produttori limiti più restrittivi per alcune componenti dell'acqua minerale naturale con riguardo, soprattutto, a quelle considerate tossiche e pericolose per la salute. Gli aspetti salienti di questa direttiva sono:

- a partire dal 1° gennaio 2006, le acque minerali naturali devono, al momento del confezionamento, essere conformi ai limiti di concentrazione massimi stabiliti dalla direttiva medesima, allegato I, dove sono elencate 16 componenti naturalmente presenti nelle acque minerali naturali e i rispettivi limiti massimi il cui superamento può presentare un rischio per la salute; tra queste componenti si citano, ad esempio, il bario, l'arsenico, il cianuro, il boro ecc. Solo per il nickel e i fluoruri, il termine di adeguamento ai limiti prefissati dalla direttiva si sposta al 1° gennaio 2008;
- la direttiva 2003/40 prevede, inoltre, il ricorso a trattamenti a base di aria arricchita di ozono per eliminare i residui di alcuni metalli pesanti e dell'arsenico; tale operazione dovrà essere menzionata in etichetta in prossimità dell'indicazione della composizione analitica con la dicitura "acqua sottoposta a una tecnica di ossidazione all'aria arricchita di ozono";
- è inoltre previsto che, in caso di concentrazione di fluoro superiore a 1,5 mg/l, l'etichetta debba riportare, in prossimità immediata della denominazione di vendita, in caratteri nettamente visibili, la seguente indicazione: "contiene più di 1,5 mg/l di fluoro: non ne è opportuno il consumo regolare da parte dei lattanti e dei bambini di età inferiore a 7 anni".

Detta direttiva, solo per la parte relativa all'etichettatura delle acque minerali naturali (e anche delle acque di sorgente) è stata recepita nella legislazione nazionale con decreto del Ministero della salute di concerto con il Ministero delle attività produttive dell'11 settembre 2003, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale n. 229 del 2 ottobre 2003, che stabilisce l'obbligo di commercializzare le acque minerali naturali con etichette conformi a detta direttiva a decorrere dal 1° luglio 2004. È tuttora in corso, da parte del Ministero della salute, l'iter per l'emanazione del decreto che recepisca l'elenco dei componenti delle acque minerali naturali che possono presentare un rischio per la salute pubblica ed i limiti relativi ai tenori massimi ammissibili.

Maria Rosaria Amoroso

Il servizio sul sito web **L'INDICE DEL DOCUMENTO**

Il settore delle acque minerali naturali viene trattato mediante una suddivisione dello studio nei seguenti paragrafi:

- Introduzione
- Definizioni e caratteristiche
- Domanda di riconoscimento
- Autorizzazione alla utilizzazione
- Operazioni di trattamento consentite o vietate
- Recipienti da utilizzare per il trasporto
- Denominazione legale e nome commerciale
- Etichette
- Terminologia, avvertenze e consigli d'uso
- Pubblicità
- Vigilanza e sanzioni
- Riferimenti normativi



CONFERENZA EUROPEA 20/11/2003

La proposta BEUC

Proposta BEUC per l'agenda del seminario della Presidenza italiana.**"I principi fondamentali della tutela del consumatore nella nuova Europa" 20 novembre 2003****PRIMA SESSIONE:
I diritti
dei consumatori:
1962-2003****La tutela dei consumatori è stata riconosciuta come una politica comunitaria autonoma con specifici obiettivi nel 1992 (ex Art. 129a), poi estesi con il Trattato di Amsterdam (Art. 153).**

Questi obiettivi intendono garantire a tutti i consumatori europei un alto livello di tutela dei loro interessi economici, della salute e della sicurezza, la promozione del loro diritto all'informazione, all'educazione e l'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Ciò comprende la tutela contro pratiche commerciali e metodi di vendita sleali, la tutela contro clausole vessatorie nei contratti dei consumatori, un effettivo accesso alla giustizia, la partecipazione al processo decisionale e una migliore educazione e informazione in merito ai prodotti e ai servizi. La legislazione che tutela i consumatori è elaborata sulla base di questi diritti ed è per sua natura vincolante.

Attualmente la tutela dei consumatori è stata inserita tra le clausole di applicazione generale all'inizio della Parte III (**Articolo III-5**) della **bozza del Trattato Costituzionale**. È auspicabile che questa clausola generale assicuri che la politica dei consumatori sia presa in considerazione dalle altre politiche comunitarie e possa consentire una concreta integrazione della politica dei consumatori. Finora l'articolo 153 (2) del Trattato UE non ha contribuito a far sì che i diritti dei consumatori fossero presi in considerazione nell'ambito di decisioni-chiave.

Le organizzazioni dei consumatori esprimono la loro delusione rispetto alla mancata inclusione della politica di tutela dei consumatori tra gli obiettivi dell'Unione previsti all'Articolo 3, Parte I. Includere garanzie per i consumatori all'Articolo 3, avrebbe dato un segnale

"I principi fondamentali della tutela del consumatore nella nuova Europa" è il titolo della conferenza che si è svolta a Roma il 20 novembre. Pubblichiamo il documento che il BEUC, il Bureau Européen des Unions de Consommateurs (federazione di 36 organizzazioni nazionali e indipendenti di consumatori in Europa), ha predisposto per l'agenda del seminario della Presidenza italiana.



molto più forte ai cittadini europei e alle organizzazioni dei consumatori, considerato che l'intenzione originaria della Convenzione era quella di portare l'Europa più vicina ai suoi cittadini.

L'Articolo 132 (precedentemente 153) della Parte III dovrebbe essere ulteriormente potenziato. È positivo che gli Stati membri possano introdurre misure più severe rispetto a quelle proposte dalla UE, ad esempio lasciando in vigore l'armonizzazione minimale; ciò nondimeno la politica dei consumatori dovrebbe avere la stessa importanza di settori come i trasporti, l'ambiente o l'agricoltura. Visto che il presente articolo si riferisce ancora all'Articolo 65 (precedentemente 95) sul mercato interno, sembra che la politica dei consumatori sia solo secondaria, mentre noi riteniamo il contrario; il mercato interno dovrebbe servire ai consumatori. La stessa considerazione dovrebbe essere riservata alla tutela degli interessi dei consumatori nel mercato nella misura in cui ciò avviene per implementazione di altre politiche, così come il completamento del mercato interno.

La Carta dei diritti fondamentali sarà inclusa all'interno del Trattato Costituzionale. In tal modo la politica dei consumatori sarà inclusa come un argomento chiave dell'UE, in quanto i diritti dei consumatori sono inclusi nella Carta nell'**Articolo 38**: "le politiche dell'Unione dovrebbero assicurare un alto livello di tutela dei consumatori".

L'articolo 38 della Carta dovrebbe essere maggiormente dettagliato, integrando il nucleo dei diritti dei consumatori che dovrebbe essere preso in considerazione in tutte le politiche dell'UE.

Le questioni su cui concentrarsi in questo gruppo di lavoro includono:

- Come può il nuovo Trattato Costituzionale dell'UE dare maggiore enfasi ai diritti dei consumatori?
- Diritti supplementari dovrebbero essere aggiunti ai cinque del Programma di azione del 1975 oppure agli otto enunciati nelle linee guida per la Tutela dei Consumatori delle Nazioni Unite?
- Come possono essere meglio integrati i diritti dei consumatori all'interno del lavoro dei vari Consigli?

Al momento i dossier sui consumatori possono inserirsi in un certo numero di Consigli. Le proposte sull'alimentazione, gli OGM e la PAC sono discusse nei Consigli per l'Agricoltura e l'Ambiente; le



proposte sul credito al consumo e la promozione delle vendite nel Consiglio della Concorrenza; le proposte sulla Strategia della Politica dei Consumatori, la normativa finanziaria sulle azioni comunitarie a sostegno delle politiche dei consumatori e sui prodotti farmaceutici nel Consiglio Lavoro, Affari Sociali, Salute e Consumatori. Questa ripartizione in numerosi Consigli rende difficile assicurare un seguito agli interessi dei consumatori da parte dei rappresentanti politici sia a livello comunitario che a livello nazionale. La riorganizzazione di Siviglia dei vari Consigli sarà riesaminata durante il vertice al termine della Presidenza italiana. I temi relativi alla politica dei consumatori potrebbero avere un ruolo di maggiore rilievo se presi in esame all'interno di un Consiglio che tratti anche le questioni inerenti al mercato interno. I temi relativi alla politica dei consumatori sono stati messi in disparte e trattati nel Consiglio del lavoro, degli affari sociali e della salute, dal momento che i Ministri responsabili per la politica dei consumatori raramente intervengono agli incontri di questo Consiglio.

**SECONDA SESSIONE:
educazione
dei consumatori
e informazione
nei paesi
in via di adesione**

Le organizzazioni dei consumatori nei paesi in via di adesione sono deboli per quanto riguarda le infrastrutture e le risorse. Questo è dovuto in larga parte al fatto che i consumatori nei nuovi Stati membri non sono consapevoli dei loro diritti come consumatori e ed è quindi difficile costruire una forte base di adesione associativa disposta a pagare un contributo finanziario annuale.

Anche i politici nei nuovi Stati membri non hanno piena consapevolezza circa i diritti dei consumatori e l'importanza del ricevere informazioni dalle associazioni dei consumatori.

Con il fine di diventare attori/soggetti politicamente più influenti, le organizzazioni dei consumatori nei nuovi Stati membri, devono intraprendere delle iniziative/attività di più alto profilo. Allo stesso tempo i consumatori devono essere educati sui loro diritti attraverso corsi nelle scuole ed eventualmente campagne d'informazione alla TV. Tutto questo potrebbe essere accompagnato da un servizio migliore che offra ad esempio riviste per il consumatore; queste potrebbero pubblicare i risultati dei test sui prodotti con lo scopo di mettere al corrente i consumatori su cosa sia meglio comprare.

Allo stesso tempo, queste organizzazioni ed il BEUC devono educare i propri funzionari, oltre ad i Membri del Parlamento Europeo dei nuovi Stati membri, sui diritti dei consumatori e sul perché questi diritti



ti debbano essere presi in considerazione nel processo legislativo.

Le questioni su cui concentrarsi in questo gruppo di lavoro includono:

- Cosa è stato fatto fino ad oggi per aiutare le organizzazioni dei consumatori dei nuovi Stati membri, per educare i propri consumatori e politici?
- Quale tipo di servizio potrebbe coinvolgere una più consistente base associativa? Iniziative come quella delle riviste dedicate ai consumatori hanno ottenuto dei risultati e quali?
- Come possono essere resi disponibili i finanziamenti nazionali ed europei per migliorare i risultati ottenuti e provare ad introdurre le stesse iniziative nei paesi entranti?
- Una sessione formale del Consiglio per i diritti e la politica dei consumatori potrebbe contribuire all'educazione dei politici?

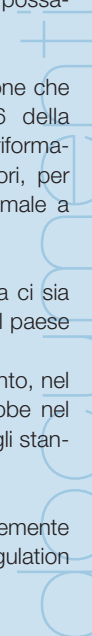
L'Unione europea è attualmente concentrata sull'importanza economica di un mercato unico, resa possibile dall'introduzione dell'Euro, dall'e-commerce e dall'allargamento. Secondo alcuni le leggi per la tutela dei consumatori frammentano il mercato e costituiscono un ostacolo perché i consumatori possano beneficiare del mercato unico.

Le associazioni dei consumatori esprimono la preoccupazione che la Strategia della politica dei consumatori 2002-2006 della Commissione europea contempli la possibilità di rivedere e riformare le esistenti direttive europee sulla tutela dei consumatori, per adattare progressivamente da misure di armonizzazione minimale a misure di armonizzazione totale.

Oltre all'inclinazione verso un'armonizzazione totale, sembra ci sia una tendenza ad un'applicazione più ampia del principio del paese di origine e del principio del mutuo riconoscimento. L'applicazione generale del principio del mutuo riconoscimento, nel caso d'insufficiente armonizzazione nelle varie aree, potrebbe nel lungo periodo portare ad un "livellamento verso il basso" degli standard della tutela dei consumatori.

La Commissione sembra anche voler ricorrere più frequentemente al quadro legislativo e degli approcci di self-regulation, co-regulation e accordi volontari.

**TERZA SESSIONE:
nuovi strumenti
per la politica
dei consumatori**





Le questioni su cui concentrarsi in questo gruppo di lavoro includono:

- Come può essere meglio presa la decisione di proporre misure di armonizzazione minimale o totale? Che tipo di informazioni sarebbero necessarie? Ci sono dati che provano che l'armonizzazione minima ha dato luogo a delle barriere commerciali? Una veduta d'insieme delle misure nazionali che sarebbero minacciate dalla proposta di armonizzazione o altrimenti dalle misure nazionali sotto minaccia.
- Gli approcci di self-regulation, co-regulation e accordi volontari stanno ottenendo risultati positivi? In caso affermativo o negativo, perché? Quali sono gli insegnamenti che si possono ricavare da questi esercizi?
- Le recenti proposte della Commissione, come quella sulle pratiche commerciali sleali, sul credito al consumo e sulle promozioni di vendita vanno nella giusta direzione?



CONFERENZA EUROPEA 20/11/2003

La proposta del CNCU

Proposta posizione del CNCU.

“I principi fondamentali della politica dei consumatori nella nuova Europa: diritti, strumenti, attori”

L'allargamento, un mercato più ampio, l'euro, lo sviluppo del commercio elettronico nonché l'evoluzione delle politiche in campo agricolo e commerciale, sono fenomeni che, nei prossimi anni, porteranno sicuramente grandi cambiamenti nel mercato comune e conseguentemente la nascita di nuove problematiche, soprattutto per i consumatori. Posizioni dominanti e concentrazioni in nuovi mercati che altereranno le regole di concorrenza, difficoltà crescenti per i consumatori nell'effettuare delle scelte davvero informate visto il proliferare di offerte difficilmente confrontabili tra loro, scarsa consapevolezza dei propri diritti, incertezza circa la legge applicabile e il giudice competente in caso di dispute transfrontaliere, circolazione più vasta di prodotti pericolosi, difficoltà nell'individuare e nel farsi ascoltare nelle sedi in cui vengono effettivamente prese le decisioni che riguardano i consumatori.

In altre parole la sfida che abbiamo davanti è ardua ed è quella di porre le condizioni perché si sviluppi una politica dei consumatori attiva e autonoma, capace di evolversi senza essere subordinata alle esigenze del mercato interno ieri o dell'allargamento oggi.

L'art.153 del Trattato (come in gran parte anche il precedente art.129 A) non ha rappresentato una base giuridica sufficientemente solida per una politica di tutela dei consumatori, sia sotto il profilo della sua necessaria orizzontalità, cioè la sua presa in considerazione all'interno delle altre politiche comunitarie, sia sotto il profilo della sua capacità di imporre l'adozione di nuove misure specifiche di tutela dei consumatori, ove reso necessario appunto dall'evoluzione dei mercati, delle tecnologie, ecc. (pressoché nessuna direttiva comunitaria ha utilizzato queste norme come base giuridica...).

1. Principi fondamentali



■ Riteniamo pertanto un passo avanti l'inclusione del tema della protezione dei consumatori nella parte della nuova Costituzione europea destinata ai principi generali, la quale prevede che "nella definizione e nell'attuazione di altre politiche o azioni dell'Unione sono prese in considerazione le esigenze inerenti alla protezione dei consumatori" e che quindi figura una trattazione orizzontale della politica dei consumatori. Tuttavia la via da seguire che riteniamo prioritaria in tal senso è quella **dell'inclusione della tutela dei consumatori tra gli obiettivi enunciati nell'art. 3.**

■ Del resto, le problematiche che i consumatori incontrano nella loro vita quotidiana, essendo l'oggetto di tutta una serie di direttive che fanno parte dell'acquis comunitario, costituiscono un importante motore nel processo di avvicinamento delle legislazioni nazionali e, anche per questo, dovrebbero stare alla base della formulazione di tutte le politiche comunitarie e non solo di quelle funzionali alla realizzazione del mercato interno. Per questo **si richiede una nuova conseguente formulazione dell'art. 132 che sostituirà nel Trattato costitutivo l'art. 153**, affinché si affermi la tutela dei diritti dei consumatori con autorevolezza e pari dignità rispetto alle altre politiche europee, cosa resa sempre più necessaria dai cambiamenti in corso.

■ **Non riteniamo inoltre sufficienti in prospettiva i cinque diritti** riconosciuti ai consumatori a livello comunitario sempre nell'art. 153 e cioè: il diritto alla salute e alla sicurezza, il diritto alla protezione degli interessi economici, il diritto all'informazione, all'educazione ed il diritto all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi. Essi dovrebbero essere formulati in modo più completo, già la legislazione italiana appare più dettagliata¹.

Nei diritti riconosciuti dalla Comunità non si fa nessun **richiamo alla qualità dei prodotti e dei servizi**, che invece dovrebbe accompagnarsi al diritto alla sicurezza. L'allargamento del mercato, se da una parte potrebbe essere garanzia dell'aumento del numero di prodotti e di servizi in circolazione e quindi della scelta a disposizione del consumatore, non garantisce che venga rispettato un buon livello di qualità.

Riteniamo inoltre necessario che vengano riconosciuti il diritto ad una corretta pubblicità nonché alla correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi. Siamo infine sorpresi dal fatto che tra i diritti riconosciuti ai consu-

¹ Legge 30 luglio 1998, n. 281



matori non sia citato quello all'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza. Il processo di liberalizzazione, se da una parte potrebbe apportare effettivi miglioramenti per i consumatori grazie all'ampliamento della scelta e anche della qualità, dall'altra, non è detto che il servizio continuerà ad essere fornito a tutti indistintamente. Gli operatori privati potrebbero infatti essere tentati dal rinunciare a servire zone difficilmente raggiungibili e con scarsa concentrazione di popolazione, in quanto i costi potrebbero superare i possibili guadagni. Al fine di meglio garantire quest'ultimo diritto, riteniamo importante che **l'accesso ai servizi di interesse generale venga incluso** oltre che nell'art. 132 anche tra gli obiettivi dell'art.3. I cittadini hanno diritto all'erogazione dei servizi universali con modalità rispondenti a standard di qualità e indipendentemente dal reddito, età e luogo di residenza dei fruitori.

A fronte di un costante depauperamento delle risorse naturali è poi auspicabile affermare che è necessario promuovere un modello di **consumo sostenibile**, anche se potrebbe di per sé rientrare nel diritto ad un ambiente sano.

Sulla base delle nefaste esperienze in materia di crisi alimentari (BSE, polli alla diossina, antibiotici nelle uova e nelle carni...) e di prodotti e o servizi pericolosi (ftalati contenuti in giocattoli di PVC, lacune in relazione alla normativa sulla sicurezza degli alberghi) non sarebbe infine superfluo richiamare la necessità che ci si attenga al **principio di precauzione** nell'adottare decisioni che abbiano un impatto diretto sulla vita dei consumatori particolarmente in settori come quelli della salute, della sicurezza e dei bisogni fondamentali.

Infine, altro aspetto non sufficientemente coperto dai 5 diritti fondamentali esistenti risulta essere quello della **correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti sia contrattuali, che precontrattuali, che extracontrattuali con i consumatori** (il tema delle corrette pratiche commerciali e non semplicemente "non ingannevoli" per intenderci).

■ Siamo contenti che la Carta dei diritti fondamentali sia stata inserita nella Costituzione anche se riteniamo che l'articolo 38 della Carta che prevede che "le politiche comunitarie devono assicurare un alto livello di protezione per i consumatori" dovrebbe essere meglio esplicitato, sottolineando che si dovrebbe tener conto dei diritti dei consumatori in tutte le aree del processo decisionale comunitario.

**COSA CHIEDIAMO:**

- il principio del perseguimento di un elevato livello di tutela del consumatore venga inserito tra gli obiettivi enunciati dall'art. 3 del Trattato Costitutivo;
- l'art. 38 della Carta dei diritti enunci i diritti fondamentali che attengono alla protezione dei consumatori;
- l'art. 132 (ex 153) del Trattato costitutivo includa tra i diritti da tutelare l'accesso ai servizi di interesse generale, il diritto di scelta, la sicurezza e qualità dei servizi oltre che dei prodotti, il consumo sostenibile. Sarà in questo articolo altresì importante consolidare alcuni principi chiave: quello per cui la tutela dei consumatori sia integrata in tutte le altre politiche europee; il rispetto del principio di precauzione nell'adozione di norme attinenti la sicurezza, la salute e i bisogni fondamentali dei consumatori; il principio della correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti sia contrattuali, che precontrattuali, che extracontrattuali con i consumatori.

2. Strumenti

Regolamenti, direttive, codici di condotta, sono tutti strumenti che possono dimostrarsi utili ai fini del miglioramento della tutela del consumatore, se però usati in modo adeguato alle problematiche da risolvere.

- Il grande allargamento a cui stiamo assistendo potrebbe rendere necessario, almeno **nei campi di rilevante importanza per la tutela dei consumatori, l'impiego di strumenti forti (decisioni o regolamenti)**, che non lascino spazi a dubbi o a possibili escamotages. Temi come la salute, l'ambiente, la sicurezza o l'accesso ai servizi universali richiedono l'implementazione di direttive o regolamenti che sviluppino regole uguali ed effettive per tutti i paesi membri.
- Alcuni strumenti mettono i singoli Stati nella posizione di adeguarsi ai cambiamenti facendo le dovute modifiche dei rispettivi ordinamenti senza stravolgerli o dover passare attraverso i lunghi processi di modifica seguiti dalla Comunità. La **direttiva** è a tal proposito lo strumento forse più adeguato, in grado, da una



parte, di dare un segnale forte sull'argomento e, dall'altra, di **rispettare le peculiarità di ogni singolo paese.**

- Alcuni ambiti oggetto di intervento comunitario sono in continua evoluzione, per questo i **codici di condotta** possono costituire un utile strumento (pensiamo al commercio elettronico per esempio). Presupposto fondamentale della loro legittimità dovrebbe tuttavia essere il fatto di essere stati elaborati con il contributo o la consultazione di tutte le parti coinvolte; l'essere applicati in modo uniforme dalla categoria cui si riferiscono; l'essere corredate da sanzioni adeguate nel caso in cui la dichiarazione di conformità alle regole del codice non sia seguita dal suo effettivo rispetto di cui siano responsabili le autorità competenti. Una riflessione a sé merita tuttavia il fatto che la cosiddetta co-regolamentazione assorbe molte risorse e non fosse altro anche per questa ragione che non può essere incoraggiata come strumento per regolamentare il mercato.
- Non è da trascurare poi il **livello di armonizzazione** delle regole che direttive e regolamenti devono implementare. L'armonizzazione dovrebbe essere attuata in modo da non penalizzare la circolazione delle migliori pratiche adottate in difesa dei consumatori. Per questo non è possibile adottare un unico criterio di armonizzazione da applicarsi ad ogni situazione. **La soluzione ideale è quella della valutazione caso per caso, senza generalizzazioni.**

Potrebbe ad esempio essere penalizzante l'applicazione indiscriminata a tutte le direttive che hanno ad oggetto le problematiche consumeristiche del principio di armonizzazione massimale. Se quest'ultima, infatti, non venisse attuata ad elevati livelli di tutela dei consumatori, alcuni paesi si troverebbero a dover rinunciare a traguardi già raggiunti in questo ambito, come ad esempio la tempistica per l'esercizio del diritto di recesso applicata in Italia, ben più ampia rispetto a quella prevista negli altri paesi europei.

Allo stesso tempo potrebbe essere pericolosa anche la pedissequa applicazione dell'armonizzazione di tipo minimale, soprattutto se accompagnata dal criterio del mutuo riconoscimento.

- Infine, l'introduzione di azioni giudiziarie collettive può rivelarsi uno strumento utile nel caso i diritti dei consumatori siano violati.

**IN SINTESI**

- L'entrata nell'Unione europea di nuovi paesi, con regole a volte molto distanti da quelle già presenti o addirittura inesistenti, richiede **segnali forti** di uniformazione del livello di tutela dei consumatori;
- la **direttiva** è lo strumento più flessibile in grado di rispettare le peculiarità e le esigenze degli Stati membri;
- il **criterio** con cui armonizzare le regole degli stati membri dovrebbe essere valutato caso per caso, al fine di salvaguardare i traguardi della più elevata tutela dei consumatori raggiunti in alcuni paesi e non in altri;
- i **codici** di condotta sono utili solo se rispecchiano alcuni criteri fondamentali: devono essere condivisi, applicati e corredati dalla previsione di sanzioni effettive;
- L'introduzione di **azioni giudiziarie collettive** può rivelarsi uno strumento utile nel caso i diritti dei consumatori siano violati.

3. Attori **Le associazioni dei consumatori.** Uno studio della Commissione europea del 2002 indicava che il 72% degli intervistati considerava le associazioni di consumatori uno strumento efficace per difendere i propri interessi. Dato analogo emerge dagli studi di notorietà condotti da diverse associazioni europee che confermano che i consumatori ritengono che le associazioni di consumatori siano i soggetti pubblici di cui più si fidano. Perché?

Semplice, le associazioni dei consumatori con il loro operato partecipano attivamente alla concreta fruizione da parte dei consumatori dei propri diritti. Esse educano al consumo, informano, supportano gli utenti a livello legale. Da esse potrebbero partire progetti ed alcune iniziative in questo senso sono già avviate per promuovere la formazione di associazioni di quei paesi in cui la filosofia della tutela del consumatore non ha ancora solide radici.

- Al fine di svolgere più efficacemente il loro importante compito, le associazioni dei consumatori dovrebbero essere proporzionalmente sostenute a realizzare specifici progetti che soddisfino tali



priorità. Non sempre i consumatori sono infatti consci dei propri diritti, né tantomeno sanno dell'esistenza di istituzioni in grado di aiutarli e le associazioni svolgono in questo una fondamentale opera di intermediazione.

- Nonostante svolgano questa fondamentale attività di "cerniera" con la società civile le associazioni di consumatori non sono ancora sufficientemente considerate nel processo decisionale. Essendo le associazioni le rappresentanti dei consumatori, sarebbe importante la loro consultazione quando vengono discussi argomenti di rilevante importanza per i consumatori.

Amministrazione Centrale. L'amministrazione Centrale potrebbe svolgere un importante ruolo di coordinamento dell'attività svolta da chi si occupa di tutela del consumatore. Essa potrebbe costituire un punto di riferimento cui rivolgersi per accedere ad una rete di diverse specifiche realtà nazionali fatte di associazioni di consumatori, di ombudsman, di centri di documentazione, di sportelli per i cittadini per la soluzione amichevole delle controversie.

- Positivo in questo senso è il nostro giudizio relativamente all'iniziativa relativa al regolamento sulla cooperazione amministrativa e allo sviluppo della rete EEJ-net, purché si tenga presente che la funzione di risoluzione amichevole delle controversie, per essere utile ai consumatori, dovrebbe essere svolta solo da chi ne abbia effettivamente la competenza.

Authority. La tutela dei consumatori richiede autorità indipendenti, che possano garantire un'obiettività di giudizio della verifica sull'attività degli operatori del mercato ed eventuale regolazione. Alla base del buon funzionamento delle autorità indipendenti deve esistere una chiara attribuzione dei compiti e dei poteri, in modo da non creare confusione e sfiducia sul loro operato ed una buona capacità di ascolto delle segnalazioni e delle osservazioni delle associazioni di consumatori.

- Le authority svolgono un'importante funzione di controllo, per questo deve essere garantita la loro indipendenza.

Consiglio dei ministri UE. Un approccio di tipo orizzontale richiama immediatamente l'esigenza di un coordinamento della politica dei consumatori, utile tanto all'amministrazione che ai rappresentanti della società civile sia nella fase del processo decisionale (ascenden-



te e discendente) sia nella fase di applicazione delle regole. Allo stato attuale, per quanto attiene al processo decisionale per esempio le questioni importanti per i consumatori sono trattate da diversi Consigli: le proposte riguardanti l'alimentazione, OGM e PAC, sono discusse nei Consigli dell'agricoltura e dell'ambiente; le proposte sul credito al consumo e sulle promozioni delle vendite nel Consiglio della concorrenza; le proposte sulla strategia della politica dei consumatori, la regolamentazione finanziaria delle azioni comunitarie in supporto alla politica dei consumatori e le questioni relative ai prodotti farmaceutici rientrano tutte nel Consiglio del lavoro, affari sociali, salute e consumatori.

- Se i dossier sulla tutela del consumatore fossero concentrati in un unico Consiglio, ci sarebbero maggiori garanzie che le decisioni adottate siano prese da persone che seguono effettivamente l'argomento.

IN SINTESI

- le **associazioni dei consumatori** sono gli attori più vicini ai consumatori, per questo dovrebbero avere più occasioni per essere ascoltate dalle istituzioni;
- le **authority** svolgono un'importante funzione di controllo per questo deve essere assicurata la loro indipendenza;
- la **cooperazione amministrativa** e allo sviluppo della rete EEJ-net sono alcuni degli strumenti attraverso cui assicurare un coordinamento della politica dei consumatori. Un Consiglio dedicato alla politica dei consumatori dovrebbe infine trattare delle tematiche dei consumatori e verificare il rispetto della tutela dei consumatori nelle altre politiche.

Il **decalogo dei principi fondamentali** qui descritto sarà la base per lo sviluppo della politica dei consumatori nella nuova Europa, nella misura in cui tutti gli attori che contribuiscono alla tutela del consumatore ed in particolare, associazioni e istituzioni, avranno la capacità di farli propri. In questo senso il ruolo dei media, a cavallo tra strumenti ed in alcuni casi attori essi stessi, sono certamente una variabile da considerare in una società che sempre più si definisce dell'"informazione".



COSA CHIEDIAMO:

1. il principio del perseguimento di un elevato livello di tutela del consumatore venga inserito tra gli obiettivi enunciati dall'art.3 del Trattato Costitutivo;
2. l'art. 38 della Carta dei diritti enunci i diritti fondamentali che attengono alla protezione dei consumatori;
3. l'art. 132 (ex 153) del Trattato costitutivo includa tra i diritti da tutelare l'accesso ai servizi di interesse generale, il diritto di scelta, la sicurezza e qualità dei servizi oltre che dei prodotti, il consumo sostenibile. Sarà in questo articolo altresì importante consolidare alcuni principi chiave: quello per cui la tutela dei consumatori sia integrata in tutte le altre politiche europee; il rispetto del principio di precauzione nell'adozione di norme attinenti la sicurezza, la salute e i bisogni fondamentali dei consumatori; il principio della correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti sia contrattuali, che precontrattuali, che extracontrattuali con i consumatori;
4. l'entrata nell'Unione europea di nuovi paesi, con regole a volte molto distanti da quelle già presenti o addirittura inesistenti, richiede segnali forti di uniformazione del livello di tutela dei consumatori;
5. la direttiva è lo strumento più flessibile in grado di rispettare le peculiarità e le esigenze degli Stati membri. Il criterio con cui armonizzare le regole degli stati membri dovrebbe essere valutato caso per caso, al fine di salvaguardare i traguardi della più elevata tutela dei consumatori raggiunti in alcuni paesi e non in altri;
6. l'introduzione di azioni giudiziarie collettive "class actions" può rivelarsi uno strumento utile nel caso i diritti dei consumatori siano violati;
7. i codici di condotta sono utili solo se rispecchiano alcuni criteri fondamentali: devono essere condivisi, applicati e corredati dalla previsione di sanzioni effettive comminate dalle competenti autorità;
8. le associazioni dei consumatori sono gli attori più vicini ai con-

Sintesi delle nostre richieste al Consiglio dei ministri dell'Unione europea e alla Commissione europea



sumatori, per questo dovrebbero avere più occasioni e canali per essere ascoltate dalle istituzioni e dovrebbero essere sostenute nella realizzazione delle loro attività in favore dei consumatori;

9. Un Consiglio dei ministri ad hoc dovrebbe trattare delle tematiche dei consumatori e verificare il rispetto della tutela dei consumatori nelle altre politiche. La cooperazione amministrativa e allo sviluppo della rete EEJ-net sono alcuni degli strumenti attraverso cui assicurare un coordinamento della politica dei consumatori;
10. le authority svolgono un'importante funzione di controllo, per questo deve essere garantita la loro indipendenza.



RIUNIONE MINISTERIALE INFORMALE 21/11/2003

Documento della DgSanco

Riunione ministeriale informale sulla politica dei consumatori

Il riconoscimento di diritti specifici per i consumatori è avvenuto piuttosto presto, sia a livello internazionale, (vedi discorso di Kennedy e le Linee Guida per la Tutela dei Consumatori delle Nazioni Unite)¹ che a livello europeo. È nel 1975 che cinque diritti fondamentali vengono enunciati nel programma preliminare della CEE per una politica dei consumatori:

- diritto alla salute e alla sicurezza;
- diritto alla protezione degli interessi economici;
- diritto al risarcimento del danno;
- diritto all'informazione e all'educazione;
- diritto alla rappresentanza.

Al fine di dare attuazione a questi diritti, programmi e piani di azione successivi hanno proposto delle misure in favore dei consumatori fino all'adozione della Strategia per il periodo 2002-2006².

Per facilitare l'attuazione di questi piani, il Trattato è stato modificato in diverse occasioni:

- **Atto unico:** ricerca di un elevato livello di tutela e adozione di misure a maggioranza qualificata;
- **Trattato di Maastricht:** la protezione dei consumatori diventa una politica comunitaria autonoma;
- **Trattato di Amsterdam:** le esigenze relative alla protezione dei consumatori vengono prese in considerazione nella realizzazione delle altre politiche e azioni della Comunità.

Oltre agli aspetti puramente giuridici, si è assistito all'emergere di un certo numero di attori necessari per la effettiva messa in opera della politica dei consumatori a livello comunitario:

- costituzione di organizzazioni europee di consumatori;
- creazione di un "Servizio per la Politica dei Consumatori", ed in seguito di una Direzione Generale per le questioni relative ai consumatori, nell'ambito della Commissione europea;

Il documento che la Direzione generale salute e protezione dei consumatori della Commissione europea ha predisposto per la riunione ministeriale informale del 21 novembre promossa dalla Presidenza italiana

1 Discorso sull'Unione del 1962 – il Presidente Kennedy evidenzia la necessità di riconoscere ai consumatori quattro diritti: diritto alla sicurezza, diritto all'informazione, diritto di scegliere e di essere ascoltati - ONU: "Guidelines for consumer protection", 16/04/1985, documento completato nel 1999

2 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni relativa alla Strategia della politica dei consumatori 2002-2006 (COM (2002) 208 finale)



- istituzione di un comitato dei consumatori³ avente la funzione di esprimere pareri alla Commissione sulle questioni in materia di politica dei consumatori.

1. L'“acquis” comunitario e i cinque diritti fondamentali dei consumatori

1.1. Il diritto alla sicurezza e alla salute

Il settore, è da sempre considerato un'area molto sensibile. Sono state adottate più di duecento direttive verticali, principalmente in materia di prodotti alimentari, ma anche di prodotti cosmetici, giocattoli, farmaci, ecc.

Con il tempo, si è rivelato impossibile ricorrere sistematicamente a questa via. Per questo motivo nel 1984 è stato adottato un nuovo approccio che ha consentito di operare una distinzione tra requisiti fondamentali, i soli ad essere oggetto di direttive, e specifiche tecniche, che possono essere affrontate mediante standardizzazione. Tra i testi più importanti, bisogna evidenziare l'adozione nel 1992⁴ di una direttiva orizzontale relativa alla sicurezza generale dei prodotti, che si applica a tutti quei prodotti che non sono stati oggetto di disposizioni comunitarie specifiche.

1.2. Il diritto alla protezione degli interessi economici

Numerose direttive importanti sono state adottate per assicurare questo diritto ai consumatori nei seguenti settori:

- pubblicità ingannevole e comparativa;
- contratti stipulati fuori dai locali commerciali;
- credito al consumo;
- clausole vessatorie;
- utilizzo a tempo parziale dei beni immobili;
- contratti a distanza;
- garanzie per i beni di consumo.

In questo settore, il legislatore comunitario ha agito procedendo di volta in volta, rendendo di conseguenza il diritto comunitario complesso, con testi molto dettagliati e a volte poco coerenti.

1.3. Il diritto al risarcimento del danno

L'azione della Comunità in questo settore è iniziata molto presto. I diritti dei consumatori alla tutela giudiziaria ed extra-giudiziaria attraverso procedure rapide, efficaci e poco costose, sono stati riconosciuti fin dal 1975, ma la loro attuazione è risultata molto difficile.

È solo in seguito all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Giustizia che la Comunità ha potuto adottare negli anni '90 un gran

3 *Diventato il Gruppo consultativo europeo dei consumatori*

4 *Direttiva sostituita da una direttiva del 3 dicembre 2001*



numero di testi destinati a potenziare l'effettività del diritto comunitario in materia di consumo, facilitando in primo luogo l'accesso dei singoli consumatori alle loro giurisdizioni nazionali, sostenendo le organizzazioni dei consumatori nel promuovere azioni legali a nome di questi ultimi ed, infine, promuovendo a partire dal 1996 metodi alternativi per la risoluzione delle controversie.

Il piano d'azione, lanciato nello stesso periodo, ha condotto alla creazione di un formulario di reclamo europeo e ha consentito l'enunciazione di principi guida circa le procedure che gli organi nazionali competenti per la risoluzione extra-giudiziaria delle controversie in materia di consumo sono chiamati a rispettare.

La Commissione e gli Stati Membri hanno inoltre creato una rete di punti di contatto (EEJ-net) al fine di poter offrire ai consumatori informazioni sugli altri sistemi di risoluzione delle controversie, consigli legali e assistenza pratica nell'avvio di un ricorso secondo questi meccanismi.

Sono pochi i testi vincolanti adottati per dare attuazione a questo diritto. Tuttavia, è utile ricordare l'adozione di un'importante direttiva relativa alla responsabilità per i prodotti difettosi (1985).

1.4. Il diritto all'informazione e all'educazione

Il diritto all'informazione significa dare ai consumatori accesso alle informazioni che possono essere utili per prendere una decisione informata.

Per quanto riguarda la regolamentazione, sono state adottate delle direttive in materia di etichettatura e informazione sui prezzi.

Dei Centri europei dei consumatori (Eurosportelli) sono stati istituiti negli Stati Membri al fine di aiutare i consumatori europei ad utilizzare nel modo migliore le possibilità offerte dal mercato interno, fornire loro consigli su problemi specifici ed offrire importanti ed utili informazioni “di prossimità” alla Commissione sui problemi dei consumatori.

La Commissione pubblica anche informazioni su diversi supporti informativi (siti Web, etc.) e lancia campagne pubblicitarie.

Insieme al diritto all'informazione, il diritto all'educazione si definisce come il diritto all'acquisizione delle conoscenze e competenze



necessarie per poter diventare un consumatore attento e informato in tutti i settori e poter così ricercare ed utilizzare l'informazione disponibile.

Poco è stato fatto in questo settore a livello comunitario.

1.5. Il diritto alla rappresentanza e alla partecipazione

La natura collettiva delle questioni relative al consumo è stata riconosciuta molto presto e la posizione delle organizzazioni dei consumatori quali interlocutori privilegiati si è consolidata.

L'articolo 153 del Trattato ha riconosciuto ai consumatori il diritto ad organizzarsi per la salvaguardia dei propri interessi.

Di conseguenza, il diritto a far prendere in considerazione gli interessi economici dei consumatori e la diversità di opinioni nella definizione ed attuazione delle politiche comunitarie ha condotto, in particolare, alla creazione del Comitato dei consumatori nel 1973⁵.

Delle iniziative comunitarie sono state intraprese per consentire alle organizzazioni dei consumatori di giocare il loro ruolo di "controllori" del mercato ed agire contro le pratiche sleali. In particolare con la Direttiva del 19 maggio 1988 relativa alle azioni in cessazione in materia di tutela dei consumatori, che permette alle organizzazioni dei consumatori di esercitare delle azioni legali presso i tribunali di tutti gli Stati Membri, al fine di far cessare le infrazioni (transfontaliere) di un certo numero di direttive.

Tuttavia, queste organizzazioni possono svolgere in modo adeguato il loro ruolo solo se dispongono di risorse adeguate per farlo. È così che il diritto ad un sostegno finanziario è stato riconosciuto alle organizzazioni rappresentative a livello europeo al fine di aiutarle nel loro operato o addirittura permettere la loro esistenza.

2. Bilancio e prospettive

I cinque diritti dei consumatori così come enunciati nel 1975, sono ad oggi ancora validi. Questi diritti ci hanno permesso di prendere in considerazione una ampia gamma di nuove problematiche (ad es.: sicurezza alimentare), di passare, poco a poco, da un approccio settoriale ad un approccio più globale, di sviluppare il livello di armonizzazione desiderato e di prendere meglio in considerazione l'insieme degli attori che agiscono nel settore del consumo.

È sulla base di queste tematiche che si fondano oggi i dibattiti e le iniziative in materia di politica dei consumatori.

5 Poi divenuto il Gruppo consultivo europeo dei consumatori nel 2003



2.1. Sviluppare la posizione degli attori

2.1.1. Consolidare la posizione del consumatore nel mercato interno

È necessario passare dalla logica del consumatore da proteggere, anche se ancora pertinente in alcuni casi, a quella di un consumatore sufficientemente informato per giocare completamente il suo ruolo di attore del mercato interno. In occasione della riunione del 20 e 21 marzo 2003 a Bruxelles, il Consiglio aveva raccomandato una politica dei consumatori che ponesse il consumatore al centro di un mercato competitivo. La politica dei consumatori è infatti parte integrante della politica del mercato interno. Le misure comuni adottate per facilitare la libera circolazione dei beni e dei servizi sono anche finalizzate a dare ai consumatori i mezzi per far valere i propri interessi operando delle scelte in maniera indipendente e con cognizione di causa. Grazie a queste misure, i consumatori possiedono in via generale informazioni sufficienti ed esatte prima di effettuare una transazione ed alcuni diritti legali nel caso in cui la transazione non si concluda secondo l'esito sperato. Queste misure mirano a correggere gli squilibri strutturali tra le imprese ed i singoli consumatori, causati dall'accesso ristretto di questi ultimi all'informazione e alle conoscenze giuridiche, oltre che dalla limitatezza dei loro mezzi economici.

2.1.2. Permettere alle organizzazioni dei consumatori di essere veri partner

Una partecipazione effettiva delle organizzazioni dei consumatori nelle politiche comunitarie è un elemento chiave per assicurare una regolamentazione della tutela dei consumatori più efficace. Questa preoccupazione è peraltro in linea con la riforma della "governance" che prevede di consultare maggiormente la società civile e di coinvolgerla nel processo decisionale comunitario.

La Commissione attribuisce una grande importanza al lavorare in stretta collaborazione con le organizzazioni dei consumatori. A tal fine, la Commissione intende ad esempio sviluppare dei progetti di formazione destinati a rafforzare la capacità delle organizzazioni a partire dal 2004. Queste azioni di formazione saranno rivolte al personale di tutte le organizzazioni dei consumatori e riguarderanno la gestione, le relazioni pubbliche, l'attività di lobbying ed il diritto europeo del consumo.

Peraltro, un sostegno al lavoro svolto dalle organizzazioni in materia d'informazione dei consumatori circa i loro diritti e i mezzi di concre-



ta applicazione si rivela essenziale per l'attuazione di un'effettiva tutela dei consumatori. Per questo motivo delle campagne informative sono previste a partire dal 2004 nei nuovi Stati Membri al fine di familiarizzare i consumatori con i diritti che conferisce loro la legislazione comunitaria. Le organizzazioni dei consumatori di questi paesi saranno coinvolte in questi programmi d'informazione.

È opportuno sottolineare, inoltre, che per il periodo 2004-2006, il contributo comunitario per specifici progetti legati a procedure di offerta pubblica potrà raggiungere il 75% del budget dell'azione proposta nel caso di partecipazione ai progetti da parte di organizzazioni dei nuovi Stati Membri.

SVILUPPARE IL RUOLO DEGLI ATTORI COINVOLTI NELLA TUTELA DEI CONSUMATORI

- Come possiamo garantire che i consumatori, in particolare quelli dei nuovi Stati Membri, siano sufficientemente informati sui propri diritti e possano svolgere effettivamente il proprio ruolo sul mercato? Quali iniziative concrete si possono prevedere?
- Come possiamo sviluppare la posizione delle organizzazioni dei consumatori dei nuovi Stati Membri?
- Riguardo a queste problematiche, dove si trova il limite che divide le competenze degli Stati Membri da quelle comunitarie?
- Spetta alle istituzioni pubbliche (Commissione e Stati Membri) il compito di promuovere collegamenti più stretti tra le organizzazioni dei consumatori al fine di renderle più potenti?

2.2. Un migliore utilizzo degli strumenti, mezzi e risorse a nostra disposizione

In seguito al programma preliminare del 1975, il diritto comunitario del consumo si è costruito poco a poco, un pezzo alla volta che si andava aggiungendo agli altri. Tale diritto si compone principalmente di direttive e solo raramente di regolamenti.

Oggi, al fine di rispettare, tra gli obiettivi delineati dalla Strategia di



Lisbona⁶, la ricerca di uno sviluppo economico sostenibile e il potenziamento della competitività dell'Unione europea, risulta indispensabile garantire che le diverse misure adottate aiutino ad aumentare la fiducia dei consumatori nel mercato e che i nuovi strumenti giuridici siano realmente efficienti. Ad esempio, per facilitare lo sviluppo del commercio elettronico, è indispensabile creare le condizioni per consentire a questo settore di svilupparsi, in particolare attraverso regole che siano prevedibili e che ispirino fiducia ai consumatori, ma anche alle imprese.

2.2.1. Avere un approccio più trasversale per coprire tutto il settore del consumo

- Nel ristretto ambito della politica comunitaria del consumo: risulta impossibile coprire tutto con regole specifiche, settore per settore. Si riscontrano molte lacune nel quadro legislativo e un certo numero di incoerenze tra i testi. La necessità di semplificare si impone in numerosi casi. Inoltre, l'approccio più comunemente utilizzato fino ad oggi offre poca flessibilità per consentire un adattamento alle evoluzioni socioeconomiche o tecnologiche e rende difficile qualsiasi aggiornamento.

In materia di sicurezza dei prodotti, si è pertanto passati da un approccio per prodotto, che rimane adeguato in un certo numero di casi (cosmetici, prodotti farmaceutici, ecc.) ad un quadro legislativo orizzontale per la maggior parte dei prodotti (Direttiva 2001/95/CE). La stessa tendenza riguarda i contratti sul consumo, in cui si è passati da un approccio caso per caso (contratto a distanza, viaggi a forfait, credito al consumo, contratto concluso all'esterno di un'istituzione commerciale, vendita a tempo condiviso, ecc.) a un diritto generale dei contratti (Piano d'Azione 2003, Comunicazione 2001/C 255/01).

- In materia d'integrazione degli interessi dei consumatori in tutti i campi d'azione dell'UE: un approccio trasversale consiste anche nel prendere realmente in considerazione la tutela dei consumatori nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche e azioni della Comunità (art. 153 - 2 del Trattato) affinché, in particolare, venga assicurato ai consumatori che i loro interessi siano effettivamente presi in considerazione (servizi d'interesse generale, trasporti con la definizione dei diritti degli utenti, ambiente, ecc.). In materia di concorrenza, è importante assicurare che gli interessi dei consumatori siano tutelati tanto nel quadro delle operazioni di fusione e di



concentrazione quanto nella lotta contro gli accordi e gli abusi di posizione dominante.

2.2.2. Passare da un'armonizzazione minimale ad un'armonizzazione totale, ove opportuno, per raggiungere un elevato livello comune di tutela dei consumatori.

In materia di commercio transfrontaliero, diventa necessario potenziare la fiducia dei consumatori negli acquisti che possono effettuare al di fuori dei loro paesi di origine. Tuttavia, l'adozione in numerose direttive di clausole di armonizzazione minimale, che permettono agli Stati membri di adottare misure più rigorose, ha portato all'esistenza di numerosi e diversi sistemi di tutela dei consumatori. Questo può generare numerose incertezze e complessità tanto per i consumatori che per gli imprenditori, nonché una frammentazione del mercato interno. L'armonizzazione minimale è, di conseguenza, spesso criticata in quanto fonte di divergenze tra le legislazioni nazionali e, pertanto, fonte di differenze nei diritti accordati ai cittadini.

Ad esempio un'analisi dettagliata della trasposizione della direttiva relativa alla vendita a distanza⁷ mostra delle differenze importanti fra le legislazioni degli Stati membri, specialmente sui punti seguenti:

- esenzioni (art. 3);
- durata del termine della ritrattazione e condizioni della sua applicazione (art. 6);
- restrizioni nell'uso di certi mezzi di comunicazione a distanza (art. 10).

Per quel che riguarda la proposta di direttiva relativa alle pratiche commerciali sleali, l'impostazione è stata completamente diversa. Il testo prevede un'armonizzazione totale delle prescrizioni comunitarie relative alle pratiche sleali delle imprese nei confronti dei consumatori, come pure un livello sufficientemente elevato di tutela dei consumatori. Questo si rivela necessario per eliminare gli ostacoli nel mercato interno dovuti alla disparità tra le disposizioni nazionali e per sostenere la fiducia dei consumatori. Un livello sufficientemente elevato di tutela dei consumatori permette l'applicazione di un approccio basato sul principio del mutuo riconoscimento sulla base del paese d'origine (clausola del mercato interno). I professionisti sono così tenuti a rispettare unicamente la legislazione dello Stato membro nel quale si sono stabiliti e gli altri Stati membri non possono imporre delle prescrizioni supplementari agli stessi.

7 Direttiva 97/7/EC del Consiglio e del Parlamento europeo del 20 maggio 1997 riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza



CHE TIPO DI ARMONIZZAZIONE?

- Quali sono i criteri per definire un elevato livello di protezione dei consumatori?
- Quali sono le caratteristiche di un'armonizzazione completa?

2.2.3. Concentrarsi sull'applicazione effettiva delle regole relative alla tutela dei consumatori favorendo la cooperazione e il lavoro in rete.

Nessuna legislazione è soddisfacente se non è applicata correttamente. Ciò è responsabilità di tutte le parti interessate, ma per essere sicuri è necessario mettere in atto dei meccanismi che permettano di verificare che i diritti riconosciuti ai consumatori possano effettivamente essere esercitati

■ Rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri

L'effettiva attuazione della tutela dei consumatori richiede, in particolare, un rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri e la creazione di reti tra le autorità pubbliche incaricate della verifica dell'applicazione della regolamentazione. Con l'ingresso di dieci nuovi Stati membri, questa preoccupazione s'acuisce in modo particolare.

La necessità di lavorare in rete è particolarmente importante in materia di sicurezza generale dei prodotti. La direttiva 2001/95/CE, che entrerà in vigore il 1° gennaio 2004 prevede infatti che sia messo in atto un quadro generale per permettere la collaborazione tra autorità di sorveglianza del mercato.

Il coordinamento dei programmi di sorveglianza si dimostra altrettanto necessario per evitare la ripetizione dei test o la ricerca degli stessi prodotti sul mercato. Può essere anche prevista l'interconnessione degli strumenti informatici utilizzati nell'ambito della sorveglianza del mercato (è in corso uno studio di fattibilità al riguardo).

Al fine di proteggere i consumatori contro le infrazioni transfrontaliere e allo scopo di assicurare una sorveglianza del mercato tanto efficace quanto quella assicurata sui territori nazionali, si è rivelata necessaria anche la creazione, nell'ambito del mercato interno, di una rete di autorità pubbliche incaricate di controllare l'applicazione



della regolamentazione. È quanto si prefigge la proposta di regolamento relativa alla cooperazione in materia di tutela dei consumatori⁸.

■ **Sviluppare il funzionamento in rete**

La fase pilota della rete EEJ-Net terminerà nel dicembre 2003. Le strutture create per coordinare le procedure di risoluzione extra-giudiziarie accessibili ai consumatori di tutta Europa, e per permettere ai consumatori di accedere alle procedure transfrontaliere con cognizione di causa e facilitare così la risoluzione delle controversie transfrontaliere, sono state pienamente soddisfacenti.

Insieme a questa rete, esistono già da tempo i Centri europei dei consumatori (Eurosportelli), incaricati soprattutto di fornire informazioni ai consumatori ma anche di consigliare gli stessi rispetto a determinati problemi e di aiutarli ad inoltrare un ricorso in un altro paese.

Al fine di offrire ai consumatori un insieme coerente di servizi, da quello dell'informazione a quello dell'assistenza nella risoluzione delle controversie, è previsto un progetto volto ad accrescere la complementarietà delle due reti.

Inoltre, per facilitare il funzionamento in rete delle organizzazioni dei consumatori, la Commissione creerà un forum Internet che permetterà di scambiare informazioni e idee per progetti specifici e la ricerca di partner. Nel settore della sicurezza dei consumatori, si potrebbero promuovere delle reti transnazionali tra le organizzazioni dei consumatori che raccolgano informazioni relative ad incidenti e svolgano test comparativi.

SVILUPPO DI RETI PER GARANTIRE UN'APPLICAZIONE EFFETTIVA DELLE REGOLE SULLA TUTELA DEI CONSUMATORI

- **Vi sono dei settori prioritari sui quali la rete EEJ-net/Centri europei dei consumatori dovrebbe concentrare la sua azione?**



RIUNIONE MINISTERIALE INFORMALE 21/11/2003

Conclusioni

Le conclusioni della Presidenza italiana.

'I principi fondamentali della politica dei consumatori nella nuova Europa: i diritti, gli strumenti, gli attori'

A seguito della Conferenza europea su "I principi fondamentali della tutela dei consumatori nella nuova Europa", che si è tenuta il 20 novembre, si è svolta a Roma il 21 novembre, presso le Terme di Diocleziano, la Riunione ministeriale informale sulla Politica dei consumatori.

A tale riunione hanno partecipato i Ministri responsabili per la politica dei consumatori degli Stati membri della Unione europea, quelli in via di adesione, quelli candidati, i Paesi EFTA, nonché il Commissario europeo per la Politica dei consumatori, David Byrne. Sulla base delle raccomandazioni emerse dalla Conferenza, i Ministri hanno avuto uno scambio informale di opinioni riguardanti i principi fondamentali, gli strumenti e gli attori della tutela dei consumatori. I principali risultati dello scambio di opinioni possono essere riassunti come segue.

Mentre i principi fondamentali della tutela dei consumatori già stabiliti (ad esempio la protezione della salute, la sicurezza e gli interessi economici, il diritto all'informazione e all'educazione e il diritto al risarcimento e alla rappresentanza) mantengono la loro validità, i Ministri sottolineano in particolare:

- la consapevolezza del consumatore è un elemento chiave per la competitività dell'Unione europea, in particolare in vista del raggiungimento degli obiettivi di Lisbona;
- il processo di liberalizzazione, che è stato accolto favorevolmente dalle delegazioni, dovrebbe tuttavia essere accompagnato facilitando l'accesso dei consumatori ai servizi di interesse generale;
- una concorrenza effettiva dovrebbe rafforzare la fiducia del consumatore in un mercato efficiente;

Conclusioni della Presidenza italiana

1. Principi



- l'opportunità di rafforzare ulteriormente l'attuale articolo 153 del trattato dell'Unione europea, così come l'inserimento di un riferimento ai consumatori nell'articolo 3 del futuro Trattato Costituzionale, è stata sottolineata da numerose delegazioni;
- l'importante ruolo del consumo sostenibile è stato anche sottolineato da numerose delegazioni.

2. Strumenti

- Gli interessi del consumatore dovrebbero essere pienamente integrati nelle altre politiche, a livello comunitario e nazionale;
- le direttive quadro sono state considerate come gli strumenti giuridici più adeguati da utilizzare a livello europeo;
- un elevato livello di tutela del consumatore dovrebbe essere raggiunto attraverso l'armonizzazione comunitaria, valutando caso per caso la possibilità di una piena armonizzazione;
- l'accesso a procedure di risoluzione delle controversie dovrebbe essere adeguatamente rafforzato a livello nazionale e comunitario;
- lo sviluppo di un'efficiente attività di rete è importante a livello comunitario sia per le amministrazioni che per le organizzazioni dei consumatori;
- l'educazione dei consumatori è stata considerata un mezzo essenziale per la crescita di potere dei consumatori, in particolare per i giovani e i soggetti vulnerabili;
- anche l'informazione è stata sottolineata come elemento chiave per una partecipazione attiva dei consumatori nel mercato, in particolare per quanto attiene ai prezzi e alla qualità dei beni e servizi;
- dovrebbe essere fatto il miglior uso possibile delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

3. Attori

- Le delegazioni hanno sottolineato il bisogno di affrontare le tematiche relative ai consumatori in un solo Consiglio, preferibilmente in quello della Competitività;
- i governi nazionali e le autorità locali dovrebbero operare sinergicamente allo scopo di rafforzare i diritti dei consumatori;
- è stata riconosciuta l'importanza dei diversi ruoli delle associazioni dei consumatori, in termini di influenza e informazione nel processo decisionale politico e nella sorveglianza del mercato;
- le autorità pubbliche dovrebbero sostenere in modo adeguato le organizzazioni dei consumatori, particolarmente nei Paesi in via di adesione.



QUINTA SESSIONE ANNUALE CNCU – REGIONI

Carta di Genova 2003

Questo appuntamento coincide con un momento particolare della vita economica e sociale dell'Europa e del nostro Paese contraddistinta dai seguenti importanti accadimenti:

1. approvazione della Costituzione Europea;
2. allargamento della comunità a 25 membri;
3. la conclusione del semestre italiano di presidenza della Ue;
4. l'avvio della riforma in senso federalistico dello stato tramite l'attuazione del titolo V della nostra Costituzione;
5. la definizione e l'approvazione della finanziaria per l'anno 2004.

In tale contesto il Cncu consapevole dei mutamenti e delle problematiche in atto ha espresso le considerazioni di seguito descritte. In primo luogo, dato che circa tre quarti della legislazione UE e di quella nazionale sono applicate a livello territoriale, è importante che i rappresentanti di tutti i soggetti interessati, ai vari livelli, rafforzino la cooperazione amministrativa e in conseguenza abbiano adeguata voce in capitolo nel processo decisionale complessivo.

Il secondo elemento riguarda la collaborazione e le relazioni tra istituzioni e associazioni dei consumatori al fine di impedire che i cittadini restino tagliati fuori dalla crescita della comunità nazionale ed europea che a diverso titolo essi stessi hanno promosso. Coinvolgere in tale processo il livello di governo eletto ad essi più vicino rappresenta, pertanto, un sicuro strumento di coesione sociale e di riequilibrio per avvicinarli all'Europa dei diritti oltre che dei mercati.

Infine vanno sostenuti e ripresi a tutti i livelli, nelle attività rivolte ai consumatori, i principi fondamentali indicati nella colonna a lato.

Benché gran parte dei lavori del Cncu consista nella sua partecipazione al processo legislativo, il suo ruolo non si esaurisce qui.

Le associazioni che lo compongono vivono e lavorano quotidianamente nelle proprie regioni e città, e mantengono le relative responsabilità di associazioni locali, regionali o nazionali. Esse costituiscono quindi un tramite diretto tra le opinioni e le esigenze dei cittadini che rappresentano e il cuore del processo decisionale. Ciò significa inoltre che esse sono in una posizione ottimale per informa-

Premessa

Sussidiarietà.

Questo principio, definito nei trattati Ue e nelle modifiche costituzionali nazionali, stabilisce che le decisioni devono essere prese al livello più vicino ai cittadini.

Prossimità.

Tutti i livelli amministrativi devono mirare ad essere vicini ai cittadini, in particolare organizzando il proprio lavoro in maniera trasparente, in modo che i cittadini sappiano, chi è responsabile, di che cosa e come fare a far sentire la propria voce.

Partenariato.

Una sana governance implica una stretta cooperazione tra istituzioni e associazioni dei consumatori a livello europeo, nazionale, regionale e locale: tutti e quattro i livelli sono indispensabili e devono valorizzare la partecipazione dei cittadini.



re i cittadini su ciò che accade e su come funzionano le istituzioni nazionali ed europee. Il Cncu struttura inoltre i suoi lavori in modo da "portare", letteralmente, l'Ue e l'Italia più vicino ai cittadini, organizzando con frequenza convegni e riunioni fuori da Roma, in tutte le regioni italiane.

Più poteri ai cittadini

La politica dei consumatori è un elemento chiave dell'obiettivo strategico di migliorare la qualità della vita di tutti i cittadini. A questo scopo si sostengono misure destinate a promuovere la salute e la sicurezza e a garantire che questi e altri interessi siano presi in considerazione nell'ambito di tutta la gamma delle politiche consumeristiche.

Mentre il mercato interno e l'euro diventano sempre più parte della vita quotidiana, va aumentando l'uso di Internet e del commercio elettronico e si espande il settore dei servizi, è d'importanza cruciale che tutti i cittadini possano beneficiare del medesimo livello elevato di protezione.

Questo vale in modo particolare per il mercato interno, nell'ambito del quale i singoli individui devono poter godere pienamente delle opportunità del commercio e dei servizi. Tuttavia è possibile raggiungere questo obiettivo armonizzando gli standard della tutela e dell'azione amministrativa a un livello elevato per incrementare la fiducia dei consumatori.

La legislazione non è l'unico sistema per raggiungere questo scopo. E' importante anche una intensa cooperazione amministrativa, nonché linee direttrici sulle buone prassi. Anche forti organizzazioni dei consumatori, consapevoli dei diritti dei singoli e sicure di riuscire a metterli in pratica, hanno un ruolo importante da svolgere, ispirandosi ai principi dell'articolo 118 ultimo comma della Costituzione italiana.

Occorrono regole armonizzate e informazioni certe

Una corretta e adeguata politica dei consumatori è il corollario necessario per lo sviluppo del mercato interno e la crescita dei servizi nel quale i cittadini e le aziende svolgono un ruolo fondamentale. Se i servizi e il mercato interno funzionano bene, promuoveranno la fiducia dei consumatori nelle transazioni e avranno un impatto positivo sulla concorrenza, a vantaggio di tutti i cittadini.

Per questo i singoli cittadini, prima di fare un acquisto e accedere a un servizio, devono disporre di informazioni sufficienti e affidabili e avere gli stessi diritti sul piano giuridico in caso di controversie. Occorrono pertanto regole armonizzate per garantire ai cittadini un adeguato livello di protezione.

Un'impostazione globale integrata

Il campo di riferimento della politica nazionale ed europea dei consumatori sta cambiando, il che rispecchia i cambiamenti delle esigenze e delle aspettative dei cittadini. Nel corso degli ultimi 25 anni si è con-



centrato per lo più su misure settoriali, protettive, che definivano norme minime armonizzate corrispondenti alle preoccupazioni di particolari gruppi di interesse. Attualmente si ritiene che sia giunto il momento di abbandonare questo approccio alquanto frammentario a favore di un'impostazione più strategica con chiari obiettivi orizzontali.

Va fatto ricorso a una legislazione ad ampio raggio, che definisca standard elevati e armonizzati in materia di sicurezza dei servizi e tutela della salute, destinati a incrementare la fiducia dei consumatori. Inoltre la legislazione esistente dovrà ulteriormente essere semplificata e resa più coerente.

La strategia pluriennale europea per i consumatori (2004-2007) sottolinea questo mutamento. Secondo questa strategia anche la politica regionale dei consumatori deve:

- creare un processo formativo - informativo coerente al fine di consentire ai cittadini di comprendere le politiche che li riguardano e permettere loro di fornire un contributo nel momento in cui queste politiche vengono elaborate;
- assicurare che gli interessi dei consumatori vengano sistematicamente integrati in tutta la gamma delle strategie sociali, dall'ambiente ai trasporti, ai servizi finanziari e all'agricoltura;
- garantire standard essenziali dei servizi.

Nel quadro delle politiche di protezione dei consumatori si deve concentrare l'attenzione su tre temi principali:

a) Un elevato livello di protezione dei consumatori secondo il principio di sussidiarietà

Vanno pensate misure per garantire la sicurezza dei beni di consumo e dei servizi anche a livello regionale. Le misure dovranno inoltre essere sostenute da una legislazione in parte esclusiva in parte concorrente che protegga, il più vicino a loro, gli interessi economici dei cittadini.

Gli interessi dei consumatori vanno presi in considerazione nei piani destinati a mettere in gioco la concorrenza nei settori chiave dei servizi pubblici, quali i trasporti, le risorse energetiche, le telecomunicazioni e i servizi postali al fine di assicurare la possibilità a tutti di continuare a godere un accesso universale ai servizi, una loro elevata qualità a prezzi ragionevoli.

b) Applicazione efficace delle norme di protezione dei consumatori secondo il principio di prossimità

Le normative nazionali e comunitarie devono essere attuate in modo adeguato e i singoli cittadini devono poter ottenere dei

Protezione, applicazione, partecipazione



risarcimenti. A questo scopo occorre una maggiore cooperazione amministrativa fra istituzioni europee, nazionali e locali. Vanno inoltre favorite e rafforzate le soluzioni extragiudiziarie delle controversie anche tramite l'estensione di meccanismi alternativi quali la conciliazione e l'arbitrato ripensandone tuttavia le modalità sulla base delle esperienze realizzate.

c) Piena partecipazione delle organizzazioni dei consumatori alle politiche regionali, nazionali e dell'UE secondo il principio del partenariato

Le Regioni devono incrementare il sostegno alle organizzazioni dei consumatori promuovendo una efficace formazione dei loro quadri su temi quali la gestione delle risorse, le relazioni pubbliche le strategie concertative e la legislazione relativa ai consumatori. Una volta acquisite queste competenze, questi quadri potranno a loro volta svolgere il ruolo di formatori dei cittadini.

Nell'ambito di una più ampia strategia destinata a migliorare la governance tramite maggiore trasparenza e affidabilità, le istituzioni ai quattro livelli (locale, regionale, nazionale ed europeo) devono adoperarsi per garantire che le organizzazioni dei consumatori vengano consultate nella fase di progettazione della legislazione. Vanno sviluppate ulteriormente le politiche dell'informazione nei confronti dei cittadini anche tramite l'utilizzo di strumenti d'istruzione interattivi.

Si sottolinea l'importanza delle politiche degli osservatori con l'obiettivo di pervenire rapidamente a una metodologia, indicatori e definizioni comuni.

Conclusioni

Al termine dei lavori la conferenza, preso atto dei contributi e delle proposte suggerite, ha condiviso i seguenti obiettivi ed impegni.

Premesso che:

- la tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti rientra nella più ampia accezione dei diritti di cittadinanza secondo i principi sanciti dall'art.118 della Costituzione italiana e nella carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata a Nizza nel 2000, ed incorporata come seconda parte del progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa;
- lo stesso progetto di trattato costituzionale, prefiggendosi una migliore ripartizione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri, indica espressamente la protezione dei consumatori come uno dei settori principali in cui l'Unione esercita la propria competenza, concorrente con quella degli Stati membri;



Riconosciuto il ruolo dello Stato per quanto attiene la programmazione, il coordinamento e la predisposizione di indirizzi generali a livello nazionale ed internazionale, ed il ruolo delle Regioni per quanto concerne il livello territoriale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori presenti nel territorio;

Considerata, altresì, l'esigenza di operare per garantire, tramite la fattiva collaborazione di tutti i soggetti pubblici e privati, la promozione di una cultura dei diritti di cittadinanza, per il cui perseguimento riveste particolare importanza il ruolo di rappresentanza e di orientamento svolto dalle associazioni dei consumatori riconosciute dallo Stato e dalle Regioni;

Valutata positivamente, a tal fine, la destinazione dei fondi ai sensi della Finanziaria/2000 derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'autorità garante della concorrenza e del mercato, operata dal Ministero delle Attività Produttive ed apprezzato l'impegno delle Regioni e delle associazioni dei consumatori ed utenti;

Ritenuto, inoltre, che si debba compiere ogni sforzo tanto a livello nazionale che territoriale, per ampliare la disponibilità delle risorse affinché l'attuazione delle politiche a tutela dei consumatori debba essere perseguita oltre che con il possibile utilizzo delle sanzioni irrogate per violazione dei principi della concorrenza e del mercato, anche tramite l'inserimento in un contesto di più ampio profilo volto alla promozione di una cultura della legalità, della trasparenza, nonché sulla intersectorialità degli interventi;

Valutata positivamente la Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di decisione dello stesso e del Consiglio che stabilisce un quadro generale per il finanziamento delle attività comunitarie a sostegno della politica dei consumatori per gli anni 2004-2007;

Aderisce al presente documento, d'ora in poi definito "Carta di Genova 2003", e conferma l'impegno dei soggetti pubblici e privati, nell'esercizio delle rispettive funzioni per un rinnovato ruolo delle Istituzioni e delle Associazioni dei cittadini consumatori ed utenti in Europa;

Invita il Governo a farsi interprete e parte attiva affinché i contenuti e gli obiettivi emersi dalla V Sessione programmatica Cncu-Regioni siano portati all'attenzione dei lavori del semestre europeo.

www.minindustria.it

sito del Ministero della attività produttive

■ Utilizzando il motore di **ricerca veloce**, digitare una parola chiave o la normativa dell'argomento che interessa.

■ Per entrare nel cuore della Direzione generale dell'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori cliccare su **servizi all'utenza**. Compariranno tutte le materie trattate dalla Direzione; scegliendo quella che interessa si avranno le notizie desiderate.

■ Scegliendo il percorso per **aree tematiche**, cliccare sull'area **consumatori**; si avranno, raggruppati per "tipo di documento", tutte le tematiche che interessano il settore specifico dei consumatori.

■ La funzione **ricerca**, conoscendo elementi dell'argomento di interesse, permette la consultazione seguendo la griglia.

■ Cliccando sui vari **link** tematici presenti nella home page si entra direttamente nell'argomento in questione.

■ www.tuttoconsumatori.it è il sito del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti attivo presso il Ministero delle attività produttive; può essere raggiunto anche dal link dedicato al CNCU sulla home page del sito del Ministero delle attività produttive.



È il numero verde dedicato ai concorsi a premio

Si possono inoltre utilizzare alcuni indirizzi di posta elettronica:

- per inviare la modulistica m.premio@minindustria.it
- per rivolgere quesiti normativi m.premioinfo@minindustria.it
- per rivolgere quesiti tecnici m.premiohelp@minindustria.it

**Area
coordinamento
affari generali
e uffici di staff**

**Ufficio A1 - Coordinamento
e gestione amministrativa**

Dott. Franco Mario Sottile tel. 0647052722
francomario.sottile@minindustria.it

**Ufficio A2 - Ufficio Affari Generali e gestione
del personale e delle risorse finanziarie**

Dott. Piero Francolini tel. 0647052155
piero.francolini@minindustria.it

Ufficio A3 - Programmazione, sviluppo e controllo di gestione

Dott. Piero Francolini - reggente - tel. 0647052155
piero.francolini@minindustria.it

Ufficio A4 - Affari Giuridici e contenzioso

Dott. Gianfrancesco Romeo tel. 0647052771
gianfrancesco.romeo@minindustria.it

**Area
mercato**

Ufficio B1 - Coordinamento delle politiche per la tutela del mercato

Dott. Felice Lopresto tel. 0647052761
felice.lopresto@minindustria.it

Ufficio B2 - Osservatorio prezzi e tariffe

Dott. Alessandro Serra tel. 0647052323
alessandro.serra@minindustria.it

Ufficio B3 - Rapporti istituzionali e studi

tiziana.pizzoni@minindustria.it tel. 0647052026

Ufficio B4 - Manifestazioni a premio

Dott. Antonio Porzio tel. 0647052576
antonio.porzio@minindustria.it

**Area
politiche
per i
consumatori**

Ufficio C1 - Coordinamento delle politiche per i consumatori

Dott. Attilio Mambelli tel. 0647887763 - 0647052509
attilio.mambelli@minindustria.it

Ufficio C2 - Attività comunitarie ed internazionali

Dott. Francesco Piccarreta tel. 0647053998
francesco.piccarreta@minindustria.it

Ufficio C3 - Politiche nazionali e diritti dei consumatori

Dott.ssa Antonia Martelli tel. 0647052779
antoniamartelli@minindustria.it

**Ufficio C4 - Funzionamento del Consiglio nazionale dei Consumatori
e degli Utenti CNCU**

Dott. Luigi Ferrara tel. 0647052219
luigi.ferrara@minindustria.it

**Area
prodotti**

**Ufficio D1 - Coordinamento delle attività
per la sicurezza e la qualità dei prodotti**

D.ssa Antonella d'Alessandro tel. 0647052273
antonella.dalessandro@minindustria.it

Ufficio D2 - Metrologia e metalli preziosi

Dott. Giovanni Conti tel. 0647052028
giovanni.conti@minindustria.it

Ufficio D3 - Strumenti di misura

Dott. Mario Tucci tel. 068416825 Via Antonio Bosio, 15-Roma
waltermario.tucci@minindustria.it

Ufficio D4 - Sicurezza e conformità dei prodotti

D.ssa Antonella d'Alessandro - reggente - tel. 0647052273
antonella.dalessandro@minindustria.it

Ufficio D5 - Qualità prodotti e servizi

Dott.ssa Maria Rosaria Amoroso tel. 0647052152
mariarosaria.amoroso@minindustria.it

**Direttore Generale
Daniela Primicerio**

Segreteria
tel. 06 4705 2910/2042
fax 0647052898

e-mail:
segreteria.primicerio@
minindustria.it



Quaderno
informativo

**Mercato &
consumatori**

Registrazione al tribunale di Roma
n. 447 del 22 ottobre 2001

Redazione
Ministero delle attività
produttive
DGAMTC

Via Molise,2 - 00187 Roma
tel. 06.470.520.26
fax 06.478.879.12
www.minindustria.it
redazione.dgamtc@minindustria.it

Direttore responsabile
Daniela Primicerio

Comitato di redazione
Antonella d'Alessandro
Luigi Ferrara
Paolo Francisci
Piero Francolini
Geraldine Pennestri
Gianfrancesco Romeo
Umberto Troiani

Segreteria
di redazione
Tiziana Pizzoni

Progetto editoriale,
grafico e distribuzione
Odysseus
Communication Srl

Stampa
CSC Grafica

QUESTA pubblicazione

L'edizione 2003 del Quaderno informativo - Mercato e consumatori - si presenta, rispetto agli anni precedenti, rinnovata sia nella veste grafica sia nel suo obiettivo di comunicazione.

La veste grafica è stata migliorata, sia mediante l'utilizzo di un mix cromatico che rende la pubblicazione più gradevole, sia grazie ad una più razionale utilizzazione degli spazi.

Qi - Mercato e consumatori - avrà una periodicità trimestrale ed un incremento del numero delle pagine che consentirà di dedicare un'apposita sezione alla documentazione normativa e di ampliare le informazioni ai lettori sulle materie che la Direzione generale armonizzazione del mercato e tutela del consumatore (Dgamtc) tratterà nell'interesse dei consumatori e degli utenti.

Una particolare attenzione è stata prestata alla diffusione della pubblicazione con una revisione della mailing list per ampliare la platea dei destinatari.