CONSUMATORI, IMPRESE, E UNIVERSITA'

a cura di Paolo Chiodini e Federico Redaelli

Indice

F. Silva, *Profili economici della politica dei consumatoti* *3*

G. Alpa, *Profili giuridici della tutela dei consumatori* *11*

P. Mannheimer, *Nuove strategie di consumo* *17*

L. Capaldo, *Consumatori e settore bancario* *21*

G. Galli, *La tutela dei consumatori attraverso il controllo dell'inflazione* *25*

R. Strada, *La rappresentanza dei consumatori nelle Camere di Commercio* *27*

M. Manfredi, *I consumatori e l'Europa: informazione, formazione e ruolo dell'Università* *33*

L. Mosca, *Politiche per i consumatori in Europa* *41*

P. Colasanti, *L'esperienza del Centre de Droit de la Consommation* *43*

P. Martinello, *Politica per i consumatoti e ricerca scientifica* *45*

G. Cavinato, *La politica dei consumatori: problemi sul tappeto* *49*

N. Parisi, *La protezione del "contraente più debole* *51*

C. Secchi, *Conclusioni: implicazioni per la ricerca sui consumi* *55*

P. Chiodini, *Una risposta: l'Osservatorio consumi & mercato* *57*

Note *59*

Profili economici della politica dei consumatori

Francesco Silva

I termini del problema

L'incontro di studio dal quale questo quaderno ha origine nasce da un'iniziativa congiunta del Dipartimento di Economia politica del Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo e della Unione Europea: in particolare è stato determinante l'interesse del Commissario europeo, la dottoressa Emma Bonino.

In Italia la voce dei consumatori è debole e di conseguenza lo sono anche le istituzioni economiche, politiche e legislative che ne seguono gli interessi. L'ottica dell'offerta, prevale ancora nella politiche pubbliche, ed anche gli imprenditori italiani solo in tempi molto recenti hanno cominciato ad incorporare nelle loro strategie una maggiore sensibilità verso i problemi della tutela dei consumatori ma questa sensibilità è ancora molto concentrata in alcune imprese, aree e settori. Nel nostro paese i cambiamenti istituzionali hanno tratto - in massima parte - origine dai Regolamenti e dalle direttive comunitarie: questo è avvenuto, ad esempio, per le norme che riguardano la tutela ambientale, la disciplina antitrust, le privatizzazioni ed anche la tutela dei consumatori. Data la relativa arretratezza italiana in tema di tutela dei consumatori sarà determinante l'azione che l'attuale Commissario Europeo, dottoressa Bonino, saprà svolgere per promuovere una più forte spinta nello sviluppo dell'attenzione ai problemi dei consumatori.

I punti sui quali concentrarsi sono due: cosa fare per coinvolgere gli operatori economici, giuridici e politici, oltre che dei centri di elaborazione scientifica, di comunicazione, di informazione - tra i quali, naturalmente, le università - e quali regole od organizzazioni meglio possono contribuire in questa direzione.

E' necessario premettere alcune osservazioni. La prima riguarda la debolezza della voce dei consumatori. Una recente stima indica che gli iscritti alle numerose associazioni di tutela del consumatore sono, nel nostro Paese, non più di settecentomila, ossia circa l'1,1% della popolazione: superfluo sottolineare che si tratta di una presenza assai più bassa di quella che si ha negli altri Paesi industrializzati. Malgrado un certo ascolto di talune trasmissioni televisive, pochi sembrano passare dalla posizione di spettatori a quella di consumatori attivi nella difesa dei propri interessi. L'attitudine a far sentire le proprie ragioni è rara; l'uso delle “uscite”, ossia la

pratica di cambiare prodotto quando si è insoddisfatti, è certo più frequente, ma meno di quanto sarebbe da attendersi. Sulle cause di questa debolezza intrinseca non avanzo alcuna interpretazione, lascio ad altri il compito di tentare un approfondimento. In ogni caso, il risultato è la debole pressione dal lato della domanda sui produttori per il miglioramento della qualità e della sicurezza dei prodotti, oltre che per la qualità dell'informazione sui prodotti stessi: non sorprende, quindi, che il mutamento istituzionale rappresentato dall'introduzione di norme legislative a tutela dei consumatori sia frutto soprattutto dell'adeguamento della legislazione italiana a quella europea, e difettino ancora effettive forme di rappresentanza dei consumatori presso gli organi di governo del Paese. In un certo senso, si può sostenere che i consumatori italiani godano delle economie esterne aventi origine dalla circostanza che all'estero vi é maggiore concorrenza e, al contempo, maggiore sensibilità verso le esigenze di tutela dei consumatori: dal momento che i produttori europei competono anche sul mercato italiano, e quelli italiani sul mercato europeo, i benefici di questi flussi incrociati giungono sino a noi.

La seconda osservazione è legata alla prima: si tratta dell’insufficiente accettazione delle regole della concorrenza, ragione non secondaria dell'ancora debole posizione dei consumatori nella nostra economia.

La concorrenza non solo avvicina i prezzi di vendita, i costi di produzione e di distribuzione, ma stimola altresì l'evoluzione delle caratteristiche qualitative di sicurezza che si associano ad un prodotto. Nel nostro Paese la percezione presso l'opinione pubblica dell’importanza della concorrenza è ancora debole: vi è una prevalente maggioranza favorevole all'intervento dello Stato, e l’idea che molti problemi possano essere risolti con la concorrenza non sembra radicata nella cultura. Per contro è ancora diffusissima l'idea che gli interessi dei cittadini siano meglio tutelati dall'intervento diretto ed indiretto dell'autorità pubblica. L'apprezzamento da parte dei cittadini della concorrenza quale prezioso valore è una condizione necessaria o, quantomeno, molto importante per l'affermazione dei principi costitutivi di un’economia di mercato evoluta. Se la pratica e la disciplina della concorrenza sono ancora deboli, è anche perché il processo competitivo è ostacolato da comportamenti spesso anti-concorrenza, frutto della radicata cultura favorevole all’intervento pubblico ed ai grandi monopoli, pubblici o privati che siano. In Italia abbiamo vaste aree di non concorrenza o di concorrenza moderata, quali i monopoli pubblici nei servizi di pubblica utilità, le attività di servizio che operano in regime di concessione e autorizzazione, per non parlare di comparti quali l'esercizio delle attività professionali e la distribuzione commerciale. Il grado di concorrenza aumenta troppo lentamente, le difficoltà con cui procedono le privatizzazioni soprattutto nell'ambito dei servizi di pubblica utilità, non sono di buon auspicio.

Nell'industria manifatturiera la concorrenza estera rappresenta un ostacolo al radicarsi di comportamenti monopolistici che, peraltro, in alcuni settori sono ancora presenti a livello nazionale ed europeo. Poiché la concorrenza estera è sempre più attenta alle istanze dei consumatori ad essa devono finalmente adeguarsi anche le imprese italiane. Il rafforzamento delle regole di concorrenza, dunque**,** è essenziale per i consumatori e, da questo punto di vista, un ruolo determinante compete all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

La terza osservazione generale riguarda il significato economico della cosiddetta sovranità del consumatore. Come è noto, gli economisti da tempo affermano che in un'economia di mercato concorrenziale il consumatore è sovrano, ossia decide cosa e quanto sarà prodotto, mentre alle imprese spetterebbe stabilire come organizzare la produzione. La condizione necessaria - ma anche sufficiente - per garantire il massimo benessere del consumatore è quindi il dispiegarsi della concorrenza. L'analisi, la teoria e l'osservazione dei fatti mostrano, però, che la sovranità del consumatore è limitata, poiché la concorrenza è condizione necessaria ma non sufficiente. Innanzitutto le preferenze del consumatore sono il risultato di una personale elaborazione, degli stimoli e delle informazioni propostigli dalla società, la determinazione di cosa e quanto consumare non è riducibile alla somma delle libere scelte dei singoli consumatori, in quanto il processo è assai più complesso ed è condizionato dalle informazioni che la società e le imprese offrono ai consumatori. Quindi una prima essenziale dimensione della società del consumatore è data dall'informazione, ovvero dai contenuti e dai modi in cui viene comunicata. Se l'informazione dei consumatori è distorta o parziale, la posizione sul mercato di questi ultimi è squilibrata e condizionata. Una seconda condizione affinché i consumatori possano avere voce in capitolo sulla produzione è data dai vincoli tecnologici: se i modi di produzione sono rigidi ed i prodotti indifferenziati di fatto sarà la tecnica a determinare cosa si consuma. Negli anni venti e trenta, caratterizzati dal taylorismo, il mercato era determinato dall'offerta e, più in particolare, dalle tecniche e dall'organizzazione della produzione: il classico modello della Ford 'T' nera soddisfaceva un primo bisogno di trasporto, ma certamente non la domanda di varietà. In questi ultimi anni la situazione tecnologica è cambiata, il punto di arrivo è il modello oggi noto come 'qualità totale', secondo il quale la ideazione e la realizzazione del processo parte dalla domanda e dalle esigenze del consumatore, onde progettare e realizzare il processo produttivo più adatto a soddisfarlo. Il consumerismo è, per così dire, entrato nei progetti delle imprese, ed il vincolo tecnologico da un certo punto di vista si è allentato pur essendo naturalmente presente.

Una terza condizione è data dallo stesso sviluppo economico della società: soltanto quando il livello del reddito consente di superare la fase del soddisfacimento dei bisogni essenziali per gran parte della popolazione, vi è spazio per una domanda maggiormente differenziata e,

conseguentemente, per una vera 'cultura' del consumo. In particolare, è destinata ad emergere la domanda di sicurezza, in quanto il consumatore chiede garanzie sui rischi che possono risultare correlati al bene. Il problema della sicurezza non presenta solo una dimensione legale: ogni bene di consumo è dato da un insieme di caratteristiche che, in qualche modo, soddisfano il consumatore. Queste caratteristiche includono i servizi, il diritto alla sicurezza ed altri diritti; poiché la concorrenza stimola le imprese a riconoscere questi servizi e diritti non si tratta tanto di proteggere determinati soggetti assumendo essi come punto di riferimento per le scelte, bensì di garantire che le caratteristiche siano effettivamente offerte. Questa tutela può essere in buona parte delegata al mercato, anziché ad una minuziosa e forse inutile regolamentazione.

In sintesi, oggi esistono condizioni più naturalmente favorevoli alla sovranità del consumatore, almeno per quanto riguarda la tecnologia, l'offerta di varietà e la garanzia di diritti importanti incorporati nei beni; il mercato è vieppiù in grado di adeguare le produzioni alla domanda variabile dei consumatori, la concorrenza spinge le imprese a riconoscere caratteristiche e diritti, punendo chi non soddisfa correttamente gli impegni. Ciò, naturalmente, non significa che sia superata la dimensione legislativa e regolamentare della tutela del consumatore, ma semplicemente che il mercato riesce meglio a soddisfarlo, a condizione che vi sia un sufficiente grado di informazione.

Il consumatore italiano, come si è detto, non è particolarmente attivo nella difesa dei propri interessi e, di fatto, gode di economie esterne generate oltre i confini del Paese: tuttavia è forte il rischio che l'Italia diventi un mercato di prodotti di seconda qualità. Questo pericolo diventa quasi una certezza nel caso dei prodotti e servizi rispetto ai quali l’effetto della concorrenza estera è ancora limitato: è importante, quindi, sviluppare la diffusione della 'cultura' della qualità, della sicurezza, della trasparenza dell'informazione diretta ai consumatori in Italia, sviluppando tutte le iniziative istituzionali atte a promuoverla.

L'ultimo punto prima di esaminare i profili di carattere normativo riguarda il significato sociale della cosiddetta sovranità del consumatore: questa non è un frutto spontaneo dello sviluppo dell'economia di mercato. Il movimento dei consumatori è cresciuto dovunque quale movimento di cittadini vale a dire di persone con uno spiccato senso di appartenenza alla società; non a caso il peso dei consumatori è oggi maggiore in quei Paesi ove più forte è stata la sensibilità dei movimenti consumeristici verso l'esercizio un’appropriata pressione politica indirizzata allo sviluppo di una società più libera ed evoluta. Il consumatore sovrano, quale concepito dagli economisti, è un soggetto diverso, è un agente isolato che cerca un buon livello di benessere soggettivo sul mercato attraverso pertinenti scelte di acquisto; questo tipo di consumatore non si organizza in movimenti ma talvolta influisce sulle scelte politiche,

intervenendo sullo scenario politico attraverso il voto per le forze ed i candidati che garantiscano il maggior benessere. Negli ultimi anni il movimento dei consumatori è passato dall'impostazione originale, animata da un forte senso etico sociale, ad una maggiore propensione a difendere gli interessi economici dei cittadini-consumatori, ossia il valore della moneta spesa negli acquisti.

Lo sviluppo economico ha prodotto una società meno condizionata dalla politica e sempre più guidata dal mercato. E' una tendenza naturale, che tuttavia sottende alcuni seri pericoli. Si pensi ad esempio, ai movimenti ambientalisti: essi sono animati ancora oggi da una più forte visione etica della società ed impongono ai movimenti dei consumatori argomenti di riflessione importantissimi. E' stato, ad esempio, stimato che in Olanda entro il 2010 il consumo di acqua dovrebbe ridursi del 30% e quello di latte e carne in modo corrispettivo, affinché l'Olanda possa evitare di utilizzare le risorse di altri Paesi. Questa prospettiva può essere traslata all'intero globo. Il senso di simili stime è che ogni 'atto' di consumo lascia una sorta di 'impronta ecologica' con un impatto sulle future generazioni: ecco, quindi, che rientra in gioco una valutazione etica del consumo, attraverso il giudizio delle sue conseguenze sugli altri Paesi e sulle generazioni future. Di simili problemi il consumerismo non dovrebbe dimenticarsi, perché la miopia non paga a lungo.

Mezzi e modalità di intervento

Alla luce di queste considerazioni, la logica che dovrebbe guidare l'azione politica è quella di rafforzare tutti i comportamenti e le regole che spontaneamente incentivino una maggior tutela dei consumatori e prima ancora la loro maturazione, oltre che il buon funzionamento del mercato. L'intervento pubblico diretto deve rimanere un supporto di seconda battuta, quando il mercato non è in grado di dare risposte soddisfacenti.

In sintesi il problema si pone in questo modo. Un primo aspetto della questione concerne la possibilità di consentire al consumatore di rafforzare la sua capacità di 'uscita': questo implica poter scegliere tra più alternative offerte dal mercato. Se non ci sono, o se non le si conoscono o non si hanno informazioni adeguate per scegliere, ci si trova in una condizione di debolezza rispetto al produttore. La precondizione affinché si possa parlare di consumerismo e di tutela del consumatore risiede certamente nella possibilità di scelta. E' quindi necessario rafforzare l'Autorità preposta alla tutela della concorrenza, al fine di ostacolare concentrazioni pericolose, colpire abusi di posizione dominante e cartelli, e premere affinché i monopoli pubblici non giustificati cessino. E' certamente vero che nella tradizione europea l'azione antitrust non sempre è mossa dal prevalente interesse dei consumatori, tuttavia qualora questa azione difettasse ed il

monopolio divenisse un modo prevalente dell'organizzazione produttiva, allora sarebbe davvero inutile continuare a parlare di tutela del consumatore. L'impegno primario in Italia, in questo momento, dovrebbe essere rivolto soprattutto ai servizi destinati alla vendita; è lecito ritenere che i consumatori trarrebbero un grandissimo beneficio da una maggior concorrenza nei servizi di pubblica utilità, quali quelli telefonici, elettrici ed - in genere - di comunicazione e telecomunicazione, ma altresì nei trasporti e nei servizi bancari. Fino a non molto tempo addietro, ad esempio, presentandosi in banca il risparmiatore trovava da parte degli addetti agli sportelli risposte quantomeno superficiali, non particolarmente gentili, non interessate ad attivare la vicinanza all'utente. Da quando in Italia, così come in altri Paesi, è aumentata la concorrenza, accade che le banche telefonino persino a casa di risparmiatori opportunamente selezionati per chiedere loro se sono interessati a questo o quest'altro servizio: è un piccolissimo esempio di come, anche nei settori sino ad ora molto burocratizzati, possano aversi notevoli influssi positivi dalla concorrenza. Vi sono altri settori, come le assicurazioni, ove il processo di concorrenza procede assai più lentamente; così del resto, anche nella sfera dei servizi professionali e turistici.

Una seconda condizione affinché si possa parlare di 'uscita' è che sia disponibile un'informazione corretta. A questo proposito due sembrano le priorità: la prima -e più importante - è la garanzia sul contenuto informativo della pubblicità, controllo esercitato in Italia dall'Autorità antitrust, oltre che dall'organo di autocontrollo. Nel corso di un recente dibattito, organizzato dalle associazioni di tutela dei consumatori su questo tema, si riceve l'impressione che, in realtà, molto potrebbe ancora essere fatto per rafforzare il potere effettivo di controllo, rafforzando cioè sostanzialmente il potere di sanzione anche mediante un rafforzamento della salvaguardia degli interessi dei consumatori. In Inghilterra, ad esempio, vi è una maggiore corresponsabilizzazione dei media, televisione e stampa, in relazione al messaggio che trasmettono: responsabile del contenuto della comunicazione pubblicitaria è anche il mezzo di comunicazione, non soltanto chi promuove la stessa. Questo potrebbe essere uno spunto sul quale riflettere, così come è importante iniziare a considerare in termini meno preconcetti la legislazione sulla pubblicità comparativa che sarà tra breve legalizzata in Europa.

Una seconda priorità è la diffusione di una maggiore 'cultura' del consumatore: è importante la comunicazione televisiva, sono importanti le iniziative di formazione nelle scuole e nelle università, così come è stata ed è importantissima la funzione dell'associazionismo dei consumatori. Circa la dimensione delle attività di studio e ricerca mancano attualmente in Italia luoghi ove i problemi dei quali trattiamo siano opportunamente sviluppati al livello scientifico, quindi è opportuno attivare nuove iniziative anche in queste direzioni.

Una ulteriore dimensione della tutela è quella volta a consentire che, una volta 'uscito', il consumatore possa esprimersi manifestando il proprio dissenso.. Vi sono casi tuttavia, nei quali - di fronte a monopoli - il problema è assai più complesso. Si pensi ai servizi offerti dallo Stato: istruzione, sanità, giustizia, amministrazione. Alcune riforme nei rapporti fra cittadino ed amministrazione introdotte dall'ex Ministro Cassese muovono in questa direzione, dando maggiore spazio al cittadino per esercitare il suo diritto di chiedere ed ottenere risposta. In quest'ambito la carenza di qualità da un lato, e la preminente importanza di un servizio offerto dall'altro, inducono alla conclusione che un miglioramento dell'offerta rappresenterebbe una conquista prioritaria per il movimento dei consumatori. Lo spazio da conquistare è ancora enorme e molto importante: lo sono certamente anche i controlli sulla qualità e la sicurezza dei prodotti offerti al mercato, ma questo è un problema rispetto al quale assai maggiore è il ruolo regolatore del mercato stesso, in funzione anche delle regole introdotte dal d. lg. 11 marzo 1995, n. 115, concernente l'attivazione di un sistema di Total Quality.

Naturalmente è essenziale la dimensione rappresentata dall'emanazione di adeguate leggi sulla protezione dei consumatori e degli utenti. Finché la voce dei consumatori si farà sentire solo attraverso la protesta di movimenti frazionati o di singoli soggetti in modo disorganico e, talvolta, addirittura antagonistico fra le diverse organizzazioni gli interessi dei consumatori saranno mal difesi. Sembra indispensabile dare ordine alle procedure con cui le leggi sono sottoposte alle autorità legislative e di governo; devono essere individuati soggetti meritevoli di tutela, ossia i consumatori, gli utenti i risparmiatori; deve esserci consenso sui diritti da tutelare; devono essere promossi organi di rappresentanza presso le autorità di Governo. Tuttavia, affinché la voce dei consumatori diventi più efficace, è necessario trovare forme di presenza ancor più significative: si pensi ad esempio, all'obbligo in capo all'Autorità Garante della concorrenza di ascoltare, quantomeno a titolo consultativo, le associazioni o la consulta dei consumatori in tutte le decisioni in cui gli interessi dei consumatori siano direttamente coinvolti. Non è da escludersi l'idea di uno specifico ministero che raccolga ed esprima la voce dei consumatori. Le possibilità di 'uscita' e di 'voce' dovrebbero sortire quale risultato un miglioramento dei contributi qualitativi e di sicurezza dei beni prodotti e dei servizi offerti; questi strumenti tuttavia, non sembrano ancora sufficienti per la completa tutela del consumatore.

Vi sono, infine, due ulteriori tipi di intervento, ai quali è opportuno dedicare almeno un cenno: il primo è quello della determinazione degli standard tecnici ad opera dell'autorità pubblica di regolamentazione per tutelare il consumatore, rispetto alla sicurezza e alla salute; il secondo è quello del ricorso alla giustizia. In Italia il ricorso alla giustizia comporta costi e tempi tali da renderlo praticamente inutilizzabile, se non in casi estremi: è, dunque, importantissimo dare una

più decorosa soluzione all'accesso alla giustizia e al costo della giustizia, su cui oggi è molto focalizzata anche l'azione degli Organi comunitari.

In conclusione, le priorità per la politica della tutela del consumatore risiedono, innanzitutto, nel rafforzamento della concorrenza e degli istituti che tutelano la concorrenza, soprattutto nell'ambito dei servizi rimasti sotto questo profilo più arretrati. In secondo luogo, si richiede un maggior rigore nel controllo dell'informazione pubblicitaria. In terzo luogo, è imprescindibile giungere ad un recupero di efficienza dei servizi pubblici. Inoltre si dovrebbe prevedere l’istituzionalizzazione della - rappresentanza dei consumatori a livello governativo e legislativo ed eventualmente anche nell'organo antitrust, quanto meno in sede di controllo sulla pubblicità ingannevole. Infine, deve svilupparsi, specie al livello universitario, una più intensa attività di formazione indirizzata ai pubblici funzionari ai responsabili delle organizzazioni rappresentative dei consumatori al personale delle Camere di Commercio, ai quadri aziendali ed ai professionisti.

Profili giuridici della tutela dei consumatori: situazione attuale e prospettive future

Guido Alpa

Il quadro complessivo della situazione dei consumatori dal punto di vista economico, appare molto disarmante, come emerge dal contributo del prof. Silva. Dal punto di vista giuridico, forse, la situazione è meno luttuosa; certamente non può dirsi soddisfacente, soprattutto per chi ritiene fondamentale l'individuazione di una posizione giuridica del consumatore e sottolinea le opportunità di aggiornare e migliorare la dimensione giuridica e istituzionale nel nostro Paese. Un grande merito hanno avuto, da questo punto di vista, i giuristi, poiché sono proprio loro che, a partire dagli anni '70, cominciano ad occuparsi della tutela del consumatore. A quell'epoca la figura del consumatore era stata in qualche modo ritagliata dagli studi degli economisti, ma descritta in modo del tutto immaginifico, molto distante dalla realtà delle cose: il consumatore come re del mercato, come destinatario di prodotti e di servizi che venivano offerti perché facesse una scelta consapevole e meditata. Anche un poco i sociologi, da questo punto di vista, avevano contribuito ad individuare le caratteristiche del consumatore, soprattutto secondo una prospettiva particolare: segnalare come nell'ambito del mercato, ma anche della stratificazione sociale, si potessero individuare consumatori di diversi servizi, di diversi prodotti, praticamente diverse classi sociali e, quindi, non si potesse considerare l'individuo che consuma come una figura univoca monolitica, priva o comunque avulsa sia dalla realtà economica, sia dalla realtà sociale.

A partire da questi temi i giuristi hanno cominciato a riflettere sul problema, considerando alcuni settori specifici. In primo luogo quello dell'informazione ma, più in generale, quello dei rapporti tra le imprese di produzione di servizi e il pubblico dei destinatari di questi prodotti e servizi. Da notare - e questo costituisce un fatto dal punto di vista giuridico molto importante - che era una delle prime occasioni per i giuristi di riflettere sulla possibilità di istituire un rapporto diretto tra chi produce beni e servizi in larga scala e chi li consuma. La catena di distribuzione dei beni e dei servizi infatti, interrompe il nesso giuridico diretto fra questi due poli; si è pensato, allora, a come ristabilire un rapporto diretto tra i due soggetti ed interessanti spunti sono emersi ad esempio, studiando la pubblicità commerciale. In questo contesto, seguendo ad esempio la tesi di Ghidini, prospettata proprio in un libro del 1970[1], una dichiarazione offerta al pubblico - oppure una promessa sulla quale poi si possa costruire una responsabilità per affidamento creata

dal produttore - fornisce al consumatore, attraverso i messaggi pubblicitari la convinzione che i servizi o i prodotti che vengono pubblicizzati abbiano determinate qualità o caratteristiche che invece poi nella realtà possono anche mancare.

Un altro punto di partenza è stato la contrattazione per moduli o formulari, contratti predisposti dalle imprese e utilizzati in diversi settori, basti pensare al settore bancario o assicurativo, oppure ai contratti di viaggio e di trasporto[2].

Si è cominciato a parlare di condizioni generali del contratto, e di tutela del contraente debole, poiché queste sono le espressioni utilizzate nel codice civile. Era la prima volta che la scienza giuridica cominciava a riflettere sulla disciplina, offerta dal codice civile, delle condizioni generali di contratto dal punto di vista della tutela del destinatario di quel bene o quel servizio che acquisiva attraverso al contrattazione, cioè la sottoscrizione di un modulo predisposto. E' vero che, nella relazione al codice civile del 1942, si citano i consumatori anche proprio con riguardo alla nuova disciplina che veniva introdotta agli artt. 1341, 1342 e 1370; a distanza di trent’anni però, la convinzione era che al di là della novità e dell'originalità del codice civile, quella disciplina non reggesse più dal punto di vista della tutela sostanziale di quella parte che, dovendo o accettare o rifiutare le condizioni predisposte - ma non negoziarle - dovesse essere in qualche modo assistita.

Proprio in quest'ottica si è cominciato a parlare di protezione oppure di tutela dei consumatori espressione che da questo punto di vista per il non giurista potrebbe anche sollevare qualche perplessità, quasi che si trattasse di una categoria di soggetti in qualche misura 'incapaci'. Di tutela si parlava, ad esempio - prima della piena parità ottenuta soltanto con la riforma del diritto di famiglia nel 1975 - a proposito della situazione giuridica della donna; altri esempi riguardano la tutela dei minori, dei dementi e di ulteriori categorie 'deboli'. Cominciando ad utilizzare dal punto di vista giuridico queste espressioni, si voleva proprio sottolineare la volontà di offrire garanzie di protezione per rafforzare una posizione che nasceva - e obiettivamente non poteva essere che così - debole nei rapporti di forza espressi dal mercato.

Un altro settore interessato da questi problemi è stato quello della circolazione di prodotti difettosi. Con l'ampliarsi della produzione di massa, infatti, si moltiplicavano anche i casi in cui il consumatore veniva danneggiato dall’uso dei prodotti: un esempio è fornito dai cosiddetti “incidenti bianchi”, incidenti in cui incorrono le casalinghe nell’uso degli elettrodomestici ed altri casi riguardano i prodotti alimentari ed i farmaci, fornendo materia di interesse anche ai penalisti.

Il passo successivo nella riflessione dei giuristi sui temi della tutela del consumatore, è stato quello relativo alla incidenza del diritto comunitario nel diritto interno, perché proprio nel 1975 un'importante risoluzione della Comunità istituì i primi diritti fondamentali dei consumatori:

diritto all'informazione, diritto alla salute, diritto ad essere ascoltati diritto ad essere rappresentati e così via. Per la verità, i diritti dei consumatori così stabiliti stentarono a trovare una qualche rispondenza nel nostro ambiente giuridico; in fin dei conti i giuristi hanno cominciato a riflettere su questi interessi deboli soltanto negli anni '70 ma, normalmente, in quanto ragionano in termini di diritto positivo e, quindi, di legge vigente, sono più solidali con chi pone la legge piuttosto che non con chi la subisce.

Date le premesse, ci si chiede quali prospettive potessero aprirsi. In primo luogo, l'individuazione, da un punto di vista culturale, di un diritto dei consumatori; una seconda opportunità poteva essere rappresentata dal promuovere modelli di sentenza da offrire ai giudici perché, essendo la legislazione vigente allora ancora molto carente se confrontata con quella esistente in altri Paesi, potessero fare uno sforzo di interpretazione al fine di trovare nella soluzione del caso singolo un'indicazione soddisfacente dal punto di vista dell'interesse debole inciso. Qualche caso importante, che ha segnalato come anche la creatività della giurisprudenza abbia portato il suo contributo nella costruzione del diritto dei consumatori si è presentato: il caso SAIWA, risalente addirittura al 1964, od esempi successivi riferiti a sinistri derivanti dalla circolazione di prodotti difettosi[3].

Il legislatore è stato per molti anni assente, come del resto le amministrazioni. Proprio a partire dagli anni '70, dalla società civile sono nati gruppi di interesse che venivano configurati come comitati di difesa dei consumatori, associazioni e dal punto di vista legislativo forse la componente più attiva - sorprendentemente - è stata la componente regionale. Sorprendentemente poiché, scorrendo l'elenco delle materie (art. 117) in cui le regioni hanno potestà legislativa diretta propria, non si trova né la dizione "Diritto privato", né la dizione 'consumatore'; compaiono solo formule un po' antiquate, cioè 'fiere e mercati', tipiche degli anni '40, ma sufficienti ad introdurre un varco nella legislazione regionale. Quasi tutte le regioni hanno introdotto una legge di difesa degli interessi dei consumatori hanno individuato dei diritti dei consumatori hanno dato la possibilità a coloro che se ne occupano istituzionalmente di avere finanziamenti o comunque un interlocutore istituzionale per la tutela di questi interessi.

Dopo questa breve panoramica, si può ora considerare la situazione attuale. I giuristi, a differenza degli economisti, non credono nell'auto-tutela o nelle potenzialità di un mercato che, agendo liberamente, possa soddisfare questi interessi. I motivi di questa scarsa fiducia sono semplici: se fosse bastata la libera concorrenza - e qui ovviamente non ci si riferisce alle posizioni di monopolio dei servizi o altro, ma, ad esempio, alla circolazione di prodotti difettosi, di messaggi ingannevoli e così via - allora non sarebbe stato necessario introdurre una categoria giuridica da tutelare, il consumatore, perché di per sé i suoi interessi sarebbero protetti insieme a

quelli degli altri soggetti. Invece dal punto di vista giuridico, il mercato certamente è libero e deve essere tale perché lo garantisce una norma della Costituzione, l'art. 41. Tale norma, tuttavia, nel secondo comma stabilisce che l'iniziativa economica privata non può essere condotta in modo arbitrario; la Costituzione precisa che l'iniziativa economica privata deve svolgersi in conformità sociale e non può ledere la dignità, la salute e la sicurezza delle persone. In questo senso gli interventi legislativi che via via si sono avvicendati - e che adesso auspichiamo in modo ancora più frequente per adeguare la nostra disciplina del mercato interno e quindi del nostro coordinamento a quello degli altri Paesi europei - si pongono proprio nel senso di introdurre limitazioni a quelle iniziative, a quelle attività imprenditoriali che possono recare danno ai consumatori. E' questo il caso di danni alla integrità fisica: in quest'ambito è stata importante la Direttiva comunitaria del 25 luglio 1985, n. 85/374, sulla responsabilità del fabbricante (attuata nel nostro paese con il d.p.r. 24 maggio 1988, n.244), che ha introdotto una chiara ipotesi di responsabilità oggettiva dell'impresa per la circolazione di prodotti dannosi[4]. Il consumatore è agevolato dal momento che non spetta a lui provare la responsabilità dell'imprenditore. E' questo un caso di difesa degli interessi economici dei consumatori. Da questo punto di vista è interessante, ad esempio, il fatto che in altri Paesi gli interessi economici dei consumatori siano considerati in modo unitario senza distinzione fra consumatore e risparmiatore, mentre in Italia tale distinzione è radicata, tanto è vero che la disciplina del credito al consumo la troviamo nel testo unico bancario che riguarda l'esercizio dell'attività di tutte le banche[5].

Vi è poi un'altra modalità di tutela dei consumatori. Nella difesa in modo indiretto, attraverso la concorrenza, dei loro interessi, l'Autorità antitrust può portare un miglioramento della situazione della tutela giuridica degli interessi dei consumatori. Si consideri solo un esempio emblematico: l'Autorità antitrust ha stabilito in contrasto con la disciplina interna il cartello tra imprese di assicurazioni che stabiliva in modo unitario le tariffe da praticare e ha comminato una sanzione altissima, 20 miliardi, alle imprese di assicurazione che partecipavano a questo cartello. E' indicativo il fatto che l'Autorità si sia preoccupata di colpire questa iniziativa anche dal punto di vista degli interessi e della tutela dei consumatori: la disciplina anti-monopolistica che riguarda, come dice il titolo, la tutela della concorrenza e del mercato è diretta soltanto a tutelare la concorrenza o se si aggiunge "e del mercato" vuol dire che è diretta a tutelare interessi ulteriori rispetto a quelli tipici delle imprese che si scontrano sul mercato? Ciò per quanto riguarda il diritto sostanziale; il discorso dovrebbe poi essere molto più ampio per quanto concerne il diritto amministrativo.

In questo senso il problema che si presenta è quello dell'accesso alla giustizia. E' inutile, oppure velleitario, individuare i diritti dei consumatori se poi non si da a questi diritti la possibilità di essere azionati. Il rapporto diritto-azione (diritto soggettivo oppure interesse diffuso) deve dare luogo ad un nesso indissolubile, perché altrimenti sarebbe un discorso letterario meramente labiale quello dell'individuazione delle posizioni di tutela che poi non riescono effettivamente ad essere veicolate. Da questo punto di vista, purtroppo, il ritardo anche culturale della nostra tradizione processualistica è enorme rispetto a quello che si registra negli altri Paesi: basti pensare che in Italia la legittimazione ad agire per le associazioni è stata introdotta soltanto nell'86 con l'istituzione del Ministero dell'Ambiente, e alle associazioni per la tutela dell'ambiente si è data legittimazione ad agire soltanto per intervento dinanzi al giudice ordinario, mentre invece in modo indiretto dinanzi al giudice amministrativo.

Con il codice di procedura penale si è consentito alle associazioni di costituirsi parte civile ma, per quanto riguarda invece gli interessi che - tra l'altro incidono di più perché riguardano i contratti, i messaggi pubblicitari i consumi, i finanziamenti al consumo e cosi via - il codice di procedura civile non ammette la legittimazione ad agire delle associazioni. Dal 1973, invece, in Francia - per esempio - c'è una legge che lo ammette; si presenta quindi un nostro ritardo di ventidue anni, un ritardo che potrà essere forse ancora più lungo. I processualisti, purtroppo, non si sono minimamente occupati di questo tema, neanche quando era proprio il momento, cioè la riforma del codice di procedura civile. Ora le soluzioni quali potranno essere? L'inserzione in singole leggi speciali della legittimazione ad agire, per consentire alle singole associazioni di tutelare gli interessi deboli affiancandosi all'interesse inciso direttamente, appare insufficiente. Un'iniziativa di questo tipo, per esempio, è presente nel recepimento della Direttiva comunitaria sulle clausole abusive sui contratti dei consumatori.

In questo contesto si pone un problema di ampia portata: l'Italia, a differenza di altri Paesi difetta di una legge generale sul consumatore. Adesso si sta' recuperando, ma si tratta di un processo attuato ex post, che ha alle spalle una legislazione che in qualche modo, attraverso il recepimento delle direttive comunitarie, già è vigente. Per questo motivo esiste una disciplina sulla trasparenza dei contratti bancari, una sulla pubblicità commerciale, ce ne sarà una sulle condizioni generali di contratti, le clausole abusive ed altre ancora. In ciascuno di questi frammenti legislativi c'è una definizione diversa di consumatore e in ciascuno di questi frammenti a volte si riconosce la possibilità delle associazioni di intervenire in qualche modo, certe altre no. In sintesi, c'è quindi una legislazione che dovrebbe essere coordinata, come dovrebbero essere coordinate anche le competenze amministrative. Sarebbe auspicabile, invece, introdurre nella

legge generale di tutela dei consumatori una disciplina o una regola, anche molto semplice, che consentisse alle associazioni la legittimazione ad agire in maniera meno parziale o settoriale.

Un altro grande limite alla tutela degli interessi dei consumatori molto più generale, riguarda la crisi della giustizia: come già detto, è inutile individuare dei diritti di tipo sostanziale, è inutile individuare delle azioni sul piano processuale per poi, promossa l'azione in giudizio, non ottenere una risposta perché i ritardi sono infiniti e i costi sono alti.

Altrove iniziative rilevanti a favore di entrambe le parti - perché ovviamente poi se il legislatore deve intervenire deve mediare gli interessi - si sono realizzati con grande successo. Ad esempio in Svizzera, dal 1973, funziona l'ombudsman assicurativo, cioè un ufficio al quale i clienti delle assicurazioni - quindi i consumatori chiamiamoli così - portano le doglianze nei confronti delle imprese di assicurazione. L'ombudsman le vaglia attraverso una procedura semplificata, un procedimento che, fra l'altro, è gratuito, e tendenzialmente risolve la controversia, o in via conciliativa o attraverso un arbitrato. Da ventidue anni funziona così bene che in Svizzera il contenzioso dinanzi ai tribunali in materia dì assicurazione è stato ridotto del 98%. Se si pensa, invece, al fatto che nella nostra esperienza il contenzioso più alto è dato da controversie relative alla circolazione di autoveicoli, oltre che in materia di assicurazione, di condominio e di locazioni ebbene si può capire come introducendo forme di ombudsman, oppure istituti arbitrali ad *hoc*[6], o, in alternativa, ricorrendo ai servizi offerti dalle Camere di Commercio dopo la disciplina di riforma[7], oppure con l'istituto arbitrale dei consumi di carattere generale, si potrebbe migliorare sostanzialmente la posizione non solo dei consumatori, ma quella di tutti i cittadini. Se il contenzioso diminuisce, la macchina della giustizia funziona meglio per gli altri interessi, che non si possono sottrarre alla diretta cognizione del giudice, mentre per i primi è possibile trovare un'adeguata e soddisfacente composizione in "alternative dispute resolution" cioè metodi alternativi di risoluzione delle controversie[8].

In conclusione, quindi è con grande interesse che chi si occupa da tempo di tutela dei consumatori chiede non soltanto che queste iniziative vengono coltivate, anche a livello interdisciplinare, ma anche che siano sviluppate e studiate in diversi centri del panorama universitario italiano. Confidiamo che la commissaria Bonino, di cui abbiamo tanto apprezzato le battaglie negli anni precedenti in altri settori possa recare un importante aiuto ai consumatori italiani.

Nuove strategie di consumo: quali prospettive per il movimento consumerista?

Renato Mannheimer

Il tema di questo contributo riguarda le strategie dei consumatori di fronte alla attuale contrazione dei consumi in Italia. Non sempre, nel nostro Paese, si sono presentate, in occasione di cadute di reddito disponibile dalle famiglie, corrispondenti contrazioni dei consumi.

E' stato calcolato che, durante le otto volte in cui c'è stata una contrazione di reddito disponibile, nella maggior parte di queste occasioni non si è presentata una parallela diminuzione dei consumi. Da che cosa dipende, quindi, la decisione di consumare di meno?

Oltre alle variabili di carattere economico, se ne presentano altre di tipo psicologico. Studiando i comportamenti dei cittadini negli ultimi anni, si è rilevato un netto incremento di atteggiamenti improntati ad un chiaro pessimismo. I ricercatori sociali hanno un indice assolutamente banale per rilevare l'atteggiamento verso il futuro:« Lei ritiene - chiedono sempre ai campioni di popolazione - che nel futuro le cose andranno meglio o peggio?» Quelli che rispondono secondo la prima modalità vengono definiti ottimisti mentre gli altri pessimisti. In Italia, da sempre gli ottimisti sono più dei pessimisti, e ciò fornisce un banalissimo e rozzo - ma funzionante - strumento anche per poter inferire qualcosa sui consumi. Ebbene, nel corso dell'ultima, crisi, per la prima volta si è avuto un drastico aumento del numero dei pessimisti. Questa ha costituito senza dubbio una risposta esagerata, 'gonfiata' dal fatto che questa crisi in particolare è stata, per così dire, drammatizzata anche dai media. La componente di tipo psicologico cui si faceva riferimento in precedenza ha, comunque, comportato nuove strategie di comportamento e di riduzione dei consumi.

Un primo dato significativo è stato il rinvio dei consumi importanti, quali l'automobile: ci si mantiene lo stesso automobilisti ma il tempo di riacquisto dell'auto è stato, per un certo periodo, allungato. Si posticipano acquisti e si diminuisce la frequenza di certi consumi come quelli turistici. Tutti questi comportamenti sono stati empiricamente rilevati: si è manifestata proprio una strategia orientata ad una generale riorganizzazione delle decisioni di consumo.

Un secondo elemento caratterizzante quest'ultimo periodo è la maggiore attenzione al rapporto qualità-prezzo: in estrema sintesi si compra meglio. C'è stata una quota di popolazione che, secondo gli ultimi studi dei consumi ha diminuito la qualità: tale quota sostiene cioè, nelle

interviste, che a causa della crisi ha comprato beni di qualità inferiore. La maggior parte, tuttavia, sostiene - e i dati di consumo lo confermano - di avere comperato meglio, con più attenzione. In questo senso si è cessato di comprare la marca più cara in assoluto - perché tanto più uno spende meglio spende - cercando, invece, di fare attenzione, di dedicare maggior tempo alla scelta del luogo d'acquisto, scegliendo in modo più oculato. Il consumatore è diventato molto più attento alle proprie scelte, selezionando i consumi senza tener conto solo della marca: i consumi di abbigliamento, di griffe maschile hanno avuto, per esempio, un crollo rilevante per via di questo processo di selezione più intelligente dei consumi. Vi è poi il caso degli hard discount: solo alcuni prodotti hanno avuto successo, mentre altri assolutamente no.

In breve, i dati empirici sono cosi sintetizzabili: negli ultimi tempi non sono più individuabili rigide tipologie di consumatori con caratteristiche ben definite, ma emergono i singoli consumatori. Le strategie si sono così raffinate che il singolo consumatore elabora veramente la propria strategia intelligente, similmente allo zapping attuato durante il 'consumo' televisivo. Tutto ciò è sviluppato in modo assolutamente e totalmente individuale: ognuno lo fa per conto proprio, ma il risultato è un comportamento collettivo. Tuttavia, sono comportamenti collettivi dettati da ragionamenti assolutamente individuali: ognuno crede di agire per conto proprio attuando una personale strategia; non c'è nessuna idea di movimento, di aggregazione dei consumatori in quanto tali o ve ne è assai poca. Come mai questo accade in Italia a differenza di altri Paesi?

I motivi risiedono nella nostra cultura e tradizione socio-politica. Fino a pochi anni or sono, gran parte della nostra organizzazione sociale, dei nostri comportamenti collettivi, dei nostri comportamenti associativi, era molto legata a un elemento che i politologi studiano, cioè l'appartenenza subculturale. Dieci, quindici o venti anni fa si votava sempre lo stesso partito, senza grandi riflessioni: ma perché un comportamento del genere? Perché molti si sentivano appartenenti ad una cultura, ad una certa cultura di tipo chiuso: di sinistra o cattolica. Sulla base di queste appartenenze complessive, poi, sono stati sviluppati quasi tutti gli aspetti organizzati della popolazione, da quelli ricreativi a quelli professionali.

Lo stesso sindacato era, ed è forse ancora oggi non tanto l'espressione organizzata dei lavoratori, ma qualcosa legato a queste due appartenenze politico-territoriali-sociali. Diverso forse è il caso degli imprenditori come rappresentanza di categoria, ma solo fino a un certo punto.

I consumatori non erano considerati in questo genere di subculture. Non erano considerati e non erano organizzati perché, innanzitutto, non se ne avvertiva l'esigenza: tutto era riconducibile alle due componenti di cui sopra (comunista e cattolica), senza spazio per movimenti trasversali. In secondo luogo, entrambe le componenti tendevano a considerare l'idea del consumo come

qualcosa da condannare ideologicamente. La parola consumo ha sempre avuto - e forse ha ancora oggi - una valenza non pienamente positiva. Anche all'interno delle diverse subculture, si vedevano positivamente i produttori, gli imprenditori ma la dimensione del consumo era o trascurata o considerata negativa.

Oggi queste appartenenze subculturali si sono per molti motivi dissolte e ci troviamo in una situazione di grande disagio, con una grande necessità di nuove modalità di aggregazione, mancano punti di riferimento. Per esempio c'è un enorme e maggior costo di informazione: adesso coloro che vogliono scegliere debbono informarsi di più, mentre in precedenza le scelte (di voto, ad esempio) erano più facili. Nel moderno contesto è indispensabile informarsi, prendere posizioni sui fatti interni od internazionali: una volta, invece, tutto era più semplice. Esisteva un partito di riferimento, e ci si limitava a seguire le sue indicazioni: ora, al contrario, c'è un atteggiamento di profondo disorientamento da parte dei cittadini, e contemporaneamente un forte bisogno di aggregazione.

In conclusione, la situazione del movimento dei consumatori in Italia è assai particolare: in un certo senso, non esiste. Non bisogna illudersi sul numero di soci delle varie associazioni poiché rispetto all'insieme complessivo di consumatori essi costituiscono comunque una parte ben limitata. Emerge contemporaneamente, però un vasto mercato potenziale per le associazioni di consumatori oggi ancor più che in passato.

E' tuttavia necessario costruire una sorta di coscienza pubblica collettiva: è un’operazione molto complicata, che richiede grandi investimenti non tanto di denaro, ma di capacità di comunicazione, di convinzione con argomenti semplici, non basta avere le buone ragioni ma occorre comunicarle. Non è un’impresa semplice, ma sicuramente oggi per le associazioni di consumatori i margini di sviluppo sono più promettenti di quanto mai siano stati in passato.

Consumatori e settore bancario

Luigi Capaldo

Questo contributo intende costituire una testimonianza sull'azione svolta riguardo la tutela del consumatore nell'ambito del settore creditizio, di quello che si è fatto e di quello che si può ancora fare sotto diversi profili istituzionali: informazione, trasparenza, credito al consumo, codici comportamentali.

Diversi mutamenti si sono verificati e diverse prospettive di intervento sono sul tavolo di lavoro. Anche sotto il profilo istituzionale, si può dire che le profonde modificazioni che negli ultimi anni hanno interessato il sistema creditizio - attraverso il radicale mutamento del modello ordinamentale delle banche, l'ampliamento della gamma dei prodotti e servizi offerti alla clientela, la progressiva despecializzazione dell'attività bancaria che consente oggi a qualsiasi banca di compiere attività di credito finanziaria - rappresentano una sostanziale garanzia istituzionale per i consumatori. L'avvenuta trasformazione in società per azioni diì numerose banche ha comportato indubbiamente dei benefici effetti, perché ha offerto un’adeguata snellezza operativa nell’attività con i terzi, una maggiore trasparenza ai creditori d'impresa e pari opportunità in un regine di sempre più accentuata concorrenza. Del resto due importanti eventi legislativi - il testo unico di legge in materia bancaria e creditizia (d. lg. 1 settembre 1993, n. 3 85) e la legge del '90 n. 218 - hanno incoraggiato le banche all'assunzione di questo modello societario, cioè la società per azioni, proprio al fine di realizzare gli obiettivi essenziali in un'ottica dì tutela del consumatore, di progressiva evoluzione del mercato bancario nell'ambito dei mercati finanziari internazionali.

L'obbligo comunitario del mutuo riconoscimento e l'accennato processo di despecializzazione hanno contribuito a diversificare significativamente, a tutto vantaggio della clientela del consumatore bancario, i prodotti e servizi offerti, sia sotto il profilo delle condizioni economiche praticate, sia sotto quello delle caratteristiche intrinseche sempre più rispondenti alle reali esigenze della clientela. Dallo scenario illustrato derivano - in termini di concorrenza, trasparenza ed efficienza operativa - fondamentali garanzie strutturali che il sistema bancario è in grado di offrire ai consumatori.

Vi sono poi una serie di momenti legislativi che vanno ricordati. Il primo esempio è costituito dalla legge 17 febbraio 1992, n. 154 sulla trasparenza delle operazioni dei servizi bancari e finanziari. Con l'entrata in vigore di questa legge è stata introdotta una disciplina che, pur avendo

portata generale perché riferita all'intera clientela, ha perseguito in via preminente obiettivi di tutela dei contraenti deboli - i consumatori - dettando regole in tema di pubblicità delle condizioni economiche nonché di forma e di contenuto dei contratti relativi alle operazioni bancarie e ai servizi finanziari. Questa normativa - ispirata a principi di massima trasparenza - ha comportato un'efficace protezione del consumatore, comportando, innanzitutto una completa informazione del cliente all'inizio e durante la vita del rapporto. Nel primo senso opera, infatti, l'esposizione di cartelli sintetici volti a dare una prima, essenziale informativa sui corrispettivi dei servizi, nonché la distribuzione di fogli informativi analitici con ulteriori dettagli sulle condizioni economiche applicate. In secondo luogo, la comprensione del rapporto finanziario è assicurata dalle comunicazioni periodiche che le banche e gli altri intermediari finanziari sono tenuti a inviare a domicilio del cliente; quindi anche dal punto di vista della informativa mirata si riscontra una serie di elementi disciplinati dalla legge.

Quanto alla forma e al contenuto dei contratti, va poi rammentato come gli stessi debbano ora avere, rispetto al principio codicistico della forma libera, la forma scritta, con precise informazioni di ogni onere economico pattuito, pena la nullità del contratto medesimo e l'irrogazione di un'incisiva sanzione civilistica, sicuramente protettiva degli interessi dei consumatori. Infatti nel caso di operazioni attive o passive è stabilita rispettivamente l'applicazione del tasso nominale minimo o massimo dei BOT (certamente un atto repressivo di comportamenti dolosi) emessi nei dodici mesi precedenti la conclusione del contratto. Nel caso di altre operazioni e servizi è addirittura prevista la gratuità dei servizi rnedesimi qualora il prezzo non abbia formato oggetto di pubblicità: pertanto, se l'intermediario non ha reso noto il prezzo e questo non è stato specificato nel contratto, il servizio diventa gratuito.

Infine, nelle ipotesi di violazione delle prescrizioni in tema di pubblicità, è dovuta una sanzione pecuniaria da due a dieci milioni - ora elevata a venticinque nel testo unico - per la quale la banca risponde civilmente in solido ed è tenuta ad esercitare la rivalsa nei confronti del soggetto responsabile. Non di secondo piano sono le sanzioni amministrative che la Banca d'Italia può irrogare qualora vi siano ripetute violazioni di tali obblighi informativi; si arriva sino alla sospensione dell'attività di sedi e filiali Alla medesima autorità viene ora attribuito il potere - ai sensi dell'articolo 117 del testo unico - di dettare un contenuto minimo standard di alcuni contratti. Si tratta di un potere esercitabile in particolare qualora l'autonomia negoziale delle imprese bancarie non dovesse assicurare la corretta percezione, sia della natura delle prestazioni sia delle effettive caratteristiche dei diversi prodotti.

L'indicazione del Tasso Annuale Effettivo Globale (TAEG) negli avvisi nei fogli analitici rappresenta una notevole estensione dell'informativa, in quanto assicura al consumatore una chiara e netta percezione del prezzo praticato.

Dal punto di vista dei contratti, oltre agli elementi già richiesti dalla legge sulla trasparenza, ne sono stati introdotti di ulteriori: ad esempio è necessario, qualora vi siano garanzie o coperture assicurative che assistano i contratti, che queste siano previste nei contratti stessi perché nessuna garanzia e nessuna copertura assicurativa si intende prestata qualora non abbia formato oggetto di prescrizione contrattuale.

Anche nel settore della intermediazione mobiliare vi sono misure volte a tutelare situazioni potenzialmente pericolose, come il conflitto di interessi. Proprio in applicazione di questo principio, a suo tempo l'ABI elaborò un codice comportamentale dei componenti del consiglio, di amministratori, di dipendenti, di tutto l'organico dell'intermediario che introduceva specifici obblighi a tutela di queste situazioni[9]. A questo proposito è da ricordare l'esistenza di un ombudsman bancario[10] composto sia di un ufficio reclami - che ogni azienda dovrebbe attivare - sia di un organismo collettivo in grado di offrire una rapida soluzione alle controversie che possono essere originate nei rapporti fra banche e clienti[11].

Un ulteriore accenno al regime convenzionale che vige in questa materia è il codice di comportamento del settore bancario e finanziario, in via di definizione: si tratta di un codice che disciplina una serie di impegni con riferimento a tutta l'attività bancaria e finanziaria nei livelli dei diversi settori e che costituisce un valore aggiunto rispetto a quella disciplina - già di per sé assai incisiva - dettata dalla normativa specialistica della materia; per citare qualche previsione ivi contenuta vi è un principio dì costante assistenza del cliente in ogni fase della vita del rapporto, dall'assistenza contrattuale - quindi nell'interpretazione dei contratti - a quella funzionale - la spiegazione dei prodotti. In questo codice è previsto anche l'obbligo per le banche di far conoscere i tempi di risposta alle richieste di credito: è questo un impegno che il settore ha assunto per combattere il fenomeno dell'usura.

Vi è poi una serie di interventi, in via di definizione, attuati dalla Banca d'Italia, dall'ABI e dalla CIPA, volti ad offrire tutela in materia di assegni (Libro bianco sull'assegno). Tali interventi riguardano la clientela generale, ma non vi è dubbio che vi siano dei positivi vantaggi anche per i consumatori in termini di spendibilità dell'assegno e di rispondenza economico-finanziaria del titolo.

Infine, si è conclusa la procedura antitrust per i contratti bancari, con la conferma della validità dell'impianto generale. Inoltre, ulteriori modifiche sono state adottate per assicurare un'effettiva concorrenza ed un più razionale utilizzo da parte dei consumatori.

Altre iniziative sono ancora da intraprendere. In questo senso, si auspica vi siano opportuni raccordi fra le autorità competenti e le associazioni di categoria interessate, affinché si proceda in base ad un'attenta valutazione tecnica, tenendo conto del grado di protezione già attribuito agli interessi dei consumatori dalla legislazione nazionale e convenzionale vigente in determinati settori. Solo così si può raggiungere un interesse, una disciplina ed una tutela globale del consumatore nel mercato[12].

La tutela dei consumatori attraverso il controllo dell'inflazione

Giampaolo Galli

Questo lavoro tratta del secondo fra i grandi temi in cui si articola la teoria e la pratica della tutela del consumatore - qualità e sicurezza e trasparenza delle condizioni di prezzo -, il tema dei prezzi.

Questo tema costituisce anche la principale attività dell'Osservatorio Prezzi, costituito nel 1995 fa presso il Ministero dell'Industria. Oltre a monitorare il livello dei prezzi, esso svolge anche un altro fondamentale compito: la segnalazione all'Autorità antitrust dei processi di formazione di prezzi non coerenti con le desiderabili condizioni di concorrenzialità, sì da costituire una sorta di rete di sicurezza in concomitanza della recente liberalizzazione dei prezzi e delle tariffe. Nella concreta attività dell'Osservatorio è stata assolutamente prevalente la prima attività: quando la nuova istituzione ha iniziato ad operare si sono avuti i primi rilevanti aumenti del tasso di inflazione, quindi in qualche modo anche le altre attività (segnalazione all'organo antitrust, monitoraggio delle tariffe) sono state finalizzate fortemente all'obiettivo di cercare di fare il necessario per evitare un aumento o comunque per limitarlo.

Ritornando a considerare la questione della tutela del consumatore, esiste una connessione strettissima, fra l'informazione del consumatore e il livello del tasso di inflazione: in una situazione di inflazione elevata, il consumatore non è più in grado - o comunque ha maggiori difficoltà - di gestire il proprio bilancio e la propria capacità di spesa. Nell'astratto modello che gli economisti definiscono di "informazione perfetta" il problema non si pone. Lo stesso accade in un mondo in cui non vi sia perfetta informazione, ma con prezzi perfettamente sincronizzati, come per esempio nelle versioni più astratte del modello monetarista dell'inflazione. In questo contesto, dove l'inflazione è un fenomeno monetario, in corrispondenza di un aumento della massa monetaria dell'x%, tutti i prezzi contemporaneamente aumentano dell'x%. In realtà la situazione è ben diversa, essendo gli aumenti tutt'altro che sincronizzati Quindi se si riscontra un aumento del prezzo di un abito, il consumatore non può distinguere so ciò sia dovuto ad un aumento del livello generale dei prezzi od alla disonestà del negoziante.

Vari studi dimostrano che la varianza - e questo è il punto importante - dei prezzi relativi è una finitone crescente del tasso di inflazione. La letteratura che inizia negli anni '70 sui costi dell'inflazione indica che la maggiore difficoltà per i consumatori si presenta in situazioni di forte

dispersione dei prezzi relativi venendo meno la trasparenza che costituisce uno degli elementi essenziali della concorrenza. Non è v'ero che l'impresa che riesce a praticare un prezzo più basso in condizioni di forte inflazione è premiata dal consumatore, perché egli non ha il tempo e la possibilità di accorgersene. Viene quindi meno il valore informativo e segnaletico dei prezzi, che è l'essenza di una economia di mercato, dando luogo a cattiva allocazione delle risorse. Ci si preoccupa del tema della etichettatura, problema importante, e si auspica giustamente che i prodotti abbiano esposti i prezzi unitari ma quando c'è un'inflazione elevata le etichette diventano opache, illeggibili ed indecifrabili.

Tornando alle modalità di funzionamento dell'Osservatorio prezzi, vi è stata negli ultimi tempi una discussione animata su come controllare gli aumenti dell'inflazione; in particolare, se si debba ricorrere anche a strumenti diretti di controllo dei prezzi o a misure di incentivi e disincentivi fiscali del tipo di quelle che furono elaborate - ma in realtà mai attuate - negli Stati Uniti le cosiddette "Tax based income policies" e loro varianti. Credo che si possa dire che vi è una amplissima opinione negativa sia su strumenti di controllo diretti sia queste forme di incentivazione e disincentivazione. Questi strumenti non hanno mai funzionato - anche in Paesi con amministrazioni molto più efficienti della nostra - e controllare centomila prezzi è un problema decisamente insormontabile.

La conclusione è che il principale fronte di lotta per la tutela del consumatore sotto il profilo del prezzo dove essere quello offerto dagli strumenti canonici della politica macro economica, e cioè essenzialmente una politica fiscale che consenta di ridurre il debito pubblico e di ristabilire la fiducia nel tasso di cambio. Tuttavia misure o accordi volontari volti a rendere più trasparente il mercato possono rivelarsi estremamente utili; sostanzialmente, si tratta di rendere più efficace non il controllo sui prezzi diretto, attuato dallo Stato, ma quello indiretto - davvero fondamentale - da parte del consumatore che, scegliendo un prodotto piuttosto che un altro svolge l'azione decisiva di contenimento dei prezzi

La rappresentanza dei consumatori nelle Camere di Commercio

Renato Strada

Vorrei parlare della l. 29 dicembre 1994, n. 580, che ha riformato le Camere di Commercio, alla cui elaborazione ho partecipato nella scorsa legislatura. Non mi lascio prendere la mano e mi attengo alle regole. Voglio soltanto ricordare che, contemporaneamente all'approvazione della Legge 580, abbiamo votato un'altra legge, piccola ma significativa, la Legge 70, che affida alle Camere di Commercio un ruolo fondamentale in tutta la materia ambientale, un ruolo rilevante, che secondo me sviluppa e allarga proprio il tema della funzione di filtro, di sportello delle Camere di Commercio rispetto all'insieme dei problemi delle imprese.

Ma passo al tema del mio intervento: i consumatori. Il Ministro Gnutti, cogliendo tra l'altro un'importante novità inserita nella legge di riforma delle Camere di Commercio, ha costituito una Commissione, che io ho l'onore di presiedere, proprio dedicata alle politiche per il consumatore. Una figura nuova, -un personaggio misterioso.

Chi è dunque il consumatore? Chi è quest'araba fenice che compare oggi anche all'interno del sistema camerale? L'unica definizione che finora ho trovato (in Italia non esistono definizioni quadro, né di legge, né di giurisprudenza) è soltanto quella che deriviamo nelle nostre norme dalle direttive comunitarie e che dice: il consumatore «è il privato che per soddisfare esigenze non professionali è parte di un contratto relativo alla fornitura di beni o servizi». Di questa definizione voglio soltanto cogliere un aspetto: si parla <<di beni e di servizi». Per servizi si intendono non solo i servizi professionali, i servizi del terziario eccetera. Si parla anche di servizi a rete e pubblici dove il protagonista è il consumatore da noi spesso chiamato utente. Perché sottolineo questo aspetto? Perché irrompe nella Camera di Commercio, anche attraverso la figura del consumatore, il tema della città territorio, della città e dei suoi servizi a rete (i trasporti, il gas, l'elettricità, l'acqua e tutto ciò che entra nelle imprese ed entra nelle famiglie, dal telefono al teleriscaldamento ai rifiuti): temi che irrompono, attraverso la figura del consumatore, nelle materie di pertinenza e nella vita delle Camere di Commercio. Vorrei collegare questa mia considerazione a un altro passaggio logico: dove nasce un incontro dei vari interessi presenti nella Camera di Commercio?

Sui servizi, soprattutto sui servizi di pubblica utilità**,** e in generale anche sui prodotti l'incontro avviene su un valore, su una politica, che è quella della qualità: della qualità che viene indagata, certificata, premiata: la qualità dei prodotti ma anche la qualità dei servizi

In questo momento il Paese sta discutendo, rispetto ai servizi di pubblica utilità, le "carte dei servizi" (la direttiva Ciampi, che ha raccolto questa idea di Cassese) e si stanno elaborando indicatori della qualità dei servizi per rendere possibile la comparazione, per regolamentare il settore e definire anche le tariffe e i corrispettivi delle aziende secondo i parametri, appunto, della qualità.

Ebbene, tutto ciò cos'altro significa se non affrontare un aspetto definito dagli economisti "ambiente esterno dell'impresa"? Cos'altro è se non affrontare il problema fondamentale per lo sviluppo, vale a dire il problema della qualità dell'ambiente esterno, dell'economia esterna all'impresa?

Questo aspetto mi sembra debba essere approfondito dal sistema camerale. Non ci sono elaborazioni compiute e tanto meno ricette. Credo piuttosto che su questa figura nuova del consumatore le Camere di Commercio possano trovare occasioni di attenzione e di focalizzazione particolare in qualche seminario. Un esempio: il Paese sta parlando di autorità, per l'appunto regolatrici in riferimento alle tariffe e agli indicatori di qualità dei servizi, per quel che riguarda le autorità nazionali ipotizzano autorità terze rispetto alle imprese e all'amministrazione (le autorità sull'energia, l'acqua, i trasporti, le telecomunicazioni, eccetera). E' opinione generale che esse debbano svolgere una funzione terza rispetto all'amministrazione e al mercato. Ma al tempo stesso si sta parlando anche di autorità locali per i servizi pubblici locali. Allora chi, come, può svolgere questa funzione? Vi sono esperienze e convinzioni diverse: c'è chi ritiene che questa funzione di autorità di controllo debba essere incorporata nell'Amministrazione comunale: c'è chi dice, al contrario, che deve essere esterna all'Amministrazione, anche in questo caso soggetto terzo, collocato a livello regionale, eccetera. E' un dibattito aperto e, soprattutto sulle autorità locali non esiste una comune visione delle cose. Ho una certezza al riguardo: chiunque sia questo regolatore, questa autorità anche locale, deve incorporare senza dubbio un alto contenuto di professionalità e competenza tecnica. Non si possono avere regolatori interpretati da professori grandi idee, grandi prospettive senza garantire invece capacità tecnica specifica nella valutazione dei servizi offerti, controllata sul campo, in azienda.

Grande professionalità e grande competenza specifica: chi saprà giocare questo ruolo? Le Camere di Commercio, proprio per le ragioni che dicevo, non possono candidarsi comunque a recitare una parte in questo copione? Non credo a svolgere il compito *sic et simpliciter* di autorità

di regolazione, senza dubbio. Ma un ruolo credo lo debbano, lo possano e secondo me è importante che lo giochino.

Passo al secondo capitolo che voglio affrontare: chi è il consumatore? E' una tipica figura che nasce nella letteratura economica. Il ciclo classico è: produzione, distribuzione, consumo. Un pericolo c'è: che dire consumatore equivalga a dire conflittualità: che si ripeta un copione già noto: prima la conflittualità col mondo dei lavoro, poi la conflittualità con l'ambientalismo, e ora nasce questa nuova conflittualità che ha come attore, protagonista o ingombrante scocciatore, proprio il consumatore.

A me parrebbe un guaio interpretarlo così. Un guaio che va evitato. Anche perché il consumatore è una figura molto complessa, sociologicamente indefinibile, inafferrabile: tutti d'altronde siamo consumatori (frase fatta, ma vera), anche chi è produttore poi in realtà è per la più parte consumatore: lo si è al mercato, lo si è in casa, lo si è turisti alle Bahamas così come turisti nella pensioncina ligure o riminese. Lo si è come acquirenti di spider o di 500. Il consumatore non è classificabile, né per censo, né per gerarchie, né per altre caratteristiche.

Se tutto ciò è vero ed è una figura complessa, allora tomo alla domanda che ponevo fin dall'inizio: dove può nascere l'incontro di questo nuovo attore, di questa nuova figura, dove possiamo ritrovare il terreno comune all'interno delle Camere di Commercio?

Potremmo prendere in considerazione non solo una funzione pubblica regolatrice affidata per legge alle Camere di Commercio, ma potremmo parlare del mercato che si autoregola proprio attraverso l'azione di promozione delle Camere di Commercio.

Qui c'è un incontro reale e importante delle imprese con il consumatore; innanzitutto perché è interesse comune che ci sia il mercato. Il consumatore è la tipica figura economica che vuole la concorrenza, vuole il mercato: non vuole avere un solo panettiere ma ne vuole cinque, poi sceglie lui; la possibilità dell'*exit* è elemento fondamentale a tutela degli interessi del consumatore.

Ma c'è un secondo capitolo importante per tutti i soggetti economici: agire in un mercato *trasparente*. il consumatore deve leggere con facilità e trovare trasparenza negli atti, nei movimenti, nei prodotti, nei contratti, nelle etichette, nella pubblicità, eccetera.

Nella letteratura economica spesso si parla del consumatore conoscitore universale delle merci. Di fatto non lo potrà mai essere. Però noi dobbiamo metterlo in condizione di trovarsi in un mercato il più possibile trasparente.

Percorrendo questa logica della trasparenza come terreno comune a tutti gli attori del mercato, al Ministero, sta per essere emanato un Decreto che costituisce un Osservatorio sui prezzi (perché la prima trasparenza è quella dei prezzi ovviamente): si propone che in questo Osservatorio sia

presente il sistema camerale, e che si parli non di prezzi finali ma della loro formazione, perché ci sia mercato concorrenziale in tutte le fasi di formazione del prezzo finale.

Ma ci sono altri unti di incontro tra imprese e consumatori: per esempio l'obiettivo di un mercato con regole certe e regole rispettate.

Un esempio. Noi abbiamo una norma del Codice Civile, l'art. 2598, che afferma un principio, la illegalità della concorrenza sleale. E' un principio che tutela solo indirettamente il consumatore. Cambiamo prospettiva. Guardiamo ora a questa debolezza del mercato cosi come oggi si guarda, pensando anche al consumatore: oggi si parla per esempio di pubblicità ingannevole. Ma che cos'è la pubblicità ingannevole se non la concorrenza sleale vista dal punto di vista del consumatore? E' il medesimo tema, soltanto cambia il punto di vista del soggetto interessato ad agire per reprimerla.

Ebbene, perché soltanto l'autorità nazionale antitrust devo avere una funzione di vigilanza contro la pubblicità ingannevole, una funzione, tra l'altro centralizzata, quando sappiamo che il mercato principale è spesso il mercato locale? Perché le Camere di Commercio non si candidano a giocare un ruolo, d'altronde importante, in questo campo? Già la Camera di Commercio svolge una funzione regolatrice in altri ambiti, affinché appunto ci siano regole certe e rispettate. Il controllo sui contratti per adesione e sulle clausole inique, viene affidato alle Camere con la Legge 580. La Direttiva comunitaria parla di clausole abusive, quella comunitaria approvata dal Legislatore italiano parla, invece, di clausole vessatorie.

Non ha importanza. La sostanza che io voglio qui rilevare sta nel fatto che con quella norma in cui è previsto un potenziamento degli istituti dell'arbitrato e della conciliazione, abbiamo anticipato un suggerimento presente nel Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia. Secondo le indicazioni del Libro Verde dovrebbero essere le Camere di Commercio a trattare questa materia: con la Legge 580 abbiamo, bene o male, anticipato una indicazione della Comunità e l'abbiamo introdotta nella nostra legislazione, spianando una strada che ora dovrà essere meglio sistemata e percorsa.

E' un obiettivo fondamentale per il consumatore: che le Camere di Commercio diventino un filtro significativo per affrontare le piccole vertenze, il filtro per la soluzione dei piccoli contenziosi. Bisogna potenziare questo ruolo camerale, che è ruolo di arbitrato, che è ruolo di conciliazione, è ruolo di filtro rispetto a una giustizia che altrimenti irrompe con le sue disfunzioni anche a scardinare di fatto le regole del mercato.

Sono tutti esempi di possibili funzioni di regolazione della Camera di Commercio e che possono riguardare anche i compiti di certificazione di qualità oppure di controlli sul mercato, controlli sui prodotti e sui servizi eccetera.

Tutte funzioni importanti e a cui i consumatori sono particolarmente interessati. Inoltre si deve sottolineare che il consumatore però, dentro il mercato - diciamolo apertamente - è oggettivamente un soggetto debole.

La sua debolezza risiede fondamentalmente nell'asimmetria informativa che paga rispetto al produttore. Il produttore sa fino in fondo che cosa gli offre: il consumatore deve interpretare l'informazione che riceve dal produttore per capire il contenuto del prodotto o del servizio.

Noi di fatto abbiamo sul mercato un consumatore analfabeta, non c'è cultura, non c'è educazione in Italia. Ebbene, anche qui propongo siano le Camere di Commercio a farsi avanti, a coltivare un campo che comunque noi dobbiamo dissodare, quello della educazione del consumatore e della informazione al consumatore.

Chi meglio delle Camere di Commercio, di questo luogo di incontro di attori economici diversi può candidarsi localmente insieme ai Provveditorati agli studi, a promuovere cultura, educazione, informazione sul consumo, reinterpretando cosi il compito storico e originario di conservare e custodire gli usi e costumi locali?

Abbiamo bisogno di un consumatore raffinato. Dobbiamo mettergli a disposizione gli strumenti per potersi difendere, perché questa è l'unica vera tutela del consumatore.

Ecco l'importanza dell'educazione, ecco il rilievo della funzione di sportello di informazione ai cittadini consumatori che le Camere di Commercio possono candidarsi a svolgere.

E' un terreno vergine questo dei consumatori; ben coltivato secondo me permette a tutti gli attori economici di vincere quella che nella sociologia, nella teoria dei giochi viene chiamata "dilemma del prigioniero". Ci permette dunque di avviare, fra attori differenti, non il conflitto, dannoso per tutti, ma finalmente forme di cooperazione che - come appunto dice la teoria dei giochi - ottimizzano, per tutti, i risultati complessivi.

I consumatori e l'Europa: informazione, formazione e ruolo dell'Università

Marina Manfredi

Questo contributo intende, innanzitutto, rappresentare un bilancio dei primi mesi di attività di Emma Bonino, Commissaria alle Politiche per i consumatori, ma soprattutto un'occasione per sviluppare le prospettive future.

A livello europeo la politica dei consumatori opera, di fatto, dal '75 tramite programmi triennali; ogni tre anni la Commissione fissa degli obiettivi in un arco di tempo determinato, indicando gli strumenti per raggiungerli. Nel 1995 è andato ad esaurimento il precedente programma sostituito da quello che ci accompagnerà sino alla soglia del terzo millennio[13] ed è in preparazione il prossimo - che si dovrà approvare entro l'autunno - comprendente Parco di tempo dal'96 al'98.

Per quanto riguarda i problemi aperti, che costituiscono il completamento del piano d'azione precedente, il Consiglio dei Ministri del 30 marzo 1995 - sotto presidenza francese - è arrivato a una posizione comune, quindi ad un accordo politico, per quanto riguarda la proposta di direttiva sulla protezione dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza. Questo accordo è evidentemente un progresso importante, essendo tre ami che si discute in Consiglio di questa proposta di direttiva. Notevoli modifiche si sono avute nel corso dell'iter di questi tre anni, la principale delle quali - con molto rincrescimento della Commissione - è stato lo stralcio dal campo di applicazione dei servizi finanziari, per cui la posizione comune che è stata raggiunta copre le vendite a distanza di prodotti e di servizi, esclusi però i servizi finanziari. Questo non inficia l'importanza dell'accordo, perché la direttiva prevede la possibilità di inserire disposizioni che consentano a organismi pubblici e soprattutto a organizzazioni e associazioni di consumatori di presentare ricorso giudiziario-amministrativo. E' quindi un ulteriore passo per la possibilità delle associazioni di consumatori di rappresentare anche in giudizio gli interessi dei consumatori stessi. Nello stesso Consiglio Consumatori l'onorevole Bonino ha informato il Consiglio dei Ministri dell'intenzione di presentare un pacchetto di proposte, tra cui alcune misure legislative, che soprattutto facciano seguito ai Libri Verdi che la Commissione ha recentemente approvato in materia di accesso alla giustizia e in materia di garanzie ed assistenza post-vendita. In particolare,

è proprio sulle garanzie che è imminente l'adozione di una direttiva mirante ad un'armonizzazione minima tra i diversi stati membri.

Fin dall'inizio la Commissaria Bonino è stata convinta della necessità di rivedere le procedure di consultazione delle associazioni di consumatori - e dei consumatori in generale - per renderle più agili, più rapide, più efficaci, ma anche più precise, nel senso che queste possibilità di consultazione devono essere adeguate all'ottenimento dei pareri richiesti, rivolgendosi a veri esperti e non - come spesso purtroppo è stato il caso nel passato - a comitati consultivi disorganizzati ed inconcludenti.

Proprio per questo motivo, la Commissaria Bonino ha sciolto il Comitato Consultivo dei Consumatori, facendo approvare in Commissione la creazione di un nuovo organo molto più snello, formato da venti rappresentanti - uno per ogni Paese più cinque rappresentanti delle varie organizzazione europee - destinato a divenire il braccio destro dei servizi della D.G. XXIV sulle Politiche dei consumatori e della Commissaria stessa, deliberando rapidamente con pareri a richiesta degli intermediari o ad iniziativa d'ufficio, apportando così contributi costruttivi.

Molto affidamento viene fatto sulle associazioni italiane e sull'Onorevole Strada - che le coordina nella Consulta presso il Ministero dell'Industria - affinché chi dovrà' rappresentare l'Italia nel Comitato Europeo si adoperi attivamente, contando su di un accordo veloce da parte delle organizzazioni italiane, in modo che poi a rotazione tutte le associazioni possano recare il loro contributo.

Un altro punto importante è l'indicazione del prezzo all'unità di misura dei prodotti alimentari o non alimentari. La situazione attuale è molto complessa perché - di fatto – l'indicazione del prezzo all'unità di misura è già prevista da legislazioni dal '75 all'88, ma caratterizzate da una gestione talmente complessa da non essere mai entrate in vigore. Progressivamente la Comunità Europea, negli anni scorsi, continuava ad approvare proroghe proprio per evitare l'entrata in vigore di un regime troppo complicato che condizionava l'obbligo dell'indicazione del prezzo dell'unità di misura al fatto che il prodotto fosse o meno confezionato in gamme comunitarie. Si può ricorrere ad un esempio per mostrare il paradosso della situazione: normalmente in un supermercato i prodotti sono prezzati non solo col prezzo di vendita ma, nei grandi supermercati, anche col prezzo al chilo, al litro ecc. Questo è di fatto uno strumento che viene utilizzato dal settore commerciale, non ancora un obbligo preciso, perché le nonne comunitarie condizionavano quest'obbligo al fatto che i prodotti fossero confezionati in determinate misure, recipienti, gamme. Per assurdo, c'era una nonna comunitaria secondo la quale se il gelato è confezionato in contenitori di 300 cc. può riportarsi solo il prezzo di vendita e non il prezzo al litro o al chilo, mentre se invece è confezionato in un contenitore da 250 grammi dove riportare, non solo ìl

prezzo di vendita ma anche il prezzo al litro o al chilo. Un sistema di una difficoltà di gestione, di applicazione talmente complessa da rendere evidente la necessità di una semplificazione comunitaria. Il testo portato recentemente in Commissione, di cui si auspica l'adozione, semplifica moltissimo la situazione attuale, scindendo il legame tra prezzi all'unità di misura e gamme, ed estendendo l'obbligo dell'indicazione al prezzo dell'unità di misura

Questo perché il nostro obiettivo - di fatto - è un1nformazione di alta qualità, di alto livello per i consumatori: essi devono poter scegliere con cognizione di causa laddove si presenti la possibilità di paragonare i vari prodotti. Tra l'altro, questa trasparenza ulteriore si muove anche nel senso del preparare sia i consumatori sia il settore commerciale all'introduzione della moneta unica perché - nell'arco di qualche anno - ci si troverà con una moneta unica, e quindi ci sarà bisogno di una decisa cooperazione del settore commerciale per consentire l'informazione trasparente del consumatore, per quanto riguarda il raffronto dei prezzi indicati in ECU e la valuta nazionale.

Priorità della Commissaria Bonino non è solo e soltanto quella di aumentare il corpus legislativo - per altro già nutrito - delle direttive comunitarie; ciò che è importante è vigilare sulla loro attuazione da parte degli Stati membri come strumento, come arsenale normativo di base per la protezione dei consumatori all'interno e nell'arco del mercato unico. E' ferma opinione della signora Bonino che non basti dotarsi di legislazioni - del resto nel settore dei consumatori esiste già una cinquantina di direttive, quindi un arsenale abbastanza nutrito - quello che importa è che venga applicato correttamente in tutti i Paesi ma, soprattutto, che il consumatore ne sia informato e quindi possa avvalersi di questa possibilità, creando così una specie di circolo virtuoso, di stimolo all'applicazione della normativa in vigore.

In realtà, la situazione attuale non riflette tali speranze: i dati e i sondaggi del nostro strumento di rilevazione, l'Eurobarometro, ci dimostrano, in modo chiaro, che i cittadini europei non sono affatto informati sui diritti e gli strumenti possibili che sono loro messi a disposizione dalla politica dei consumatori, né, per altro, dei diritti più elementari che sono stati creati grazie all'U.E.. Uno dei punti prioritari che verranno indicati nel nuovo piano d'azione 1996-98 è proprio quello riguardante l'informazione e la comunicazione, cioè una specie di moratoria legislativa. E' opportuno, in altri termini, sospendere l'attività legislativa e cominciare a vigilare sull'applicazione delle norme che ci sono e, soprattutto, a farle conoscere, e ad informare i cittadini europei delle possibilità che l'Unione ha messo loro a disposizione. Un altro settore che sarà prioritario nel prossimo piano d'azione è quello dei servizi: ci si riferisce sia ai rapporti tra consumatori e servizi pubblici, sia ai diritti di ricorso in caso di conflitto - soprattutto per quanto riguarda il settore transfrontaliero - ma, più generalmente, a tutti quei problemi specifici nel

settore dei servizi pubblici che sono di vitale importanza nella vita quotidiana di tutti i consumatori.

Sempre nella categoria dei servizi un altro aspetto fondamentale è costituito dai servizi finanziari. E' stata recentemente approvata in Commissione una relazione che riguarda l'applicazione negli Stati membri - anche nei Paesi dello spazio economico europeo, quindi gli ex Paesi socialisti - sulla direttiva dei credito al consumo; questa relazione contiene delle riflessioni su alcune modifiche che potrebbero essere introdotte per adattare le precedenti direttive agli sviluppi del mercato del credito negli ultimi anni[14].

Per ora è stata aperta una riflessione su alcuni temi specifici: ci si chiede se sia necessario aprire nuovi temi, come ad esempio il credito ipotecario, l'eccessivo indebitamento che in alcuni Paesi è ormai un problema sociale molto rilevante - l'usura per esempio - i mezzi di pagamento, i trasferimenti sui mezzi transfrontalieri, le carte di pagamento o la "home banking", la banca a domicilio: tutti nuovi settori che si aprono nel momento in cui si pone la questione della tutela ed informazione effettiva del consumatore.

Un ulteriore problema nel piano di azione della Commissione Europea è quello sugli aspetti pratici dell'introduzione della moneta unica. Sino ad ora di moneta unica si è parlato ai massimi livelli a livello di ministri dell'economia, di primi ministri o di istituto europeo ma di fatto il grosso impatto dell'introduzione della moneta unica sarà sul singolo cittadino, sul quotidiano; la signora Bonino dice sempre «bisogna, convincere mia madre - sua madre è di Brà, quindi di un piccolo paese del Piemonte- che, di fatto, anche per lei ci può essere un interesse ad avere la moneta unica» perché è chiaro che il consumatore, il cittadino che viaggia poco, che non viaggia affatto, che non effettua pagamenti transfrontalieri o che non ha alcun problema con la sua attuale valuta, convincerlo degli effetti positivi dell'introduzione della nuova valuta che chiaramente a livello pratico - oltre che tutta una serie di altri aspetti che non sono di nostra competenza - porterà un cambiamento nella vita quotidiana. Può richiamarsi, a questo proposito, l'impatto della decimalizzazione in Inghilterra.

Un altro aspetto è quello della responsabilità che noi riteniamo FU.E. abbia nel settore della protezione dei consumatori nei Paesi non membri. In particolare ci riferiamo ai consumatori dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale che oggi sentono il bisogno di una normativa in grado di proteggerli contro tutte le forme di abuso all'interno di un mercato libero. Sono Paesi ormai entrati in un'economia di mercato, che hanno una vocazione di preparazione di adesione all'U.E., per cui è chiaro che l'introduzione di una politica di protezione dei consumatori rappresenta sia un ulteriore strumento di democrazia, sia uno strumento di aumento della competitività industriale ed altresì uno strumento di preparazione per - a termine - recepire e adeguarsi alla normativa, di

un grande mercato che sarà allora a livello continentale. Nel contesto dei programmi PHARE e TACIS, varati dall'U.E., sono state avviate azioni di assistenza che consentono di preparare adeguatamente le normative, assistendo questi Paesi nel dotarsi di una normativa in tema di assistenza e protezione dei consumatori e di rappresentanza degli stessi, permettendo al contempo di aiutare i cittadini di questi Paesi a organizzarsi meglio, in modo da far sentire anche la loro voce.

Sempre per quanto riguarda la protezione dei Paesi non membri, la Commissaria Bonino pensa anche ai consumatori - se si possono chiamare tali - dei Paesi in via di sviluppo. Infatti si ritiene che la responsabilità dell'U.E., che ha una politica di sviluppo, debba anche comprendere un aspetto di protezione dei consumatori delle popolazioni meno favorite. Si crede, infatti, opportuno avviare riflessioni - seguite poi da azioni - per indirizzare coloro che dispongono di scarse risorse a consumare diversamente, cioè a consumare meglio senza aggravare lo stato di povertà, le condizioni di salute, la qualità dell'ambiente, concentrandosi su consumi e produzioni per quanto possibile autoctone.

Questo consumo 'diverso' dovrebbe essere un fattore di attività permanente e di affinamento dell'economia definita informale; è in preparazione un primo progetto pilota con un gruppo di Paesi dell'Africa occidentale che costituirà un esperimento in questo senso.

Vi è poi un altro problema, cui si è fatto un breve riferimento in precedenza. Il piano d'azione della politica dei consumatori attribuisce importanza particolare allo sviluppo di una politica di formazione. Chi dice politica dei consumatori in un mercato unico sottintende l'esistenza di operatori in grado di comprendere l'importanza delle poste in gioco per poter adottare le necessarie decisioni. In realtà, al momento attuale, il consumo in quanto tale non è parte dei programmi di studio in quasi nessuno degli Stati membri, né nel ciclo secondario, né in quello universitario. Tuttavia lo sviluppo delle complesse normative adottate da più di dieci anni negli Stati membri a livello comunitario hanno notevolmente modificato il comportamento dei protagonisti del mercato, nonché i loro diritti e i loro obblighi. Per questo motivo i consumatori non potranno svolgere il loro ruolo di operatori sul mercato e nel mercato unico se non saranno formati e informati nel modo adeguato.

Nel settore dell'informazione varie campagne sono state varate ed altre sono in preparazione, però nel settore della formazione la situazione è diversa: si tratta, infatti, di convincere i responsabili dell'istruzione dì quanto sia importante inserire il consumo e tutte le materie connesse nei programmi di insegnamento. E' evidente che un comportamento da consumatore adulto e consapevole non può essere ottenuto se sin dall'età scolare queste nozioni non sono chiarite ed assimilate allo stesso modo di quello che riguarda l'ambiente, per esempio. La signora Bonino ha

già interessato del problema i Ministri dell'istruzione di tutti gli Stati membri e intende muoversi su questa linea. A livello di studi superiori, però, le cose sono evidentemente diverse, e gli sforzi devono vertere sia sull'insegnamento delle materie multidisciplinari, sia sulla ricerca.

Esistono esempi in Belgio di centri di diritto al consumo (quello con sede a Lovanio) che pur con caratteristiche estremamente originali hanno stimolato - in modo diverso ma notevolmente - la ricerca e l'insegnamento di questa nuova branca del diritto. Si tratta di andare oltre il diritto del consumo; anche se è chiaro che l'aspetto giuridico costituisce il riferimento naturale, è altrettanto importante esaminare gli aspetti economici o sociologici del consumo, non sono meno decisivi nel chiarire il comportamento dei consumatori.

E' evidente che un centro multidisciplinare, che copra i complessi aspetti inerenti dal diritto all'economia, alla sociologia e alla politica industriale e commerciale possa produrre o prestare certe competenze specifiche alle associazioni dei consumatori. Si può considerare un esempio classico, il settore della certificazione e controllo di qualità**.** E' molto importante, evidentemente, che le associazioni di consumatori siano presenti in quegli enti nazionali ed europei laddove si fa certificazione, ma purtroppo non sempre ci sono le competenze. A livello europeo è in via di formazione un'associazione, l'ANEC, che avrà proprio questa funzione, ma anche a livello nazionale è molto importante che le associazioni partecipino, pur con un apporto di competenza scientifica dall'estemo[15].

L'attivazione presso istituti universitari di centri dedicati allo studio dei rapporti di consumo risponde ad un interesse generale della Commissione che ritiene estremamente importante: la creazione di centri di ricerca in ciascuno dei paesi membri presso istituti universitari. E' altresì interesse della Commissione che i centri partecipino attivamente alla politica comunitaria dei consumi.

Sotto questo aspetto il Centro di Lovanio costituisce l'esempio da seguire. Esso, infatti, oltre all'attività di ricerca e di formazione, collabora con la Commissione nella creazione di programmi legislativi comunitari in materia di politica dei consumi e realizza per conto della Commissione stessa i programmi PHARE e TACIS. Tuttavia è opportuno che il centro di Lovanio non rimanga un esempio isolato.

Infatti la Commissione vuole attribuire alla consultazione all'esterno un ruolo importante, in particolare la Commissaria Bonino attribuisce grande rilevanza alla moltiplicazione delle opportunità, delle occasioni di consultazione sui temi della politica dei consumatori.

A questo scopo è stato ridisegnato il ruolo dell'organo rappresentativo a livello comunitario delle organizzazioni rappresentativo dei consumatori, ove saranno rappresentati le associazioni

nazionali dei consumatori. Non si intende, tuttavia, lasciare a questo organo il monopolio della consultazione con la Commissione, ma si vuole moltiplicare le occasioni; in particolare, vi è l'intenzione di organizzare almeno due o tre volte l'anno - in concomitanza con le diverse presidenze dell'UE - un forum su un tema specifico attinente alla politica dei consumatori cui si desidera partecipino non solo le associazioni dei consumatori nazionali ed europee ma altresì il mondo della produzione, della distribuzione, le università, i centri di ricerca.

In particolare si spera di organizzare durante la presidenza italiana un forum sui servizi finanziari, i quali costituiranno una delle priorità del prossimo piano d'azione comunitario. La partecipazione di tutti gli operatori interessati risulterà fondamentale per avere un quadro concreto - e non soltanto teorico - della situazione.

Per favorire lo sviluppo delle competenze dei centri di ricerca la Commissione Europea intende censire i centri universitari esistenti ed organizzare una riunione generale di tutti i centri a Bruxelles in modo da poter iniziare a predisporre un progetto comune.

Da ricordare, infine, che nel settore della tutela ambientale venticinque università europeo hanno costituito un consorzio, sfociato poi in un Gruppo Europeo di Interesse Economico, e si accingono a varare un master europeo dell'ambiente: questo ad avviso della Commissione è il modello che dove essere seguito anche con riferimento alle politiche dei consumatori.

La signora Bonino è estremamente interessata alla realizzazione di idonee iniziative multidisciplinari oggetto di collaborazione tra organismi istituzionali istituti di ricerca ed università. E' chiara l'esistenza di freni di carattere finanziario, ma è altrettanto chiaro che l'industria, la finanza, il commercio e la stessa U.E. sono sicuramente interessati alla creazione di questi poli questi centri di eccellenza che possano seguire da vicino la conoscenza e la previsione del comportamento dei consumatori. La Commissione, da parte sua, farà in modo che la messa in comune di tutte le iniziative già esistenti possa fungere da stimolo per coloro che sono convinti dell'urgente necessità di superare il quadro giuridico e legale nel settore del consumo. Nel piano triennale, con l'assistenza degli ambienti universitari, privati e pubblici, l'accento è posto in questo settore specifico della formazione sui seguenti aspetti: tutte le esperienze esistenti nell'insegnamento universitario nella ricerca in materia di politica dei consumatori debbono essere collegate in rete affinché le possibili sinergie siano utilizzate a pieno e tutti possano trarre vantaggio dallo scambio di esperienze. La strategia dell'insegnamento e della ricerca devono essere globali e quindi multidisciplinari Non meno importante è che l'integrazione della politica dei consumatori venga effettuata anche in altre discipline, affinché tale dimensione figuri anche nei programmi di insegnamento dell'economia, della sociologia e così via. La Commissione si impegna a continuare a sostenere finanziariamente sia la preparazione del materiale didattico

adeguato ai sistemi scolastici primario o secondario, sia nell'aiutare le università a creare questa struttura di cooperazione in rete. Ci auguriamo che tutti questi scambi possano risultare fruttuosi per far crescere la ricerca ma anche la presa di coscienza collettiva circa l'importanza della politica dei consumatori e soprattutto possa aiutare M.E. a svolgere nel modo più proficuo i propri compiti istituzionali in questo settore che è uno - di fatto - dei più vicini alla vera coscienza del cittadino europeo, uno dei pochi settori in cui possiamo, direttamente nella vita quotidiana di ogni cittadino, mostrare le possibilità positive di intervento dell'U.E.

Politiche per i consumatori in Europa: il passato, il presente, il futuro

Laura Mosca

Queste brevi note intendono fornire una panoramica sulla politica europea dei consumatori ieri, oggi e domani. Politica europea dei consumatori ieri: H BEUC è nato nel '62, però è solo nel '92 - grazie al Trattato di Maastricht - che la politica dei consumatori europei è diventata una politica attiva, con una base giuridica autonoma ed indipendente. In precedenza era una politica trascurata, perché in conflitto con altri interessi. Si possono citare due buoni risultati derivanti da questo nuovo approccio: i pagamenti transfrontalieri - una legislazione europea che le banche e tutte le altre istituzioni finanziarie hanno bloccato per otto anni - ed il mercato dell'auto. A quest'ultimo proposito, nel giugno 1995 la Commissione ha adottato una decisione favorevole per il consumatore, stabilendo che il regolamento destinato a sostituire il n. 123/85 sulla distribuzione degli autoveicoli - andrà a scadenza dopo sette anni anziché dieci[16]. Si tratta solo di due piccole vittorie, però molto significative, poiché indicative del progressivo peso assunto dai consumatori a Bruxelles.

La sfida di oggi e di domani ruota invece attorno a molteplici punti. Innanzitutto i servizi pubblici, orinai entrati in una fase di maggiore concorrenza e di riorganizzazione dei mercati. Il consumatore dovrà essere protetto in tre modi: evitare gli aumenti abusivi di prezzi, garantire una qualità elevata delle prestazioni e promuovere un servizio universale, destinato a tutti i consumatori e a tutti i cittadini.

Altro punto chiave l'ambiente; la politica dell'ambiente del consumatore oggi è praticamente inesistente, essendo di competenza esclusiva degli ambientalisti Le organizzazioni consumeristiche dovranno sempre di più concentrarsi per creare e costruire una politica dei consumatori nell'ambito ambientale. essendo stato fatto oggi troppo poco.

Un altro punto riguarda il potenziamento del mercato interno: libera circolazione dei beni e dei servizi, delle persone e dei capitali, per rendere il mercato alla portata del cittadino e del consumatore.

Un'importantissima area dove il consumatore dove essere protetto - in misura sempre maggiore - è quella dei servizi finanziari. Le banche in Europa stanno diventando molto più aggressive rispetto a dieci anni fa, molto più potenti quindi è fondamentale proteggere il consumatore-risparmiatore.

Società dell'informazione: questa nuova parola oggi è poco conosciuta, ma cambierà completamente i nostri modi di acquisto. In un prossimo futuro si potrà acquistare semplicemente premendo un bottone - davanti ad un computer o ad una televisione - non potendo vedere il prodotto ed ignorando l'identità del produttore. Ci si trova quindi di fronte a nuovi orizzonti che dovranno essere sviluppati e studiati dal punto di vista del consumatore.

Integrazione e attuazione sono altre due parole chiave: integrazione della politica dei consumatori in tutte le altre politiche industriali e qualità dell'attuazione delle direttive comunitarie. E' importante non solo che l'Italia sia veloce nel trasporre le leggi comunitarie, ma che ciò non vada a discapito delle modalità della trasposizione stessa.

Terzo punto: la politica dei consumatori domani. Tre sono gli elementi che potrebbero essere potenziati riguardanti la società italiana e europea. E' sempre più importante occuparsi delle nuove forme di consumo, quelle cosiddette marginali. Il riferimento è ai consumatori poveri: disoccupati, persone che non hanno reddito o che vivono della sola pensione. Si parla quindi di nuove forme sociali di consumo: nessuno se ne occupa, e spesso neanche le stesse associazioni di consumatori.

In conclusione, quindi, la politica dei consumatori deve integrare e rafforzare i temi tradizionali e deve essere altresì in grado di cogliere il concetto chiave di domani, vale a dire la qualità della vita. L'obiettivo da tener presente è migliorare la qualità della vita del cittadino-risparmiatore, del cittadino di fronte alle amministrazioni pubbliche, del cittadino che è in ospedale, del cittadino che non può pagarsi i mezzi di consumo.

L'esperienza del Centre de Droit de la Consommation

Paola Colasanti

Il Centre de Droit de la Consommation, creato nel 1978 dal professor Thierry Bourgoignie, fa parte della facoltà di giurisprudenza dell'Università cattolica di Lovanio.

Il centro ha l'obiettivo di formare e di realizzare programmi di formazione e di ricerca per la salvaguardia degli interessi dei consumatori.

La ricerca è spesso svolta con taglio interdisciplinare: l'équipe del Centro è costituita da più o meno venti persone in prevalenza giuristi ma con la significativa presenza di esperti in sociologia, economia, informatica, filosofia.

Il Centro analizza e studia i principali temi relativi alla tutela dei consumatori: il credito al consumo, la qualità e la sicurezza dei prodotti e dei servizi le clausole abusive nei contratti, l'informazione del consumatore, l'etichettatura dei prodotti alimentari, il consumo e l'ambiente; è stata svolta anche una ricerca sull'esportazione dei prodotti pericolosi nei Paesi terzi.

Mi preme tuttavia sottolineare che il Centro svolge un'importante attività di formazione tra cui l'organizzazione annuale di un corso estivo di formazione di due settimane, la nota Session d'etè, comprendente corsi, dibattiti e seminari che riguardano sia argomenti generali, di introduzione del diritto dei consumi, che problemi e particolari.

Il Centro organizza anche una serie di colloqui e di seminari a livello europeo.

I colloqui si svolgono regolarmente una o due volte Fanno e riguardano argomenti di attualità a livello europeo - ad esempio - l'ultimo concerneva la direttiva sulla responsabilità del produttore.

I seminari invece si tengono regolarmente ogni due anni e sono aperti un a un gruppo di studiosi specializzati nella materia, i quali si riuniscono per discutere di argomenti particolari nel campo del diritto dei consumi.

Gli atti dei seminari vengono sempre periodicamente pubblicati.

Sino ad ora il centro ha organizzato otto seminari e l'ultimo è stato nel '93 e riguardava la protezione del consumatore e l'ambiente.

Oltre all'attività di ricerca e di formazione il Centro si occupa di una serie di programmi di cooperazione particolarmente importanti, ne citerò due, il Medcampus e il programma PHARE.

Il Medcampus è un programma promosso dalla Comunità per favorire gli scambi tra le università europeo e alcune università dei Paesi mediterranei, in particolare le università del Libano, della Giordania e dell'Egitto.

In quest'ambito viene posta in essere attività di formazione e di scambi scientifici al fine della promozione degli interessi dei consumatori soprattutto per ciò che concerne i prodotti alimentari e quelli farmaceutici.

Per quanto riguarda invece PHARE, è un vasto programma che comprende un'assistenza tecnica nei programmi di riforma istituzionale e legislativa, con gli undici Paesi dell'Europa centrale e orientale; oltre a questa assistenza tecnica si prevedono scambi di documentazione e corsi di formazione.

Oltre a questi due grandi programmi abbiamo anche una serie di accordi particolari con alcuni Paesi, come ad esempio il Brasile, i Paesi Baschi e la Russia.

Lavorando in collaborazione con la facoltà di diritto e la biblioteca - nella quale vengono esaminate più di 500 riviste giuridiche - dell'Università di Lovanio, il Centro ha creato una banca dati contenente circa 26.000 riferimenti.

Il Centro redige regolarmente ogni tre o quattro ami una bibliografia che raccoglie le monografie e gli articoli pubblicati in tutti paesi dell'Unione Europea in materia di diritto dei consumi.

Il Centro cura altresì la pubblicazione di tre collane: la prima conta ormai circa trenta opere giuridiche, una seconda destinata ad un pubblico più vasto contenente argomenti generale a carattere sociologico, la terza infine, in corso dì preparazione, costituirà la trascrizione di atti di convegni.

Inoltre il Centro redige la rivista trimestrale "Revue de droit de la consommation” nella quale si possono trovare articoli di natura giuridica concernenti il diritto dei consumi con riferimento sia all'Unione Europea che ai singoli Stati membri.

Il Centro beneficia di finanziamenti da diversi fonti: a livello europeo riceve dei finanziamenti dalla UE, mentre a livello nazionale vi sono i fondi di ricerca del Belgio; infine il Centro si giova anche di fondi di origine privata, di associazioni o di organizzazioni che affidano studi da svolgere; la condizione per accettare questi lavori è comunque il fatto di mantenere la completa indipendenza nello svolgere le ricerche: ciò costituisce, infatti, una condizione essenziale.

Il Centre de droit de la consummation ha una rete abbastanza sviluppata di rapporti con i centri e le organizzazioni europee e internazionali che svolgono ricerche nel campo dei diritti e dei consumi, collegamenti creati soprattutto grazie alla rivista ed alle altre pubblicazioni: vi è, pertanto, uno scambio continuo di informazioni e di studi.

Per questo motivo siamo molto contenti e non parlo soltanto a nome personale ma anche della nostra condirettrice e del professor Thierry Bourgoignie dì questa iniziativa italiana posta in essere dal Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo, e siamo felici di poter partecipare al progetto del nuovo Osservatorio Consumi e Mercato apportando il nostro contributo.

Politica per i consumatori e ricerca scientifica

Paolo Martinello

E' ben noto la necessità di una legge quadro in materia di diritti dei consumatori, in relazione anche alla cattiva attuazione delle direttive comunitarie: oltre a questa lunga lista di carenze certamente possiamo aggiungere la mancanza di attività di ricerca indirizzata agli studi di diritto ed economia dei consumi a livello universitario, mancanza sentita oggi molto più che in passato.

Questa lacuna in altri Paesi europei, non solo in Belgio ma anche in Francia e in Germania, è stata avvertita molto prima che da noi ed è stata colmata attraverso l'esperienza di istituti e centri di ricerca.

Perché si sente oggi questa esigenza anche in Italia, perché questa lacuna è venuta a maturazione, perché questa mancanza è più percepita?

In Italia oggi si è finalmente venuto a completare, parlo soprattutto del diritto perché è la materia che meglio conosco, qualcosa che si può chiamare diritto del consumo.

Oggi nel nostro sistema giuridico esiste una serie di normative emanate in attuazione, diretta o indiretta, di direttive comunitarie che si occupano di tutela del consumatore.

Il che non significa, ovviamente, che il problema dei consumatori sia risolto, però deve prendersi atto che ormai esiste un corpus nominativo che è prettamente di natura speciale, in quanto le nonne raramente sono entrate a fare parte in modo organico dei grandi sistemi codicistici, civile e penale, con la prima significativa eccezione dell'attuazione della direttiva sulle clausole vessatorie appena posta in essere con l'inserimento di cinque nuovi articoli del Codice Civile .

Si tratta però, di un'eccezione che - a parer mio - conferma la regola generale dell'attuazione della normativa comunitaria mediante la legislazione speciale.

Tuttavia è difficile collocare dette leggi speciali, che costituiscono oggi un insieme di nonne, di diritti, di regole, all'interno dei tradizionali comparti giuridici: diritto privato, diritto commerciale, diritto amministrativo.

Pertanto, risulta piuttosto sterile lo studio del diritto dei contenuto anche conto degli aspetti di carattere economico, unicamente da parte di esperti di uno soltanto dei tradizionali settori citati.

Occorre dunque avere una visione unitaria di tutta la legislazione dettata in materia di consumi per poter individuare il consumatore oltre la definizione datane dalla singola disciplina: infatti ogni studio approfondito non può che avere quale base un concetto unitario di consumatore.

Da qui la necessità di un'attività di ricerca volta a riunire a livello sistematico le discipline di settore e soprattutto l'esigenza che nasca anche in Italia un centro di studi e di approfondimento su questi temi, studi da svolgersi non in modo astratto ed accademico ma attraverso la partecipazione attiva di un centro nella società e, viceversa, mediante l'ingresso delle istanze sociali nel centro stesso.

Non è un caso che in questi anni alcune esperienze pratiche, reali, dalle associazioni dei consumatori siano state vissute con questo stile per nulla teorico ma basato sull'esperienza quotidiana; un esempio: il "Pronto soccorso vacanze" svolto dal Comitato Difesa Consumatori a contatto diretto con i consumatori che ora è diventato anche oggetto di studi teorici a livello universitario.

Penso anche ai problemi dell'accesso alla giustizia dei consumatori, al progetto di arbitrato con i consumatori Telecom elaborato, studiato, messo in pratica con sforzi notevoli, al progetto pilota di acceso alla giustizia che il Comitato Difesa Consumatori ha organizzato e coordina, ora oggetto di riflessione nelle commissioni ministeriali.

Si sta creando così una compenetrazione tra esperienze vissute e studi e ricerche grazie all’associazionismo dei consumatori e ai teorici del diritto e dell’economia del consumo: questo mi sembra un fatto importante che determina lo stimolo necessario a svolgere siffatta attività con una corretta metodologia.

Così opera il Centro di Lovanio nello svolgimento di grandi ricerche finanziate dalla Commissione Europea, penso ad esempio a quelle che sono state recentemente svolte in tema di clausole vessatorie, esaminando sul campo, nei vari Stati membri, migliaia di contratti tipo per verificare qual è lo stato attuale della situazione delle clausole vessatorie.

Questo tipo di ricerca, promossa dalla UE ed affidata a centri universitari, è stata realizzata in collaborazione con le associazioni dei consumatori in quanto quest'ultime sono in continuo contatto con i consumatori; le associazione dei consumatori infatti sono in grado di conoscere il problema concreto vissuto dal consumatore, problema che costituisce l'oggetto della ricerca e della elaborazione teorica.

Tuttavia, dati i molteplici impegni sostenuti dalle associazioni dei consumatori, queste ritengono più che opportuna la presenza di centri di ricerca che svolgano a livello istituzionale ricerche sistematiche nell'ambito dei consumi.

In particolare il supporto di centri dotati di competenze specifiche è particolarmente necessario nell'ambito di quelle materie molto tecniche e complesse che tuttavia hanno una notevole influenza sui consumatori: la disciplina della concorrenza, le privatizzazioni, le telecomunicazioni, i settori dell'energia, le nuove tecnologie.

In questi ambiti, in cui eventuali prese di posizione richiedono valutazioni giuridiche ed economiche di grande difficoltà, è importante quindi per le associazioni dei consumatori potersi rivolgere a centri in grado di svolgere ricerche con competenza scientifica e in modo totalmente autonomo ed indipendente: questa costituisce la principale istanza delle associazioni dei consumatori nei confronti di un osservatorio sui consumi i e sul mercato.

Da ultimo vorrei aggiungere la mia opinione in merito all'assenza in Italia di un vero e proprio movimento dei consumatori, come si è espresso il Prof. Mannheimer; io credo infatti che esista nel nostro Paese una coscienza collettiva dei problemi dei consumi, essa è forse ancora giovane rispetto alle esperienze di altri Paesi, come gli Stati Uniti, e si manifesta nella dialettica sociale democratica con forme nuove, diverse da quelle tradizionali proprie delle relazioni industriali, e per questo dì minore evidenza: tuttavia incominciano ad emergere modelli comportamentali tenuti dai consumatori non come singoli individui ma come entità collettiva.

La politica dei consumatori: problemi sul tappeto

Gianni Cavinato

E' innegabile che si stia sviluppando sia in Europa che in Italia un sentire comune in merito ai problemi connessi ai consumi.

In particolare, per quanto riguarda il nostro Paese, si sviluppa una particolare attenzione nei confronti dei consumatori non solo nel mondo accademico e nelle istituzioni pubbliche e private (oltre, naturalmente, alle associazioni dei consumatori) ma altresì, seppure con qualche cautela, nel mondo imprenditoriale e delle organizzazioni delle imprese.

Lo stesso mondo politico, del resto, inizia a prendere coscienza dell'importanza di questi problemi.

La sensibilità nei confronti dei temi dei consumatori fa parte della più ampia esigenza di rinnovamento politico fondato sulla creazione di una reale società civile: occorre, dunque, sviluppare una nuova etica dei consumi con la collaborazione di tutti soggetti coinvolti poiché questa è la richiesta che ci perviene non solo dal movimento dei consumatori, ma anche dalle imprese.

La prima esigenza è quella della formazione di soggetti esperti in materia di consumo, di membri di associazioni di consumatori e di quadri delle imprese in grado di confrontarsi difendendo i reciproci diritti sulla base di una cultura comune.

Assai pressante è anche l'esigenza di una giustizia rapida ed efficace: è necessario, quindi, sviluppare le forme di risoluzione delle controversie mediante la conciliazione e l'arbitrato tra le associazioni dei consumatori e quelle delle imprese (si pensi alla nuove funzioni delle Camere di commercio in merito ai contratti standard e alla particolare procedura stragiudiziale tra Telecom e utenti).

Si deve estendere dette forme anche all'ambito dei trasporti nonché a quello assicurativo, bancario, dei servizi pubblici in generale.

Si tratta di questioni che hanno rilevanti conseguenze economiche, anzi lo sviluppo stesso del nostro Paese è strettamente legato alla risoluzione dei problema dei consumi: si potrebbe, per esempio, risparmiare diverse miglia di miliardi nel settore sanitario semplicemente ponendo in essere - una seria politica di prevenzione fondata sui consumi alimentari.

Emerge, dunque, l'imprescindibile esigenza di svolgere attività di ricerca e di studio e, quindi, di informazione del cittadino e di formazione dei funzionari pubblici, dei soggetti privati e di tutti coloro che saranno chiamati a svolgere un ruolo nel settore dei consumi.

Per questi motivi non posso che essere favorevole ad una futura collaborazione per la realizzazione di questo progetto tra l'associazione che rappresento e l'Osservatorio Consumi & Mercato recentemente costituito presso il Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo.

La protezione del "contraente più debole" fra diritto internazionale privato e diritto comunitario

Nicoletta Parisi

La relazione del Professor Alpa e l'intervento cosi stimolante del dottor Martinello mi suggeriscono di aggiungere ancora due parole al ricco dibattito di oggi, per valorizzare alcune implicazioni dei temi affrontati dalla prospettiva internazionaolprivatistica.

Desidero in particolare riallacciarmi agli spunti già emersi a proposito della accresciuta sensibilità del diritto verso gli aspetti sociali. E' questa - in materia di conflitti di legge e di giurisdizione - una tendenza nuova per la "vecchW' Europa, ma da tempo ormai affermata oltreatlantico. Ricordo sinteticamente che risalgono agli anni Cinquanta sia la teoria dell'interesse governativo", sia quello della *better law*. Con la prima si attribuisce al giudice la funzione di stabilire se sussista un interesse prevalente del proprio Stato (inteso come Stato-comunità, non come Stato-organizzazione), tanto da indurlo a privilegiare la legge nazionale scartando l'applicazione della disciplina sostanziale propria di altri ordinamenti. Con la seconda si stabilisce che vada prescelta fra le possibili leggi quella che meglio risolva in concreto, con le proprie nome materiali, il singolo caso di specie. Ambedue le teorie mirano a tutelare l'interesse sociale sottostante: la prima privilegiando l'interesse dei propri cittadini o dei residenti abituali; la seconda mirando a conseguire risultati socialmente più soddisfacenti.

In Europa questa tendenza a sensibilizzare il diritto alle istanze sociali tarda ad affermarsi, ma infine emerge e si sostanzia, nel campo della disciplina internazionalprivatistica, con tecniche diverse.

Una prima manifestazione è costituita dall'enucleazione delle cosiddette nonne di applicazione necessaria, di nonne la cui applicazione appunto non può essere scartata attraverso la scelta di una diversa legge nazionale poiché esse sono poste a protezione di valori considerati non derogabili dall'ordinamento giuridico cui appartengono (art. 44 legge austriaca sul d.i.p.; art. 32 legge polacca 12.11.1985 sul d.i.p.; 1977 *Unfair contract terms* inglese; legge tedesca del 9.12.1976 sulle condizioni generali di contratto). A queste nome si accompagna il controllo operato dal limite dell'ordine pubblico, limite che opera in ogni ordinamento giuridico anche quando non sia espresso da una norma scritta.

Una seconda via consiste nel consentire al giudice di privilegiare, fra più leggi nazionali astrattamente competenti a disciplinare un certo rapporto giuridico, quella che conduce a risultati maggiormente favorevoli per la parte più debole del rapporto stesso.

Infine non sono rare le norme di conflitto che consentono di far regolare una fattispecie concreta dalla legge di residenza della parte più debole, nella presunzione che con tale legge essa abbia una maggior confidenza.

Il campo privilegiato per l'utilizzo di queste tecniche è senza dubbio quello delle obbligazioni contrattuali; dunque a questo titolo il collegamento con la problematica dei consumatori è immediatamente evidente.

E arrivo al dato d'attualità che mi suggerisce questo intervento. Al termine di un lungo travaglio normativo, il legislatore italiano ha approvato la legge 31 maggio 1995, n. 218 di riforma del sistema di diritto internazionale privato italiano. Con i suoi settantaquattro articoli, essa sostituisce parte delle disposizioni preliminari al codice civile (artt. 17-3 1): proprio in questa sua maggiore ampiezza sta tra l'altro uno dei suoi elementi di maggiore originalità: essa infatti meglio articola i criteri di collegamento in funzione della caratteristica specifica di ogni singolo rapporto giuridico.

Ora, questa legge non solo accoglie l'esistenza di norme di applicazione necessaria (art. 17) e riproduce il già previsto limite dell'ordine pubblico (art. 16); ma, specificamente in tema di obbligazioni contrattuali, il suo art. 57 opera un rinvio recettizio alla Convenzione di Roma del 19 giugno 1980. Come noto, essa, a motivo dei collegamenti funzionali ed organici con il sistema giuridico comunitario, a quest'ultimo è in senso lato ascrivibile e ne mutua i sistemi di garanzia predisposti per la sua interpretazione ed applicazione uniforme.

La Convenzione di Roma - integralmente recepita nell'ordinamento italiano in virtù di questo rinvio - rappresenta la più compiuta vittoria del principio della libertà negoziale, di quel principio di origine manciniana, che salvaguarda l'autonomia dei contraenti persino nei confronti dell'intervento dell'autorità statale, e che ha potuto giungere integro sino ad oggi a motivo dei limiti dai quali è stato volta a volta circondato ad opera dell'intervento del legislatore nazionale.

In via di principio, dunque, l'autonomia (internazionalprivatistica) dei contraenti è valorizzata nella Convenzione di Roma fino alle estreme conseguenze. Da una parte infatti la volontà delle parti prevale come criterio di collegamento sugli altri previsti dall'accordo (il cosiddetto collegamento più stretto e quello della prestazione caratteristica), che scadono a criteri sussidiari. Da un'altra parte il ricorso ad essa è estremamente flessibile: può regolare il contratto nella sua integralità, piuttosto che alcune parti di esso; può essere manifestata espressamente o ricavata implicitamente; può intervenire anche in un momento successivo alla stipulazione del contratto.

Essa tuttavia trova appunto dei limiti, che, come accade per le legislazioni nazionali, derivano proprio dall'esigenza di valorizzare l'interesse sociale. In questa prospettiva deve essere apprezzata l'esistenza di una nonna che, in presenza di un contratto cosiddetto uninazionale, il cui unico elemento di estraneità è rappresentato dalla scelta di una legge appartenente ad un ordinamento diverso, fa salva l'applicazione delle disposizioni imperative di quest'ultimo (art. 3.3); nonché di quella che accorda una posizione di favore al consumatore (art. 5.2). 1 due principi sortiscono l'effetto di non privare il consumatore della protezione predisposta dalle norme imperative della legge del Paese di residenza abituale qualora nel contratto le parti indichino una diversa legge regolatrice; e di veder applicata la legge del paese di residenza abituale in caso di mancato esercizio dell'autonomia contrattuale (Luzzatto).

Questo stesso intento è peraltro presente anche negli sviluppi del testo della Convenzione di Bruxelles del 1968 sulla giurisdizione, sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale. La Convenzione di adesione di Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca (1978) introduce infatti nell'originario testo dell'accordo nonne che tutelano il consumatore anche sul piano della disciplina della competenza giurisdizionale, assecondando una prassi diffusa, come visto, a livello nazionale e internazionale per quanto attiene al diritto materiale e alla disciplina dei conflitti di legge. La modifica introdotta estende ai contratti conclusi dai consumatori la disposizione dell'art. 14 secondo la quale all'attore in quanto contraente più debole appartiene la scelta del giudice più conveniente per l'accertamento dei fatti dedotti nella controversia.

Il passo che ci permette di collegare il piano internazionalprivatistico al diritto comunitario è molto breve. Già è stato rilevato (Pocar) che la Convenzione di Bruxelles introduce una protezione non solo processuale del consumatore: la scelta del foro si traduce infatti in una protezione sostanziale della persona nella misura in cui essa implichi anche la possibilità di scegliere fra più discipline materiali del rapporto controverso. Convenzione di Bruxelles e Convenzione di Roma vanno dunque nella stessa direzione.

Tuttavia al consumatore poco serve avere tale facoltà di scelta, se le norme materiali non predispongono una efficace protezione. Ora, la *primauté* del diritto comunitario sui diritti degli Stati membri consente di predisporre una disciplina materiale che in modo puntuale ed efficace predisponga uno statuto del consumatore. A motivo del riparto di competenze fra organi dell'Unione europea e organi nazionali, quest'attività normativa può svolgersi al mero livello dell'armonizzazione (cioé a dire con direttiva) e non dell'uniformità legislativa (vale a dire con regolamento). Ciò significa che le Comunità impongono agli Stati delle obbligazioni di risultato, che potranno essere conseguite più o meno bene nei diversi ordinamenti nazionali. Al consumatore europeo resta la scelta del foro e del diritto sostanziale a lui più conveniente.

Conclusioni: implicazioni per la ricerca sui consumi

Carlo Secchi

E' ormai inderogabile l'esigenza di procedere nell'attività di formazione e di ricerca nel campo dei consumi in via istituzionale, anche mediante la collaborazione fra tutti i centri europei con le imprese e le associazioni dei consumatori: questo è il messaggio più rilevante della iniziativa promossa dal Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo

La necessità della presenza anche in Italia di un centro, di un osservatorio che svolga a livello universitario studi e ricerche giuridiche ed economiche nonché attività di formazione nel settore dei consumi, è stata sottolineata sia dalle istituzioni europee, e quindi in un certo senso dall'alto, sia dalle imprese e dalle associazioni dei consumatori, ossia dai soggetti che ogni giorno devono affrontare i concreti problemi correlati ai consumi.

Colpisce, in particolar modo, la convergenza delle istanze provenienti da enti che operano su piani molto diversi.

Sono disponibili precisi modelli cui fare riferimento, innanzitutto il Centre de droit de la consommation presso l'Università di Lovanio, la cui esperienza può costituire un valido parametro a cui ispirarsi sia pure con gli adattamenti necessari a rendere l'attività dell'Osservatorio LIUC maggiormente consona alle esigenze, almeno in parte diverse, della realtà italiana.

Il problema del consumo non coinvolge solamente la tutela del consumatore o i prodotti di una singola impresa, bensì molteplici dimensioni della società: pertanto, attraverso lo studio approfondito di questo tema può recarsi un contributo anche alla maggiore comprensione della nostra società partecipando così alla sua evoluzione.

Una risposta: l'Osservatorio consumi & mercato

Paolo Chiodini

Politiche per i consumatori e per le imprese: la necessità di un nuovo approccio

La politica per i consumatori, ed il movimento consumerista in generale, sono oggi una realtà che, recuperando rapidamente terreno, ha portato negli ultimi anni a ridisegnare sensibilmente i rapporti fra produzione e mercato. Sino ad ora, però, il fenomeno è stato analizzato principalmente secondo una prospettiva particolare: ipotizzando un conflitto, supposto inevitabile, tra consumatori e produttori, si sono indagati gli aspetti giuridici della tutela dei consumatori ricercando metodologie di risoluzione del conflitto stesso. In realtà, nel moderno contesto economico, un approccio del genere risulta fortemente limitativo e trascura notevoli potenzialità che emergono considerando il meccanismo di funzionamento dei principali interventi.

In estrema sintesi, infatti, la politica per i consumatori oggi può diventare uno strumento per tutelare la libertà di scelta dei consumatori, promuovere miglioramenti qualitativi dei prodotti ed aumentare l'efficienza del mercato, affiancandosi in questo modo ad altre modalità di intervento, come la politica per la concorrenza.

Si tratta però di superare i limiti prima indicati. Innanzitutto, è necessario riconoscere che imprese, consumatori e mercato sono legati da relazioni molto complesse difficilmente riconducibili a discipline e percorsi specifici. In secondo luogo, esistono potenzialità di confronto e collaborazione, tra le imprese e le istituzioni in varie forme responsabili di tutelare i consumatori, che possono portare vantaggi per tutti i soggetti coinvolti..

Una moderna trattazione del problema, quindi, richiede un approccio multidisciplinare, con un'attenta considerazione di tutti gli aspetti giuridici ed economici, e la possibilità di coinvolgere attivamente soggetti diversi mostrando loro le numerose possibilità.

Per tutti questi motivi un centro universitario appare l'ambiente più consono all'individuazione di progetti comuni consumatori-imprese, muovendosi in una prospettiva scientifica che consenta di evitare o superare le istanze di parte.

Un contributo all'efficienza delle regole

L'Osservatorio, consumi & mercato nasce unendo le competenze degli Istituti di economia e di diritto del LIUC, in modo da fornire un'analisi più completa possibile del complesso fenomeno della tutela del consumo. Il fine ultimo è quello di diventare struttura di studio al servizio di imprese, associazioni imprenditoriali organizzazioni di consumatori, enti pubblici e privati fornendo in questo modo un contributo all'efficienza delle regole di funzionamento del mercato e dell'economia. Ricerca, consulenza ed organizzazione di incontri e seminari costituiranno quindi le attività principali presupponendo l'apporto di quanti, studiosi ed operatori, siano interessati da prospettive differenti ai rapporti dell'impresa con le istituzioni ed il mercato. In questo senso l'Osservatorio entra a far parte di una complessa rete di referenti istituzionali, nazionali ed internazionali: Organizzazioni imprenditoriali, di consumatori, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Camere di commercio, Commissione Europea e centri di studi già esistenti sul territorio comunitario.

All'Osservatorio, inoltre, possono aderire tutti i soggetti istituzionali interessati con la possibilità di presentare proposte operative rispondenti alle loro esigenze.

Infine, ci si propone di far nascere una rivista scientifica e informativa che, con taglio economico-giuridico, tratti i problemi di attualità ai quali l'attività dell'Osservatorio si indirizza.

In conclusione, quindi, l'attività della nuova istituzione appare foriera di proficui sviluppi per tutti i soggetti interessati, soddisfacendo molteplici esigenze e colmando un vuoto sentito da più parti.

Organi dell'Osservatorio:

DIRETTORE: prof. Francesco Silva
COORDINATORE: prof. Cesare Vaccà
RESPONSABILE DOCUMENTAZI0NE: dott. Paolo Chiodini

Note

[1] G. Ghidini, *La responsabilità del produttore di beni di consumo. Profili precontrattuali*, Milano, Giuffrè, 1970

[2] Si veda, a questo proposito, C. M. Bianca (a cura dì), *Le condizioni generali di contratto*, voll. I e II, Milano, Giuffrè, 1981.

[3] Caus. civ., 25 maggio 1964, n. 1270, che affermò la responsabilità del produttore per l'intossicazione alimentare subita da consumatori che avevano ingerito biscotti avariati.

[4] Sulla disciplina italiana della responsabilità del produttore, si veda U. Draetta e C. Vaccà (a cura di), *Responsabilità del produttore e nuove forme di tutela del consumatore*, Milano, Egea, 1993.

[5] Sulle Direttive n. 871102 e 90/88, relative al credito al consumo (recepite nel nostro paese con l'inserimento nell'art.121 e ss. del T.U. bancario, d. lg. 1 settembre 1993, n.385), si veda G. De Nova, *The adoption of the E. C. Directives on consumer credits*, in *I contratti della distribuzione commerciale. la disciplina Comunitaria, l'ordinamento interno*, a cura di U. Draetta e C. Vaccà, Milano, Egea, 1993, pp. 119 e ss.

[6] Si veda, a questo proposito, C. Vaccà, *Consumatori ed arbitrato: un nuovo status di protezione*, in «I Contratti», 1993, pp. 239 ss.

[7] Griarchi, *La legge di riordino delle Camere di Commercio*, in «Disciplina del commercio», 1994.

[8] M. Bernini, *Small Claim conciliazione ed arbitrato anche nell'esperienza straniera*, in «Quaderni dell'avvocatura», 1993, p 135 ss.

[9] Si veda F. Annunziata, *Regole dì comportamento degli intermediari e ?!forme dei mercati mobiliari*, Milano, Egea, 1993.

[10] G. Alpa, *La circolazione dei modelli di risoluzione stragiudiziale delle controversie: l'arbitrato dei consumatori e l'Ombudsman bancario*, in «Economia e diritto del terziario», 1993, p. 475 ss.

[11] Il testo dell'accordo per la costituzione dell'ufficio reclami della clientela e dell'Ombudsman bancario (Pos. 1195 - XXXII, Circolare ABI Serie Tecnica, Rn. 3, Roma, 1 febbraio 1993), e' pubblicato in *Le garanzie contrattuali. Fideiussione e contratti autonomi di garanzia nella prassi interna e nel commercio internazionale*, a cura di U. Draetta e C. Vaccú, Milano, Egea, 1994, p. 501 ss. Ivi, p. 415 ss., T. Pasquinio, *L'arbitrato nei contratti bancari e parabancari: uno studio di fattibilita'*.

[12] Si veda P. Balzarini, *La disciplina giuridica del mercato finanziario*, Milano, Egea, 1991.

[13] *Priorità della politica a favore dei consumatori* 1996-1998, Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 31 Ottobre 1995, COM (95) - 519 def.

[14] Sulle Direttive n. 87/102 e 90/88, relative al credito al consumo (recepite nel nostro paese cm l'inserimento nell'art.121 e ss. del T.U. bancario, d. Ig. 1 settembre 1993, n.385), si veda G. De Nova, *The adoption of the E. C. Directives on consumer credits*, in *I contratti della distribuzione commerciale. la disciplina Comunitaria, l'ordinamento interno*, a cura di U. Draetta e C. Vaccà, Milano. Egea, 1993, pp. 119 e ss.

[15] Sull'attivazione del sistema europeo della qualità, C. Vaccàì, *Lo sviluppo di un 'sistema della qualità' nei rapporti tra la grande impresa e le imprese collegate: il ruolo delle nome tecniche*, in *Contratti di subfornitura. Qualità e responsabilità*, a cura di U. Draetta e C. Vaccà, Milano, Egea, 1993, p. 61 ss.

[16] Sugli specifici profili di questo settore si veda G. Schiano Di Pepe, *Un caso di distribuzione selettiva: la distribuzione degli autoveicoli e delle loro parti di ricambio*, in *I contratti della dist71buzione commerciale. La disciplina comunitaria, l'ordinamento interno*, a cura di U. Draetta e C. Vaccà, Milano, Egea, 1993, p. 467 ss.