

proposta di legge n. 302

a iniziativa della Giunta regionale
presentata in data 17 febbraio 2009

NORME IN MATERIA DI TUTELA DEI CONSUMATORI E DEGLI UTENTI

Signori Consiglieri,

secondo la dottrina, anche se la Costituzione non ne parla espressamente, è possibile costruire lo status di consumatore in modo indiretto, sulla base di quelle disposizioni della nostra carta fondamentale (in particolare l'articolo 2) che riguardano la persona, intendendo la tutela dei consumatori come tutela della persona.

Come è stato detto a proposito di "materie" che a differenza di quella in oggetto sono specificamente enunciate dall'articolo 117 della Costituzione, la tutela dei consumatori può essere ritenuta, più che una materia in senso stretto, una competenza trasversale idonea ad investire più materie; un ambito di legislazione che si qualifica secondo l'oggetto al quale afferisce e pertanto può essere ascritto di volta in volta a potestà legislative di cui sono titolari soggetti diversi.

La tutela dei consumatori, proprio per il suo carattere trasversale, sfugge infatti ad un preciso inquadramento sistematico in quanto abbraccia ambiti amplissimi e diversificati, rispetto ai quali si possono configurare le tre tipologie di potestà legislativa previste dall'articolo 117 della Costituzione:

- a) competenza legislativa statale esclusiva, in materia per esempio di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; ordinamento civile; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; pesi e misure; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
- b) competenza legislativa regionale concorrente, in materia per esempio di tutela della salute; alimentazione; informazione ed educazione del consumatore (articoli 4, 17 e 145 codice del consumo); servizi pubblici (articolo 101 codice del consumo);
- c) competenza legislativa regionale residuale, in materia per esempio di commercio.

Fatta questa premessa, possiamo ricordare che il fondamento della tutela dei consumatori è dovuto principalmente all'impulso del diritto comunitario e alla elaborazione della dottrina, pur tuttavia, è necessario evidenziare come a livello nazionale due sono da considerare i pilastri normativi:

- 1) la legge 281/1998, che recependo la normativa comunitaria ha riconosciuto i diritti fondamentali dei consumatori e degli utenti;
- 2) il codice del consumo (decreto legislativo 206/2005), che ha operato un riassetto delle principali disposizioni vigenti in materia.

Anche se le competenze regionali, certamente non possono incidere né sui diritti dei

consumatori, né sulla disciplina dei loro rapporti precontrattuali, contrattuali o extracontrattuali con le imprese, possono però riguardare iniziative a favore delle associazioni, programmi di intervento per l'informazione e l'educazione, eventualmente anche per la soluzione stragiudiziale delle controversie.

Le leggi che le Regioni hanno emanato a partire dagli anni '80 per finanziare le associazioni locali dei consumatori e le iniziative da esse realizzate (leggi che trovavano il loro fondamento nella competenza regionale concorrente in materia di fiere e mercati ex articolo 117 della Costituzione allora vigente), possono essere ora inquadrate come espressione delle competenze regionali in materia di educazione ed informazione dei consumatori sancite in modo espresso, per la prima volta, dall'articolo 145 del codice del consumo, che fa salve le disposizioni in precedenza adottate.

La nuova versione dell'articolo 117 della Costituzione non è incompatibile con iniziative legislative regionali dello stesso contenuto. Anzi, è possibile ipotizzare che le Regioni incrementeranno le proposte legislative per il sostegno di politiche di tutela dei consumatori e delle loro rappresentanze.

Si può concludere che la competenza legislativa interessata dalla presente proposta di legge, che si basa sulla precedente legge regionale n. 15 del 1998, qualificabile come espressione della competenza regionale in materia di educazione ed informazione dei consumatori, è di tipo concorrente ai sensi del codice del consumo, che fissa i principi fondamentali al riguardo (articoli 4, 17 e 145). Analoghe considerazioni sul riparto delle competenze fra Stato e Regioni sono contenute nel parere reso dal Consiglio di Stato (sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza del 20 dicembre 2004) sulla bozza del codice del consumo.

La presente proposta di legge, che si prefigge di porre il cittadino-utente-consumatore al centro delle politiche regionali, nasce dall'esigenza di adeguamento normativo della l.r. 15/1998, rispetto:

- 1) al codice del consumo (che chiarisce l'assetto delle competenze statali e regionali);
- 2) alla legge 388/2000 (finanziaria 2001), il cui articolo 148 ha introdotto nel nostro ordinamento una rilevante fonte di finanziamento per le politiche dei consumatori disponendo che "le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori" e i cui soggetti attuatori sono considerati principalmente le Regioni;

- 3) dall'opportunità di coordinamento rispetto ai principi sulla programmazione regionale;
- 4) dall'opportunità di delegificare vari aspetti di dettaglio (alcuni, peraltro già contenuti nella l.r. 15/1998), demandandone la disciplina ad un apposito regolamento attuativo.

L'articolo 1 della proposta contiene le finalità della legge. Si è tenuto conto del principio di sussidiarietà, che si propone di valorizzare nella misura più ampia l'autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro aggregazioni, per il diretto svolgimento di attività di interesse generale. Viene attribuito particolare rilievo alla promozione di ogni forma di associazionismo fra consumatori ed utenti. In particolare, viene introdotto ex novo la promozione della formazione ed informazione dei consumatori anche in funzione dello sviluppo di un rapporto socio-economico più consapevole e influente con gli attori della produzione, della distribuzione e dei servizi.

All'articolo 2 viene istituito il comitato regionale dei consumatori e degli utenti, che rispetto a quello previsto dalla l.r. 15/1998, presenta delle modifiche dovute alle seguenti considerazioni:

- 1) che a livello nazionale, l'analogo organismo, il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, presieduto dal Ministro (o suo delegato), è composto soltanto dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori oltre che da un rappresentante designato dalla Conferenza unificata (articolo 136 codice del consumo). Si è ritenuto, pertanto di rendere il comitato regionale più vicino a questa impostazione;
- 2) le associazioni iscritte nell'elenco regionale, dal 1998 ad oggi, sono aumentate e si rendeva pertanto necessario consentire che ogni nuova associazione potesse entrare a far parte di questo organismo;
- 3) non sono previsti rappresentanti di categorie, sindacali, industriali, artigianali e della cooperazione.

L'articolo 3 elenca le funzioni del comitato e, rispetto a quanto previsto nella l.r. 15/1998 ven-

gono introdotte due nuove funzioni: quella di proporre azioni coordinate con imprese e pubblica amministrazione per sviluppare e sostenere migliori standard qualitativi in merito a beni e servizi e quella di promuovere forme di consultazione con le rappresentanze delle imprese, degli enti locali e delle organizzazioni sindacali.

L'articolo 4 concernente il registro regionale delle associazioni dei consumatori e degli utenti non contiene modifiche sostanziali rispetto a quello istituito con la l.r. 15/1998, salvo il rinvio, alla Giunta regionale per la determinazione dei requisiti e delle modalità per l'iscrizione e la cancellazione.

L'articolo 5 contiene disposizioni per lo sportello del consumatore istituito presso la Giunta regionale che sono invariate rispetto alla precedente normativa.

All'articolo 6 è prevista la realizzazione di progetti regionali finalizzati alla informazione e sensibilizzazione dei consumatori. La programmazione costituisce il metodo dell'attività regionale e viene data attuazione ai decreti ministeriali che, destinando fondi (le "multe" comminate dal Garante della concorrenza) alle Regioni per iniziative a vantaggio dei consumatori, prevedono che gli interventi di ciascun programma possano essere realizzati in collaborazione con le associazioni dei consumatori.

L'articolo 7 prevede contributi alle associazioni dei consumatori attraverso due forme di finanziamento:

- 1) un finanziamento finalizzato alla funzionalità e l'organizzazione delle associazioni;
- 2) un finanziamento finalizzato alla realizzazione di specifici progetti.

La Giunta regionale determina i criteri e le modalità per la concessione dei contributi, per l'eventuale revoca e per il monitoraggio delle attività.

All'articolo 8 viene istituito un fondo unico per i consumatori ed utenti sul quale confluiscono tutti i finanziamenti regionali, statali ed europei in materia.

Art. 1*(Oggetto e finalità)*

1. La Regione riconosce il fondamentale ruolo economico e sociale dei cittadini come consumatori ed utenti di beni e di servizi, tutela i loro diritti ed interessi, promuove la cultura del consumo responsabile e favorisce ogni forma di associazionismo fra i consumatori e gli utenti.

2. La Regione, in conformità con la normativa comunitaria e statale e nell'esercizio delle funzioni di competenza, persegue, in particolare, i seguenti obiettivi:

- a) la tutela della salute e della sicurezza dei consumatori;
- b) la tutela e la promozione della sicurezza, igienicità e qualità dei prodotti, della sicurezza e qualificazione dei processi produttivi, della salvaguardia dell'ambiente, della valorizzazione del paesaggio;
- c) la tutela degli interessi economici e giuridici dei consumatori, favorendo lo sviluppo di una cultura della correttezza e dell'equità nei rapporti contrattuali;
- d) la promozione, lo sviluppo e il riconoscimento dell'associazionismo libero, volontario e democratico fra i consumatori e gli utenti, dell'aggregazione e del coordinamento delle associazioni tra di loro e con organismi analoghi interregionali, nazionali ed europei, anche ai fini dell'adozione di iniziative e progetti coordinati o comuni;
- e) la promozione della formazione e dell'informazione dei consumatori e degli utenti, anche in funzione dello sviluppo di un rapporto socio economico più consapevole e influente con gli attori della produzione, della distribuzione e dei servizi.

Art. 2*(Comitato regionale
dei consumatori e degli utenti)*

1. Per il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, è istituito presso la struttura competente della Giunta regionale il comitato regionale dei consumatori e degli utenti, di seguito denominato comitato, composto:

- a) dall'assessore regionale competente in materia o un suo delegato, che lo presiede;
- b) dal dirigente della struttura regionale competente o suo delegato;
- c) da un rappresentante per ciascuna delle associazioni dei consumatori iscritta nel registro di cui all'articolo 4;

d) da un rappresentante dell'Unione regionale delle camere di commercio industria, artigianato e agricoltura.

2. Per ciascuno dei rappresentanti di cui al comma 1, lettere c) e d) viene designato un supplente.

3. Il comitato è costituito con decreto del Presidente della Giunta regionale ed è ricostituito entro novanta giorni dalla prima seduta dell'Assemblea legislativa regionale.

4. Il comitato è comunque costituito, qualora sia designata almeno la metà dei componenti di cui al comma 1, lettere c) e d) entro il termine assegnato.

5. Qualora, dopo la costituzione del comitato, nuove associazioni vengano iscritte nell'elenco di cui all'articolo 4, oppure associazioni già iscritte ne vengano cancellate, il Presidente della Giunta regionale, entro novanta giorni dalla pubblicazione dell'elenco annuale aggiornato, provvede a modificare la composizione del comitato.

6. Il comitato si riunisce validamente con la maggioranza dei componenti e delibera a maggioranza dei presenti. In caso di parità prevale il voto del Presidente.

7. Alle sedute del comitato possono assistere i consiglieri regionali.

8. Il comitato entro tre mesi dalla prima seduta approva un regolamento per il suo funzionamento.

9. Le funzioni di segreteria del comitato sono svolte dalla struttura regionale competente.

10. La partecipazione al comitato è gratuita.

Art. 3

(Funzioni del comitato regionale dei consumatori e degli utenti)

1. Il comitato, in particolare:

- a) esprime, ove richiesto, pareri su proposte di legge e atti di programmazione che coinvolgono gli interessi dei consumatori e degli utenti;
- b) propone alla Giunta regionale l'effettuazione di indagini, studi e ricerche utili alla qualificazione dei consumi, all'orientamento dei consumatori e iniziative per favorire l'associazionismo dei consumatori ed utenti;
- c) promuove iniziative di raccordo e collaborazione con analoghi organismi regionali, nazionali e dell'Unione europea;
- d) propone azioni coordinate con imprese e pubbliche amministrazioni per sviluppare e sostenere migliori standard di qualità nella produzione, distribuzione ed erogazione di beni e servizi;

- e) promuove forme di consultazione con le rappresentanze delle imprese, degli enti locali e delle organizzazioni sindacali su tematiche inerenti beni o servizi;
- f) propone iniziative a tutela di interessi collettivi o diffusi avanti alle autorità garanti o di vigilanza.

2. Per lo svolgimento della propria attività il comitato, può avvalersi dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPAM), dell'Istituto zooprofilattico sperimentale dell'Umbria e delle Marche e delle Aziende sanitarie locali, richiedendo, in caso di necessità, analisi di laboratorio e accertamenti attinenti alle materie oggetto della presente legge, nonché della collaborazione delle Camere di commercio, dei Comuni, dei Centri di assistenza tecnica, nonché di enti, di centri di ricerca specializzati, di istituti universitari, ovvero di esperti dotati di particolare qualificazione tecnico-scientifica.

Art. 4

*(Registro regionale
delle associazioni dei consumatori)*

1. E' istituito presso la struttura regionale competente, il registro regionale delle associazioni dei consumatori e utenti al quale possono iscriversi le associazioni che abbiano un'effettiva rappresentanza sociale e una organizzazione a livello regionale e decentrata nel territorio.

2. La Giunta regionale determina i requisiti e le modalità per l'iscrizione e la cancellazione, prevedendo, in particolare che la perdita di uno dei requisiti necessari per l'iscrizione determina la cancellazione dell'associazione dall'elenco.

3. Il registro è aggiornato annualmente e pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione.

Art. 5

(Sportello del consumatore)

1. Presso la Giunta regionale è istituito lo "sportello del consumatore" allo scopo di fornire, a livello regionale, informazioni, documentazione e consulenza su problemi specifici e su problematiche generali attinenti alla tutela dei consumatori.

2. Lo sportello è gestito congiuntamente dalle associazioni dei consumatori iscritte al registro regionale di cui all'articolo 4, sulla base di apposita convenzione con la Regione.

3. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, le associazioni dei consumatori inviano al servizio regionale competente un programma di gestione del servizio con le iniziative specifiche da attuare nell'ambito dell'attività dello sportello.

Art. 6

*(Informazione del consumatore
utente e formazione)*

1. La Giunta regionale, anche su proposta del comitato di cui all'articolo 2, attua progetti volti ad una corretta informazione e sensibilizzazione dei consumatori e utenti.

2. Per l'attività di educazione e formazione dei consumatori e degli utenti, la Giunta regionale d'intesa con il comitato di cui all'articolo 2, predispose programmi di educazione al consumo per il personale docente, per i giovani in età scolare e nell'ambito dell'educazione permanente. I programmi e le attività di educazione al consumo fanno parte degli interventi educativi di competenza regionale in ambito curricolare scolastico.

3. La Regione, nell'ambito di quanto previsto dalla normativa regionale in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, favorisce la qualificazione e l'aggiornamento professionale dei soggetti interessati sulle materie di maggior rilievo agli effetti della tutela e della promozione dei diritti dei consumatori ed utenti.

4. Per la realizzazione dei progetti e degli interventi di cui al presente articolo, la Giunta regionale può stipulare convenzioni con le associazioni dei consumatori e utenti iscritte al registro di cui all'articolo 4.

Art. 7

(Contributi alle associazioni dei consumatori)

1. La Regione concede contributi alle associazioni iscritte al registro di cui all'articolo 4:

- a) per la funzionalità e l'organizzazione delle associazioni medesime;
- b) per la realizzazione di specifici e rilevanti progetti rientranti nelle finalità di cui all'articolo 1.

2. La Giunta regionale determina i criteri e le modalità:

- a) per la concessione dei contributi dando priorità ad interventi di carattere unitario e coordinato;
- b) per la revoca dei contributi individuando i casi che comportano l'esclusione dall'accesso ai finanziamenti per l'anno successivo o la sospensione dell'iscrizione al registro di cui all'articolo 4;
- c) per la rendicontazione annuale delle attività svolte dalle associazioni, al fine del monitoraggio e della conoscenza dei risultati conseguiti.

Art. 8

(Fondo unico per i consumatori ed utenti)

1. E' istituito il fondo unico per i consumatori e gli utenti finalizzato a sostenere e a incrementare le attività di cui alla presente legge.

2. Il fondo è alimentato dalle risorse statali e regionali destinate al settore.

3. La Giunta regionale determina le modalità di riparto del fondo tra gli interventi di cui agli articoli 6 e 7 destinando fino ad un massimo del 30 per cento delle risorse disponibili ai contributi di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a).

Art. 9

(Disposizioni finanziarie)

1. Alla realizzazione degli interventi previsti dalla presente legge concorrono risorse statali e regionali.

2. A decorrere dall'anno 2010, l'entità della spesa regionale sarà stabilita dalla legge finanziaria regionale nel rispetto degli equilibri di bilancio.

3. Le somme occorrenti per il pagamento delle spese relative alla realizzazione degli interventi previsti dalla presente legge sono iscritte nelle seguenti UPB: 3.17.05 e 3.17.06 dello stato di previsione della spesa del bilancio per l'anno 2010 a carico dei capitoli che la Giunta regionale è autorizzata ad istituire ai fini della gestione nel programma operativo annuale.

Art. 10

(Disposizioni transitorie e finali)

1. In fase di prima applicazione il comitato di cui all'articolo 2 è costituito entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Le associazioni dei consumatori iscritte al registro di cui all'articolo 4 della legge regionale 16 giugno 1998, n. 15 (Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti), sono iscritte al registro di cui all'articolo 4 della presente legge, fatta salva la verifica dei requisiti stabiliti dalla Giunta regionale ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 della presente legge.

Art. 11

(Abrogazione)

1. La legge regionale 16 giugno 1998, n. 15 (Norme per la tutela dei consumatori e degli utenti) è abrogata.