Decreto legislativo recante "Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori - Codice del consumo"

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

1. Premessa.

Il presente decreto costituisce esercizio della delega (i cui termini sono stati recentemente prorogati dalla legge di conversione del decreto-legge 28 maggio 2004 n.136) conferita al Governo con la legge 29 luglio 2003, n.229, recante interventi urgenti in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e semplificazione - legge di semplificazione per il 2001, e, in particolare, con l'articolo 7 della stessa che ha delegato il Governo medesimo ad adottare uno o più decreti legislativi, per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori ai sensi e secondo i principi e i criteri direttivi di cui all'articolo 20 della legge 15 marzo 1997, n.59, come sostituito dall'articolo 1 della stessa legge 29 luglio 2003, n.229, e nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi richiamati.

Nell'esercizio di tale delega, prezioso è stato il contributo fornito dalla Commissione di studio istituita presso il Ministero delle Attività Produttive con D.M. 23 dicembre 2002, presieduta dal Prof. Guido Alpa e composta dai massimi esperti della materia, il frutto del cui lavoro è stato sostanzialmente recepito nel presente articolato, che tiene peraltro conto anche delle osservazioni delle associazioni di settore maggiormente rappresentative.

Pur segnalata da una dottrina ormai cospicua, per dovizia di contributi e per vastità di aree indagate, l'esigenza di raccogliere in un unico testo le disposizioni vigenti in materia di tutela del consumatore - un testo unico secondo il modello tradizionale, ovvero una compilazione effettuata secondo le nuove finalità e le nuove tecniche redazionali - non era stata fino ad ora soddisfatta in via ufficiale. Ed anche i tentativi promossi per scopi scientifici non potevano, ovviamente, assumere iniziative dirette a modificare le disposizioni, ma semplicemente quelle di promuoverne una interpretazione coordinata.

Le ragioni di quella che, confrontando il nostro ordinamento con quello dei Paesi membri dell'Unione Europea più evoluti in questo settore, appariva, come una vera e propria lacuna del modello normativo italiano erano molteplici.

Da un lato, la difficoltà di accorpate in un unico contenitore disposizioni approvate in diversi momenti della recente storia legislativa italiana; dall'altro la difficoltà di coordinare fra loro le disposizioni vigenti, in particolare quelle di derivazione comunitaria; dall'altro, ancora, il dubbio, di natura scientifica, piuttosto che pratica, che la riunione in un unico testo di disposizioni afferenti i diversi ambiti che coinvolgono il consumatore potesse sottolineare ancor più la differenza di regimi a cui sono sottoposti i rapporti tra imprenditori e i rapporti tra questi ultimi ed i consumatori.

Attesa la politica di protezione dei consumatori ribadita ancor di recente dalla Commissione europea nella Comunicazione relativa agli anni 2002-2006, e considerati i suggerimenti emersi dalla discussione in ambito comunitario e nell'ambito della cultura giuridica economica e politica dei Paesi membri, questa lacuna è divenuta con il tempo ancor più evidente e l'intervento del Legislatore ormai indifferibile.

I dubbi che ancora sussistevano sull'opportunità di redigere un quadro di principi inerenti esclusivamente a quell'area del diritto contrattuale riguardante i rapporti istituiti con i consumatori, oggi non hanno più alcun fondamento, dal momento che trattasi di un indirizzo che appare irreversibile.

In ambito comunitario si è da tempo affermato – normativamente e politicamente – l'indirizzo rivolto ad armonizzare le regole concernenti i rapporti con i consumatori, mentre è appena agli albori l'iniziativa di armonizzare le regole generali sul contratto (senza distinzione dei ruoli assunti dalle parti): nonostante alcune risoluzioni del Parlamento europeo e del Consiglio dei Ministri, la Commissione sembra molto più cauta ad avviare questo più vasto ed ulteriore processo di normazione unitaria.

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

Il codice del consumo, peraltro, non comprende solo regole che afferiscono alla disciplina del contratto, ma regole che riguardano ogni fase in cui il consumatore è coinvolto dalle sue controparti, costituite dai soggetti della catena di produzione e distribuzione di prodotti e servizi.

Nel corpo delle regole riguardanti i consumatori possono, infatti, ricomprendersi disposizioni che concernono la fase anteriore alla formazione del contratto, come quella in cui avviene il contatto sociale tra le parti, la fase dei rapporti tra i consumatori e le istituzioni pubbliche, la fase dei rapporti associativi, la fase degli effetti del consumo del bene o dell'uso di un servizio. Tutti aspetti che - con i connessi profili giuridici - non potrebbero essere inclusi in un testo contenente solo regole di diritto contrattuale.

2. Analisi economica del diritto dei consumatori.

La necessità di riordinare e armonizzare la normativa in tema di tutela dei consumatori e degli utenti rappresenta, in modo esplicito, la principale finalità perseguita con l'attività di compilazione concretizzatasi nel Codice del Consumo. Anche al di là dei riferimenti di natura giuridica, tale finalità trova solide giustificazioni formali nelle teorie economiche e commerciali sui processi di acquisto e di consumo.

Tali teorie, infatti, evolutesi a partire dai modelli classici e neoclassici sul consumatore, incentrate sugli assiomi della razionalità assoluta e della completa informazione degli attori economici (consumatore compreso), sono state radicalmente riformulate grazie al contributo dei primi studiosi che hanno introdotto principi di analisi sociologica e psicologica nella più generale "teoria del consumatore". Il loro sviluppo, negli anni, ha consentito di identificare le dimensioni connotanti la strutturale debolezza del consumatore - e quindi i principi sottostanti al fabbisogno di tutela - originando, al tempo stesso, un ricco quadro concettuale idoneo a descrivere e interpretare comportamenti e processi d'acquisto.

È proprio il portato di tali teorie che ha, in modo più o meno esplicito, guidato tanto il processo di riordino e armonizzazione quanto l'enfasi attribuita alla tutela del consumatore nella "regolazione e nell'esercizio di tutte le attività economiche".

La compilazione coordinata della normativa in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, che ha prodotto il Codice del Consumo, è stata condotta pertanto con riferimento a una cornice di teorie e modelli concettuali consolidati, nella letteratura economica sul comportamento del consumatore e, più in generale, negli studi di marketing.

In particolare, la struttura e l'articolazione del Codice sono state ispirate ai modelli sul processo d'acquisto del consumatore che ne evidenziano le principali fasi in una logica sequenziale.

In tal senso, le norme del Codice sono da considerarsi in piena sintonia con la teoria sulle fondamentali fasi del suddetto processo: da quelle volte a favorire l'educazione e l'informazione del consumatore nei momenti seminali del processo (ovvero all'emergere di bisogni e desideri di acquisto e possesso concernenti beni e servizi di consumo), a quelle che tutelano il consumatore nella delicata fase della raccolta di informazioni da fonti istituzionali, commerciali, personali ed empiriche, a quelle che ne sostengono razionalità e trasparenza dei processi valutativi sulle alternative di scelta; fino alle norme tese a garantire la correttezza dei processi negoziali e delle forme contrattuali da cui discendono le decisioni d'acquisto, l'uso e il consumo.

A conclusione di tale sequenza sono state poste le norme concernenti le interazioni commerciali da cui hanno origine le valutazioni di soddisfazione/insoddisfazione e i comportamenti relazionali, considerando come tali anche quelli di natura conflittuale.

Per ciascuna fase del processo d'acquisto, la normativa vigente è stata armonizzata e coordinata anche con riferimento alle teorie economiche sul consumo e ai modelli di analisi che consentono di interpretare i moventi e i comportamenti d'acquisto, con un duplice finalità: valutare natura e portata delle asimmetrie di cui soffre la domanda nei processi di marketing e, conseguentemente, verificare l'efficacia della normativa vigente a fini di tutela del consumatore e dell'utente.

A seguito di tale impostazione, la complessa e variegata normativa sulla tutela del consumatore dovrebbe risultare maggiormente fruibile da parte degli addetti e pure dei non addetti ai lavori, ma anche dispiegare una maggiore efficacia sia nelle fasi di contenzioso e tutela sia, aspetto per molti versi più rilevante, ex ante, ossia nella funzione deterrente di comportamenti commercialmente o legalmente scorretti a danno dei consumatori.

In ulteriore dettaglio, a partire da alcuni consolidate definizioni sulla natura degli interventi di tutela del consumatore - "insieme di politiche e azioni attuate per assicurare che tutti i consumatori ottengano ciò che vorrebbero veramente (se fossero pienamente informati)", ovvero "insieme di azioni che pongono il

consumatore nella condizione di scegliere un prodotto, pur non avendo una sufficiente conoscenza dei suoi attributi e delle eventuali alternative che potrebbero emergere da un'approfondita analisi comparativa, conducibile senza costi aggiuntivi per lo stesso" - l'attività di compilazione è stata ispirata dagli approfondimenti che in diverse aree disciplinari (dalla psicologia economica alla finanza comportamentale, al marketing) sono stati condotti per descrivere e interpretare gli scostamenti fra la condizione ideale, postulata dai modelli microeconomici classici e neoclassici, e quella effettiva, riscontrabile nelle moderne economie di mercato. In altri termini oltre al modello sulle fasi del processo d'acquisto, il riferimento esplicito del codice è costituito dalla più rilevanti e ricorrenti aree di debolezza del consumatore (asimmetrie della domanda, non solo di natura informativa).

Infine, la logica della tutela "preventiva" del consumatore è stata rinforzata mediante l'integrazione della normativa vigente con alcuni riferimenti particolarmente innovativi ai principi dell'educazione del consumatore.

Per educazione del consumatore si è inteso il processo mediante il quale il consumatore apprende il funzionamento del mercato, e la cui finalità consiste nel migliorare la capacità di agire in qualità di acquirente o di consumatore dei beni e dei servizi che sono giudicati maggiormente idonei al miglioramento del proprio benessere.

Ne è conseguito il tentativo di introdurre espliciti riferimenti all'educazione del consumatore quale attività o processo informativo o di istruzione che non abbia quale oggetto il bene o il servizio di una specifica impresa o marca, ma la categoria generale alla quale un bene o un servizio appartiene. Il processo educativo, in tale contesto, non dovrebbe avere in alcun modo finalità promozionale del consumo, ma limitarsi a evidenziare quali attributi dell'offerta sono da valutarsi per poter inferire le prestazioni del prodotto, e quali attributi, seppure non visibili o non valutabili a priori, sono maggiormente influenti sulle medesime prestazioni, nonché la dinamica temporale e causale con cui i legami fra attributi e prestazioni sono soliti manifestarsi.

Il richiamo all'educazione del consumatore, pertanto, è volto all'esemplificazione delle caratteristiche tecniche che rendono percepibili e misurabili i diversi attributi dei prodotti, nonché i loro effetti nel tempo, anche al fine di limitare le più frequenti distorsioni percettive di cui i consumatori soffrono

in fase di raccolta, elaborazione e valutazione delle informazioni relative alle diverse categorie di beni e servizi da acquistare.

3. La competenza legislativa.

Le regole che si sono raccolte nel "codice" sono tutte di matrice statale. La legislazione regionale che, a partire dalla metà degli anni Settanta, è stata via via emanata sulla base del testo originario dell'art.117 Cost., si fondava sulla competenza regionale in materia di "fiere e mercati", ed ha avuto riguardo soprattutto alla disciplina del commercio, e, per quanto attiene ai consumatori, ha interessato soprattutto i finanziamenti alle associazioni che in quell'epoca cominciarono a diffondersi. Finanziamenti destinati a dare sostegno ad iniziative svolte in ambito regionale, per promuovere l'educazione e l'assistenza dei consumatori, per migliorarne l'informazione, per pubblicare testi e materiali volti a creare una migliore consapevolezza dei propri diritti, ovvero a effettuare migliori scelte o un miglior uso di prodotti e servizi.

È probabile che la nuova versione dell'art.117 Cost. possa indurre le Regioni ad assumere iniziative di maggior momento. Tuttavia, è appena il caso di osservare che proprio nella enumerazione delle materie di competenza normativa statale compare nell'art.117 Cost. l'espressione "ordinamento civile".

Questa espressione – per concorde interpretazione – comprende tutte le materie disciplinate dal codice civile e tutte le materie che possono riguardare il diritto civile e il diritto commerciale, i diritti della persona, gli status, etc.

Poiché i rapporti tra "professionisti" e i consumatori sono riconducibili, dal punto di vista giuridico, a rapporti precontrattuali, contrattuali ed extracontrattuali, e poiché la loro disciplina investe lo status dei consumatori (cioè dei loro diritti fondamentali, enunciati dalla legge 30 luglio 1998, n.281), e quindi la posizione giuridica della persona nell'ambito dell'ordinamento, è ragionevole ritenere che tutte queste materie siano ascrivibili all'ambito dell'"ordinamento civile" e che, pertanto, siano oggetto di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Per le medesime ragioni, sono riservate sempre allo Stato la disciplina della concorrenza, la disciplina del credito e del risparmio, tutte materie che o confinano o si intrecciano con le materie riguardanti i rapporti dei consumatori con le imprese.

D'altra parte, è facile intuire che l'introduzione di regole regionali in questa materia finirebbe per alterare la condizione di eguaglianza giuridica in cui hanno diritto di versare i consumatori residenti in ogni località del Paese. Una frammentazione della disciplina, infine, contrasterebbe non solo con l'articolo 3 della Carta costituzionale ma anche con le stesse finalità istituzionali dell'Unione europea, perché sia il disposto dell'articolo 153 del Trattato, sia le numerose direttive comunitarie di tutela del consumatore, hanno lo scopo di migliorare la posizione giuridica dei consumatori e di rimuovere le barriere al mercato interno che ancora sopravvivono o per la difformità delle discipline o per le lacune degli ordinamenti.

Le competenze regionali nel settore dei rapporti dei consumatori non possono, dunque, che avere riguardo a iniziative a favore delle associazioni, a programmi di intervento per l'informazione e l'educazione, eventualmente anche per la soluzione stragiudiziale delle controversie, ma certamente non possono incidere né sui diritti dei consumatori né sulla disciplina dei loro rapporti precontrattuali, contrattuali o extracontrattuali con le imprese.

4. Caratteri della compilazione.

Sulla base di queste premesse, si è proceduto ad identificare la frammentata normativa in materia ed a raccoglierla seguendo le indicazioni provenienti dalla disciplina sulla compilazione dei testi unici: il coordinamento delle disposizioni, il loro aggiornamento, la loro rispondenza ai dettami del diritto comunitario.

La compilazione realizzata prende lo spunto da analoghe compilazioni apparse in altri Paesi dell'Unione europea, come ad esempio il Code de la Consommation francese, la Legge generale sulla difesa dei consumatori e degli utenti spagnola del 1984, e il progetto di codice belga.

Le disposizioni che vi sono raccolte sono quelle oggi vigenti in materia di diritto dei consumatori. Esse sono disposte secondo un ordine logico che ripercorre le fasi del rapporto di consumo, il rapporto che si istituisce tra il consumatore e l'utente con il produttore di beni e servizi e con i suoi intermediari. In ordine ai criteri ordinatori delle regole raccolte nel codice, conviene fin da subito sottolineare che, premesse alcune disposizioni di carattere generale sui diritti dei consumatori, previsti dalla legge n.281 del 1998, il corpo

normativo si occupa della fase anteriore alla istituzione del rapporto, che riguarda l'educazione del consumatore, la sua informazione e la pubblicità commerciale. Si occupa poi della conclusione del rapporto che è funzionale alla circolazione di beni e servizi, si occupa della sicurezza e della qualità dei prodotti e dei servizi, ed infine della posizione giuridica delle associazioni dei consumatori e della disciplina del relativo accesso alla giustizia.

5. La tecnica redazionale.

Obiettivo prioritario del lavoro di redazione del codice è stato quello di riorganizzare in ordine sistematico le numerose leggi intervenute in un lungo lasso temporale a tutela del consumatore. Tale preoccupazione è stata dettata dall'esigenza di dare una risposta al comune malessere che diffusamente si prova dinanzi ad una produzione torrentizia e, quindi, necessariamente disordinata, alla quale si è tentato, spesso, di porre riparo attraverso raccolte e testi unici, che tuttavia non sono serviti allo scopo essendo mancata non solo un'opera di codificazione, ma anche quella di mera consolidazione.

A tale scopo si è discusso sulle diverse alternative che si ponevano sul <<come>> raccogliere la disciplina esistente. Fra le molte possibilità si è ragionato essenzialmente intorno a due opzioni.

La prima incentrata su di una raccolta delle leggi esistenti fatta secondo un criterio di accorpamento che tenesse conto dell'elencazione dei diritti fondamentali indicati nell'articolo 1, comma 2, della legge 30 luglio 1998, n.281. Seppure suggestiva, l'operazione non è sembrata di facile realizzazione pratica, difatti già sotto la lettera a) diritto alla salute, che avrebbe costituito il Titolo I della parte II, è sorta la difficoltà di trovare la specificità della tutela (come consumatore) rispetto alla tutela del diritto alla salute, costituzionalmente garantito.

La seconda opzione, che è stata infine prescelta, ha riaggregato la disciplina intorno al procedimento che accompagna l'atto di consumo.

In questo lavoro di riaggregazione si è puntualmente ripresa la disciplina vigente, ripetendo (nella maggior parte dei casi) le norme nella loro originaria formulazione, limitando le modifiche a quelle rese necessarie da esigenze di coordinamento ovvero di aggiornamento rispetto a normative o problematiche sopravvenute.

In alcuni casi, ai fini di completezza del testo codicistico, sono state inserite, elevandone la fonte, norme di rango non primario.

Tale opera di riorganizzazione e compilazione unitaria rappresenta un indubbio miglioramento del dato normativo vigente.

Infatti, essa elimina le incoerenze e le sovrapposizioni tra le diverse regole che, derivando da diverse direttive introdotte in diversi momenti, si erano verificate in diversi settori, quale, ad esempio, in materia di recesso.

6. La struttura del Codice.

Il codice si compone di 138 articoli riuniti in sei parti.

La parte I (artt.1-3) contiene le disposizioni generali.

In particolare, vengono chiarite le finalità della nuova disciplina e fornite una serie di definizioni di seguito frequentemente utilizzate.

La parte II (artt.4- 32) riguarda educazione, informazione e pubblicità.

Essa guarda a tutta l'attività preliminare che, ancor prima della specifica attività di informazione precontrattuale, pone il consumatore in grado di ottenere una corretta conoscenza del bene da acquistare che, a sua volta, passa necessariamente attraverso l'informazione ed, eventualmente, attraverso l'educazione e la pubblicità.

Invero, allo stato attuale, mentre la normativa sulla pubblicità risulta ampia e puntuale, quella sull'attività di informazione appare ancora episodica e quella sull'educazione è del tutto assente. Si è ritenuto, tuttavia, comunque utile formulare una norma di raccordo al fine di introdurre nel corpo del Codice almeno un riferimento positivo al diritto all'educazione, che non solo è inserito tra i diritti fondamentali nell'art.1 della l. n.281/98, ma è anche espressamente menzionato dall'art.153 del Trattato istitutivo della Comunità Europea <<al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione>> e riconosciuto dalla Risoluzione della CEE del 1975.

In ambito comunitario, infatti, il consumatore – considerato homo oeconomicus – mediante l'informazione è posto nella situazione di poter apprezzare i fattori componenti la qualità e il prezzo del prodotto e quindi nella situazione di poter operare scelte consapevoli. In tal modo, attraverso l'organizzazione della normativa riguardante le informazioni offerte al consumatore mediante le etichette, le diciture stampigliate sulle confezioni, la

documentazione allegata al prodotto, l'indicazione dei prezzi per unità di misura, in modo visibile e comprensibile; il controllo della correttezza dei messaggi pubblicitari, si mira a ridurre l'asimmetria informativa tra il professionista e il consumatore.

L'informazione del consumatore è la linea direttrice che accompagna nel Codice tutto lo svolgimento del rapporto di consumo, perché ricompare nel momento della conclusione del contratto e nel momento della sua esecuzione; ancora l'informazione è richiamata nelle disposizioni del Codice che riguardano la sicurezza e la qualità del prodotto, dal momento che il consumatore deve avere cognizione piena dei rischi presentati dal prodotto e delle caratteristiche che questo presenta sia per poter essere utilizzato con il maggior profitto sia per prevenire eventuali danni derivanti dal suo uso.

In adempimento ad uno dei criteri di delega è stata introdotta una nuova disciplina volta al rafforzamento della tutela dei consumatori in materia di televendita (artt. 28-31).

La parte III (artt.33-98) riguarda la circolazione dei beni e dei servizi.

Questa parte si apre con una disposizione generale che riguarda le regole che devono ispirare l'attività commerciale. Difatti, è stato ritenuto opportuno inserire già nel corpo del codice i principi che ispirano la proposta di direttiva sulla correttezza delle pratiche commerciali.

La disciplina del contratto costituisce l'oggetto principale di tale parte: alle regole che, trasversalmente, riguardano tutti i contratti, pur riferendosi a particolari modalità di circolazione dei beni o dei servizi, seguono le cd. regole di settore che riguardano la disciplina di specifici contratti.

È apparso opportuno un riferimento alla erogazione dei pubblici servizi per quanto riguarda il cittadino consumatore, sia pure sotto forma di norma di coordinamento che rinvia alle specifiche discipline di settore.

La parte IV (artt.100-128) riguarda la sicurezza e qualità dei prodotti. In particolare, vengono raccolte e coordinate le disposizioni in tema di responsabilità per prodotti difettosi, di certificazione di qualità, di garanzia legale di conformità e di garanzia commerciale per i beni di consumo. Sono state introdotte nel corpo del codice altresì le norme in materia di sicurezza generale dei prodotti previste dal decreto legislativo 21 maggio 2004, n.172, attuativo della direttiva 2001/95/CE.

La parte V (artt. 129-135) riguarda le associazioni dei consumatori e l'accesso alla giustizia, con particolare riferimento all'individuazione delle associazioni rappresentative a livello nazionale ed alle azioni proponibili dalle medesime.

Infine, la parte VI (artt.136-137) contiene le disposizioni finali e le abrogazioni.

7. Analisi delle singole disposizioni codicistiche.

Venendo all'analisi del contenuto delle singole disposizioni, può sinteticamente osservarsi quanto segue.

L'articolo 1 riproduce parte del comma 1 dell'articolo 1 della legge 281/98, integrato con un opportuno riferimento sia alla Carta costituzionale che all'articolo 153 del Trattato CE. Il riferimento all'articolo 153 del Trattato CE consente di assumere la fonte comunitaria, in cui esplicitamente si prevede la promozione di un elevato livello di protezione dei consumatori, a principio informatore di tutta la disciplina in materia di tutela dei consumatori. Il richiamo alla Costituzione, d'altro canto, permette di sottolineare come la normativa in materia consumeristica, pur avendo solide basi solo in ambito comunitario, si riannodi alla disciplina costituzionale in tema di diritti della persona.

Con la locuzione "processi di acquisto e di consumo di beni e servizi" si vuole definire l'intero rapporto di consumo, non limitato ai soli aspetti contrattuali, ma comprendente anche gli aspetti preliminari (informazione, pubblicità e altre forme di comunicazione) e quelli conseguenti all'atto di acquisto in senso stretto (recesso, garanzie, rimedi e risarcimenti).

L'articolo 2 riproduce la restante parte del comma 1 dell'articolo 1 della legge 281/98, nonché il comma 2 dello stesso articolo.

L'articolo 3 contiene le definizioni dei concetti giuridici utilizzati nel codice e precedentemente diffuse nei vari testi normativi oggetto del riassetto.

Gli articoli 4 e 5 contengono norme di coordinamento relative ai principi cui deve informarsi l'educazione del consumatore e l'informazione rivolta al medesimo. Le disposizioni non comportano oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

Gli articoli dal 5 al 12 riproducono gli articoli della legge 10 aprile 1991, n.126 - Norme per l'informazione al consumatore, come modificata dalla legge 22

febbraio n.146, tenendo altresì conto del relativo regolamento di attuazione, recato dal D.M. 8 febbraio 1997, n.101. E' stata peraltro aggiunta all'art.6 la lettera c) relativa all'ipotesi di prodotto proveniente da un Paese estraneo alla UE.

Gli articoli dal 13 al 17 riproducono gli articoli da 1 a 5 del decreto legislativo 25 febbraio 2000 n.84 sull'indicazione dei prezzi per unità di misura, costituente attuazione della direttiva 98/6/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi offerti ai medesimi.

L'articolo 18 introduce disposizioni generali in materia di pubblicità e comunicazioni commerciali, anche al fine di rendere possibile l'inserimento futuro di ulteriori disposizioni all'interno del corpus codicistico.

Gli articoli dal 19 al 27 riproducono gli articoli da 1 a 8 del decreto legislativo 25 gennaio 1992, n.74 "Attuazione della direttiva 84/450/CEE, come modificata dalla direttiva 97/55/CE in materia di pubblicità ingannevole e comparativa", come modificato dal decreto legislativo 25 febbraio 2000, n.67, apportandovi le seguenti modifiche:

a) alla lettera d) dell'art.20, nella definizione di operatore pubblicitario, è stata inserita, su specifica segnalazione del Ministero della Comunicazione, in alternativa alla nozione di "proprietario del mezzo", quella di "responsabile della programmazione radiofonica o televisiva"; la medesima modifica è stata inserita al comma 10 dell'articolo 26;

b) al comma 1 dell'articolo 25 è stato fatto salvo il divieto della sopravvenuta legge 3 maggio 2004, n. 112 articolo 10, comma 3;

c) all'art. 26 non è stato riprodotto il comma 14 dell'art.7 del d.lgs 74/92 in quanto la relativa disposizione è confluita nel testo dell'art.132.

L'articolo 28 costituisce una norma di mero coordinamento, finalizzata al rafforzamento della tutela del consumatore in materia di televendite, in conformità ai principi di delega.

Gli articoli 29, 30 e 31 riproducono l'articolo 3-bis della legge 30 aprile 1998, n.122, introdotto dall'art.52 della legge 1° marzo 2002, n.39, con l'aggiunta (effettuata all'interno dei commi 2 e 3 dell'articolo 29) di specifiche disposizioni tratte dal Codice di autoregolamentazione del 14.05.2002 in materia di televendite e spot di televendita di beni e servizi di astrologia, di cartomanzia ed assimilabili, di servizi relativi ai pronostici concernenti il gioco del lotto, enalotto, superenalotto, totocalcio, totogol, totip, lotterie e giochi similari.

L'articolo 32 contiene la disciplina sanzionatoria in materia di televendite, conformemente all'articolo 6 della Delibera n.538/01/CSP del 26 luglio 2001 dell'Autorità per le Garanzie nelle Telecomunicazioni, recante il regolamento in materia di pubblicità radiotelevisiva e televendite.

L'articolo 33 introduce regole generali nelle attività commerciali, in considerazione di principi generali di diritto comunitario in tema di pratiche commerciali sleali.

Gli articoli 34 e 35 riproducono gli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 25 febbraio 2000, n.63, recante attuazione della direttiva 98/7/CE, che modifica la direttiva 87/102/CEE, in materia di credito al consumo.

L'articolo 36 riproduce i commi 4 e 5 dell'art125 del decreto legislativo 1° settembre 1993, n.385, Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; peraltro, si è ritenuto opportuno abrogare la parola "esclusiva", riferita alla concessione del credito, onde facilitare la tutela dei diritti del consumatore.

L'articolo 37 contiene il mero rinvio al Testo unico bancario.

L'articolo 38 costituisce una norma di coordinamento che fa rinvio alla disciplina generale in materia di commercio.

L'articolo 39 riproduce il testo dell'articolo 1 del decreto legislativo 15 gennaio 1992, 50 - Attuazione della direttiva n. 85/577/Cee in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali, sostituendo, però, il termine "operatore commerciale" con quello "professionista", utilizzato a fini di uniformità in tutto il codice ed inserito tra le definizioni generale all'articolo 3.

L'articolo 40 riproduce l'articolo 3 del decreto legislativo 50/92, sostituendo sia la locuzione "valori mobiliari" con quella "strumenti finanziari" (in conseguenza di quanto disposto dal sopravvenuto decreto legislativo 24 febbraio 1998, n.58) sia il termine "nonché" (lettera a) del comma 1) con "e", al fine di uniformare il testo a quello della relativa direttiva comunitaria.

L'articolo 41 costituisce norma di coordinamento, finalizzata all'omogeneizzazione delle disposizioni sul diritto di recesso, conformemente ai criteri di delega.

Gli articoli 42 e 43 riproducono, rispettivamente, gli articoli 5 e 7, comma 2, del d.lgs. 59/92.

L'articolo 44 si limita ad inserire una norma di coordinamento.

Gli articoli da 45 a 57 riproducono sostanzialmente le norme del decreto legislativo 22 maggio 1999, n.185 (Attuazione della direttiva 97/7/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza), specificamente individuate nelle rubriche dei singoli articoli, con le seguenti modifiche eccezioni:

a) dall'articolo 45 sono state eliminate alcune definizioni (consumatore e fornitore: quest'ultimo sostituito con il termine "professionista"), inserite in via generale all'articolo 3, ed è stato espunto il riferimento all'elenco delle tecniche di comunicazione a distanza, originariamente allegato al decreto legislativo 185/99, in quanto ritenuto meramente esemplificativo (ovviamente, tale elenco non è stato nuovamente allegato al testo del codice);

b) all'articolo 47, terzo e quinto comma, è stato aggiunto il riferimento alla normativa sul commercio elettronico;

c) l'art. 49 costituisce innovazione finalizzata al coordinamento della normativa in tema di recesso, in ottemperanza al criterio di delega che prevede l'omogeneizzazione delle relative norme.

L'articolo 58 riproduce gli articoli 11 del decreto legislativo 50/92 e 12 del decreto legislativo 185/99.

L'articolo 59 ricalca gli articoli 12 del decreto legislativo 50/92 e 14 del decreto legislativo 185/99.

Gli articoli da 60 a 63 rappresentano una puntuale esecuzione del principio di delega relativa all'omogeneizzazione del diritto di recesso; a tal fine sono state riprodotte, omogeneizzandole e fondendole tra loro, le relative disposizioni contenute sia nel decreto legislativo 50/92 sia nel decreto legislativo 185/99 (tali disposizioni sono specificamente indicate nelle rubriche dei singoli articoli).

L'art. 64 è una mera norma di coordinamento che rinvia, per le parti non disciplinate dal codice alla specifica disciplina in materia di commercio elettronico.

Gli articolo dal 65 al 77 riproducono le disposizioni contenute negli articoli dall'1 al 12 del decreto legislativo 427/98, recante l'attuazione della direttiva 94/47/CE concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili, cui sono state apportate le seguenti modifiche:

a) l'articolo 65 recepisce l'articolo 1 del decreto legislativo 427/98 così come modificato dall'articolo 4, comma 2, lettera a) della legge 135/2001, che, a sua

volta, detta una diversa definizione del bene immobile. La definizione di "acquirente" è stata modificata per accogliere al suo interno la definizione generale di consumatore prevista dall'articolo 3.

b) il comma 1 dell'articolo 69 estende il termine per l'esercizio del diritto di recesso a 10 giorni lavorativi, omogeneizzandolo a quello indicato nell'articolo 61 per la disciplina generale.

c) l'articolo 71 detta una norma di coordinamento con la disciplina generale in materia di diritto di recesso.

d) gli articoli 72, 76 e 77 costituiscono puntuali riproduzioni di altrettanti articoli del decreto legislativo 427/98, come modificato dalla legge 135/2001. In particolare, l'articolo 72 recepisce l'articolo 7 del decreto legislativo 427/98, come modificato dall'articolo 4, comma 2 lettera b) della legge 135/2001; l'articolo 76 recepisce l'articolo 11 del decreto legislativo 427/98, come modificato dall'articolo 10, comma 1, lettera a) della legge 39/2002; l'articolo 77 recepisce l'articolo 12 del decreto legislativo 427/98, come modificato dall'articolo 10, comma 1. lettera b) della L. n. 39/2002.

Gli articoli dal 78 al 98 riproducono le corrispondenti disposizioni contenute nel decreto legislativo 17 marzo 1995, n.111 (Attuazione della direttiva n. 90/314/CEE concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso"), con le seguenti modifiche:

a) l'articolo 78, comma 2, è stato modificato rispetto al testo originario, per raccordarne la disciplina con quella dei contratti a distanza. La disposizione originaria del decreto legislativo 111/95 era la seguente : "Il presente decreto si applica altresì ai pacchetti turistici negoziati fuori dai locali commerciali, ferme restando le disposizioni del decreto legislativo 15 gennaio 1992, n.50";

b) l'articolo 80 riproduce l'articolo 3 del decreto legislativo 111/95, come modificato dall'articolo 11, comma 6, legge 29 marzo 2001 n.135;

c) l'articolo 81 riproduce l'articolo 4 del decreto legislativo 111/95, come modificato dall'articolo 11, comma 6, legge 29 marzo 2001 n.135;

d) all'articolo 86, si è modificata la lettera h) per raccordarne la disciplina con quella dei contratti a distanza.

L'articolo 98 riproduce l'articolo 21 del decreto legislativo 111/95, come modificato dall'articolo 15, comma 2, della legge 5 marzo 2001, n.57.

L'articolo 99 introduce una norma di coordinamento in materia di servizi pubblici, con la previsione di interventi, nell'ambito delle rispettive competenze, dello Stato e delle Regioni.

Gli articoli dal 100 al 111 costituiscono puntuale riproposizione delle corrispondenti disposizioni contenute nel decreto legislativo 21 maggio 2004 n.172 (Attuazione della direttiva n.2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti), con le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 104, comma 1, è stata estesa anche alle altre amministrazioni competenti per materia, la partecipazione alle procedure di consultazione e di coordinamento tramite l'utilizzo del Sistema Pubblico di Connettività. Al comma 4, si è ritenuto necessario operare un raccordo con la legge n.281/98, costituente la legge cardine in materia di tutela dei consumatori, che stabilisce precisi criteri di rappresentatività delle associazioni dei consumatori operanti a livello nazionale. L'espressione usata dall'articolo 4, comma 4, del d.lgs. n.172/2004 rappresenta invece la pedissequa riproduzione della formulazione contenuta nell'art.5 del d.lgs 17 marzo 1995, n.115 antecedente alle richiamata legge 281/98;

b) all'articolo 105, comma 6, le parole "bilancio dello Stato" sono state sostituite da "finanza pubblica". L'articolo 105 disciplina la materia dei controlli sulla sicurezza dei prodotti immessi sul mercato, in particolare le attività di cui al comma 8, sono svolte facendo ricorso alle risorse umane e strumentali disponibili.

Gli articoli dal 112 al 125 riproducono le corrispondenti disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n.224, come modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2001 n.25.

L'articolo 126 introduce una norma di coordinamento relativamente alle certificazioni volontarie di qualità.

L'articolo 127 rinvia alle norme tecniche UNI EN 45000 o equivalenti.

L'articolo 128 prevede il rinvio alle disposizioni degli articoli da 1519-bis a 1519-nonies del codice civile in materia di garanzia di beni di consumo.

L'articolo 129 riprende l'articolo 4 della legge n.281/98, come modificato dall'articolo 5 della legge n.340/2000.

L'articolo 130 riproduce l'articolo 5 della legge n.281/98, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo n.224/2001, con le seguenti modifiche:

a) al comma 5, ultimo periodo, il riferimento all'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968 n.15 è sostituito dal richiamo agli articoli 46 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2002, n.445;

b) il comma 5-*bis* dell'articolo 5 della legge n.281/98, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo n.224/2001 è stato rinumerato come comma 6, con l'estensione della comunicazione già prevista nel testo originario per le associazioni iscritte all'elenco, anche agli "ulteriori enti pubblici". La previsione della possibilità dell'inserimento nell'elenco tenuto presso la Comunità europea anche di enti pubblici assume un particolare rilievo in considerazione di quanto previsto dall'articolo 3 della direttiva 98/27/CE, ove si prevede che, in materia di violazioni intracomunitarie, per "ente legittimato" si intende qualsiasi organismo o organizzazione, debitamente costituito secondo la legislazione di uno Stato membro, che ha un legittimo interesse a far rispettare le disposizioni di cui all'articolo 1 della direttiva medesima e, in particolare,,: a) uno degli organismi pubblici indipendenti, specificamente preposti alla tutela degli interessi di cui all'articolo 1, negli Stati membri in cui esistono simili organismi e/o b) le organizzazioni aventi lo scopo di tutelare gli interessi di cui all'articolo 1, secondo i criteri stabiliti dal loro diritto nazionale". Ai sensi di tale previsione, dunque, taluni enti pubblici, quali ad esempio le Autorità Garanti, saranno legittimate a proporre in giudizio le azioni inibitorie in caso di controversie transfrontaliere. L'opzione corrisponde alle scelte effettuate dal legislatore inglese, che ha previsto la legittimazione ad agire del Director General dell'Office of Fair Trading e della Financial Services Authority (Regulations, 1994, 1999, 2001).

L'articolo 131 riproduce l'articolo 6 della legge 281/98.

L'articolo 132 recepisce la parte dell'articolo 3 della legge 281/98 relativa all'attribuzione della legittimazione ad agire per le associazioni dei consumatori iscritte nell'elenco. Riproduce, altresì, il comma 2-*bis* dell'articolo 1 della stessa legge 281/98, incorporando gli ambiti di materie che erano definite nell'allegato I alla legge medesima e che sono state inserite all'interno del codice, nonché il richiamo alle normative tuttora vigenti, anch'esse all'epoca elencate nel medesimo allegato, che, pertanto, non viene richiamato.

Non è stato riprodotto il secondo periodo del comma 2-*bis* dell'articolo 1 della legge 281/98, in quanto la relativa competenza resta assorbita in quella prevista ora dall'articolo 137 del codice.

L'articolo 133 riproduce l'articolo 3 della legge 281/98, come modificato dall'articolo 2 del decreto legislativo 23 aprile 2001, n.224 e dall'articolo 11, comma 1, della legge 1 marzo 2002, n.39, con le seguenti modifiche:

a) l'autorità giudiziaria competente è stata individuata nel "Tribunale", omogeneizzando, in conformità della recente riforma dell'ordinamento giudiziario che ha introdotto il giudice unico di primo grado, i vari termini previsti nell'originaria disposizione (giudice competente e pretore);

b) al comma 2 è stata prevista la possibilità per il professionista convenuto di chiamare in giudizio le altre associazioni legittimate ad agire;

c) al comma 5 si è precisato che il tribunale accerta la regolarità formale del processo verbale di conciliazione in composizione monocratica;

d) al comma 7 vengono tenute distinte l'ipotesi di inadempimento al provvedimento del giudice da quella di violazione degli obblighi risultanti dal verbale di conciliazione: nel primo caso, il giudice fissa un termine per l'adempimento degli obblighi stabiliti dal provvedimento; nel secondo, invece, viene data facoltà alle parti di adire il Tribunale perché, con procedimento in camera di consiglio, fissi le conseguenze di tale inadempimento.

e) il comma 10 è stato aggiunto per dare una risposta ai numerosi dubbi sorti in via interpretativa circa i rapporti tra legge 281/1998 e l'art.1469-*sexies* c.c. Si è chiarito che l'azione inibitoria proponibile dalle associazioni dei consumatori ai sensi della norma codicistica sarà regolata - così come espressamente prevede la direttiva 98/27/CE - dalla legge 281/98, sia con riguardo ai soggetti legittimati (le sole associazioni dei consumatori ed utenti iscritte nell'elenco di cui all'art.138), sia con riguardo all'ambito dei provvedimenti ottenibili (non solo propriamente inibitori, ma anche ripristinatori, oltre che l'applicazione delle misure coercitive e la già prevista pubblicazione del provvedimento).

Gli articoli 134 e 135 ottemperano a quanto previsto dai criteri di delega stabiliti dall'articolo 7 della legge n.229/2003 circa la possibilità di attivare forme di composizione extragiudiziale delle controversie, favorite allo scopo di deflazionare il carico di contenzioso pendente ed agevolare la rapida soluzione delle controversie.

L'articolo 136 riunisce in un'unica norma quanto già previsto singolarmente dalle disposizioni richiamate in rubrica.

L'articolo 137, disposizione finale, descrive un meccanismo di aggiornamento delle norme per consentire modifiche al codice.

L'articolo 138 contiene le abrogazioni sia delle norme inserite nel codice, sia di quelle precedentemente già abrogate, al fine di evitarne (anche in via interpretativa) la reviviscenza.

L'allegato riproduce l'allegato II della direttiva n. 2001/95/CE previsto dall'articolo 6, comma 3 del d. lgs. 21 maggio 2004, n.172.

Il provvedimento non comporta oneri a carico del bilancio dello Stato.