

Prot. 24520/2M3E/7

Roma, 31-12-04



Consiglio di Stato

SEGRETARIATO GENERALE

N. 11602/04

Roma, addì 31 dicembre 2004

Risposta a nota del.....

N. Div.

OGGETTO:

Schema di d.lgs. recante il "Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di consumatori - Codice del consumo", ai sensi dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

D'ordine del Presidente, mi pregio di trasmettere il parere numero 11602/04, emesso dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi di questo Consiglio sull'affare a fianco indicato, in conformità a quanto disposto dall'art.15 della legge 21.7.2000, n.205.

**MINISTERO DELLE
ATTIVITA' PRODUTTIVE**

- Gab. On.le Ministro -

ROMA

IL SEGRETARIO GENERALE

Paolo Geronzi



CONSIGLIO DI STATO

Sezione consultiva per gli atti normativi

Adunanza del 20 dicembre 2004

N. Sezione: 11602/04

OGGETTO:

MINISTERO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE.
Schema di decreto legislativo recante il
*“Riassetto delle disposizioni vigenti in
materia di consumatori – Codice del
consumo”*, ai sensi dell’art. 7 della legge
29 luglio 2003, n. 229.

La Sezione

Visto lo schema di decreto legislativo recante
il *“Riassetto delle disposizioni vigenti in
materia di consumatori – Codice del
consumo”*, ai sensi dell’art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, trasmesso con nota del Ministero
delle attività produttive prot. n. 23542-ZM3E/7 dell’8 novembre 2004, pervenuta il 18 novembre
2004, sul quale il Ministero delle attività produttive chiede il parere del Consiglio di Stato;

Esaminati gli atti e uditi i relatori ed estensori, Consiglieri Pier Luigi Lodi, Luigi Carbone,
Paolo Buonvino, Armando Pozzi e Francesco Caringella;

PREMESSO E CONSIDERATO:

1. Lo schema in esame sottopone al parere del Consiglio di Stato il testo di decreto legislativo recante il *“Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori – Codice del consumo”*, in attuazione della delega contenuta nell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229, recante *“Interventi in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e codificazione - Legge di semplificazione 2001”*.

Lo schema è corredato dei concerti dei Ministeri della giustizia, dell’economia e delle finanze e della salute e dei Dipartimenti della funzione pubblica e per le politiche comunitarie, nonché del parere della Conferenza unificata.

2. Quello in oggetto costituisce il primo schema di decreto legislativo di attuazione diretta della *“legge di semplificazione 2001”* e, in generale, uno dei primi provvedimenti della nuova fase di codificazione in materia di semplificazione e riordino (ora denominato *“riassetto”*) normativo dopo quella dei cd. *“testi unici misti”* di cui all’ormai abrogato art. 7 della legge 8 marzo 1999, n. 50 (soppresso dall’art. 23, comma 3, della l. n. 229 del 2003). Questa nuova fase si inserisce tra le iniziative del legislatore volte a realizzare la *“semplificazione normativa”*, a ridurre il numero esorbitante delle regole del nostro ordinamento e a porre rimedio alla loro contraddittorietà, alla loro onerosità nei confronti di cittadini e imprese, alla loro relativamente non elevata qualità.

La prima anticipazione di tale processo si è avuta, di recente, con lo schema di decreto legislativo concernente il *“Codice dei diritti di proprietà industriale”*, in attuazione della delega contenuta nell’articolo 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273, recante *“Misure per favorire l’iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza”*, che richiama espressamente, tra i criteri di delega, la norma-cardine della semplificazione normativa, costituita dall’articolo 20 della l. n. 59 del 1997, come novellato proprio dalla legge n. 229 del 2003.

3. Su tale schema l’Adunanza generale di questo Consiglio di Stato ha espresso il parere n. 2/04 del 25 ottobre 2004.

Nella prima parte del predetto parere, in considerazione della rilevanza dell’intervento e del suo ruolo di precedente, il Consiglio di Stato ha ritenuto necessario evidenziare anche i profili storico-sistematici e le nuove problematiche giuridico-istituzionali che emergono dal nuovo processo di codificazione, riportando indicazioni provenienti dalla prassi ormai consolidatasi in sede europea e internazionale.

Tali considerazioni sono state ritenute utili anche al fine di indirizzare la successiva attività di codificazione del Governo, già preannunciata dal Ministero referente e da altri Ministeri, in attuazione di altre deleghe, tutte relative al riassetto e alla codificazione di materie organiche del nostro sistema giuridico.

Nel fare rinvio a quella sede per tutte le specifiche considerazioni svolte e per lo sviluppo delle relative argomentazioni, si ritiene opportuno – prima di passare all’esame dell’articolato dello schema in oggetto – riportare in questa sede le principali conclusioni raggiunte ed integrarle con ulteriori specificazioni. Difatti, tali osservazioni vanno estese a tutti i casi di riassetto secondo il nuovo sistema, ivi compreso quello di cui allo schema di codice del consumo.

3.1. Sotto un primo profilo, relativo al significato attuale del concetto di “*semplificazione*”, si rileva come questo sia andato evolvendosi notevolmente negli anni, con il progressivo abbandono dello strumento dei singoli regolamenti di delegificazione a favore di un’opera di riduzione del numero di norme e, in generale, di consolidamento/codificazione di quelle restanti. Il termine “*semplificazione*” si è andato via via assimilando a quello di “*qualità della regolazione*”, con l’uso di strumenti nuovi tratti dalla pratica internazionale, volti non soltanto al riordino giuridico-formale delle singole materie ma anche all’effettivo alleggerimento degli “*oneri da regolazione*” nei confronti di cittadini e imprese, sotto un profilo economico-sostanziale.

Anche il concetto di “*codificazione*” si è evoluto rispetto a quello ottocentesco ed è incentrato, oggi, sul riordino di specifici settori organici piuttosto che di macro-sistemi normativi. I “*codici*” della legge n. 229 del 2003, che hanno sostituito i “*testi unici misti*” della legge n. 50 del 1999, di questi ultimi conservano la finalità di riordino (ora definito “*riassetto*”) normativo, con l’ulteriore elemento caratterizzante che al riassetto si accompagna – grazie a criteri di delega più ampi – l’elemento innovativo della sostanza della disciplina codificata. Pertanto, può affermarsi che i decreti legislativi/codici che caratterizzano questa nuova fase di “*riassetto normativo*” posseggono due requisiti essenziali:

- la riforma sostanziale della disciplina legislativa della materia, ispirandosi necessariamente anche a criteri di semplificazione (alleggerimento degli oneri burocratici) e di “*deregolazione*”;
- la creazione di una raccolta organica di tutte le norme di livello legislativo su una determinata materia.

3.2. Una volta chiarito il quadro concettuale dell’intervento di codificazione, va individuata una serie di questioni relative al “*metodo*” della codificazione, ormai definite nella pratica europea e internazionale e rivolte soprattutto al “*Centro del Governo*” di ciascun Paese.

Trattandosi di un processo di codificazione concepito unitariamente dalla l. n. 229 del 2003, l'unicità della sede di previsione (il novellato art. 20 della l. n. 59 del 1997), dei principi e dei criteri direttivi generali (che si affiancano agli specifici criteri di delega per ciascun settore) e dei criteri metodologici di codificazione inducono questo Consiglio di Stato a ritenere necessario, a livello operativo, un approccio coerente, se non coordinato, degli interventi di codificazione, riguardo sia agli aspetti metodologici che ai "confini" tra i vari codici (cfr., ad esempio, i problemi della "perimetrazione" dell'ambito dei singoli codici – di cui *infra*, al punto 3.3 – che necessita di un'opera di coordinamento esterna a chi predispone il singolo intervento: si pensi, in particolare, al confine tra quello in oggetto e altri corpi normativi, tra cui lo stesso codice civile, di cui si dirà ampiamente in seguito, al punto 7).

Peraltro, anche nella prassi internazionale tale visione coordinata appare essere quella che garantisce un'opera di codificazione più coerente, incisiva ed efficace, come dimostra ad esempio la positiva esperienza della *Commission de codification* francese, istituita negli anni '90 tra gli Uffici del Primo Ministro, che con i suoi compiti di assistenza – non certo di sostituzione – delle amministrazioni di settore ha consentito di codificare una buona parte dell'ordinamento francese con criteri metodologici comuni, salvaguardando ovviamente tutte le specificità delle diverse materie codificate, cui provvedevano le diverse amministrazioni di settore responsabili per ciascun *code*.

Anche per il caso italiano, la specifica finalità di alleggerimento degli oneri burocratici e di deregolazione (molto accentuata dalla legge n. 229 del 2003) richiederebbe l'intervento, accanto alle amministrazioni di settore, di uffici diversi, in posizione centrale. È stato, infatti, da più parti rilevato un dato di fondo ai processi di semplificazione e di deregolazione che accomuna tutte le esperienze che si sono succedute negli anni: la dialettica, talvolta il conflitto, tra gli interessi di settore che emergono nel corso dell'istruttoria normativa e un interesse trasversale, di tipo "istituzionale", "neutro", alla qualità della normazione.

Peraltro, una regia unitaria, con un unico referente anche a livello politico, potrebbe collocare in un solo contesto iniziative altrimenti separate e rimesse alla buona volontà delle singole amministrazioni, ma soprattutto potrebbe garantire – con un accorto intervento sulla perimetrazione dei vari codici – la coerenza ordinamentale dell'intero processo di semplificazione, oltre che dei singoli codici all'interno del loro specifico settore. La suddetta regia dovrebbe, altresì, farsi carico del contesto di cd. *multilevel governance* in cui operano gli interventi di semplificazione, contesto in cui oltre allo Stato sono soggetti fondamentali della produzione normativa anche le Regioni e l'Unione europea.

3.3. Sempre a proposito della metodologia della codificazione, è opportuno segnalare – anche in vista dei futuri interventi – alcuni profili ormai tipizzati della metodologia e della tecnica di elaborazione dei codici e dei testi unici, al fine di inserire tale processo, che ha radici antiche e nobilissime, anche nel solco dei valori della “qualità della normazione”. Essi potrebbero essere resi comuni a tutti gli interventi, o quantomeno affrontati in un’ottica unitaria, nell’ambito della *policy* organica unitaria di cui si è detto al punto precedente.

Vanno, quindi, individuati alcuni momenti tipici del processo codificatorio e la soluzione di alcune questioni, che potrebbero accomunare gli interventi, tra cui in particolare:

- la “*perimetrazione*” (cui si è già accennato *retro*, al punto 3.2), cioè l’individuazione degli ambiti di materia e dei raggruppamenti normativi che vanno ricompresi nel codice;
- la *redazione del “piano dell’opera”*, di facile comprensibilità, da trasformare alla fine in un vero e proprio “*indice del codice*” (che la Sezione ritiene sia utile redigere anche per l’intervento in oggetto);
- l’*analisi “interna” della normativa*, in modo da procedere ad accorpamenti, smembramenti o suddivisioni delle norme nelle varie parti del testo e, in definitiva, a una loro riallocazione sistematica.

Si sottolinea come la stesura del codice vada condotta previa definizione di alcuni criteri metodologici comuni quali: l’uniformità della terminologia usata, la ripartizione delle norme in gruppi a seconda se sia possibile modificarle nella sostanza o solo nella forma, la semplicità del linguaggio e la semplificazione di quello esistente, accertando l’uniformità dell’uso di taluni termini, quantomeno all’interno del codice, la tecnica dei rinvii e delle citazioni, il trattamento delle cd. norme intruse, la soluzione delle antinomie, il lavoro di aggiornamento periodico dei codici e di difesa dell’unitarietà della sede della disciplina.

3.4. Va ribadita, anche riguardo allo schema in oggetto, la possibilità di inserire nei “codici” elementi che comportino una effettiva semplificazione “sostanziale”, e preferibilmente una (anche solo parziale) deregolazione della materia, oltre al consolidamento “formale”, secondo i criteri generali di delega valevoli per tutti gli interventi di codificazione di cui alla l. n. 229 del 2003.

In relazione a tale raccomandazione – pur se deve darsi atto che la materia in oggetto si presta poco ad una semplificazione anche sostanziale, trattandosi di rafforzare e sistematizzare i diritti dei consumatori, su cui poco incide la questione dell’alleggerimento di oneri burocratici – lo schema in oggetto non sembra sfruttare in pieno le potenzialità della delega, che come si è detto consentono comunque un intervento di riforma sostanziale e non solo di riordino formale.

3.5. Sotto un altro profilo, l'opera di codificazione – comportando come si è visto un effetto non solo di riordino ma anche fortemente innovativo nell'ordinamento – va considerata alla stregua di ogni “nuova regolazione” e ad essa andranno, pertanto, applicati, quando saranno finalmente portati a regime, i nuovi strumenti tipici della qualità della normazione: l'analisi di impatto della regolazione (AIR), la consultazione delle categorie interessate, la valutazione *ex post* dell'impatto regolamentare (VIR).

Occorre che l'AIR entri a pieno nella “cultura” della produzione delle regole, uscendo dalla fase sperimentale e diventando parte integrante dell'*iter* normativo, coinvolgendo anche, sistematicamente, i destinatari delle norme.

Come è stato rilevato da più parti, e anche dai più recenti documenti delle associazioni delle categorie produttive, per l'AIR occorre un intervento multidisciplinare, con meccanismi di lavoro semplici e adattabili alle diverse esigenze specifiche.

Le più moderne tecniche di AIR prevedono anche una fase di verifica, successiva, dell'impatto della regolazione (cd. VIR) e si spingono sino alla valutazione, *ex post*, del grado di “obbedienza” (cd. *compliance analysis*), di rispetto e di attuazione di una normativa, per ricavarne indicazioni per interventi correttivi.

4. Vanno poi evidenziati due rilevanti profili relativi a questioni di rapporti tra le fonti normative. In particolare, va messo in evidenza il rapporto dei codici – di rango interamente primario, a differenza dei testi unici misti di cui alla legge n. 50 del 1999 – con la normativa regionale da un lato e con le norme statali di livello regolamentare dall'altro.

4.1. La necessità di un raccordo con la normativa regionale è divenuta particolarmente pressante dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che ha radicalmente cambiato il contesto dei rapporti tra fonti normative statali e regionali.

Tale questione, peraltro, non incide sullo specifico intervento in questione, che rientra a più di un titolo nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi del secondo comma dell'art. 117 Cost., soprattutto sotto il profilo dell'“ordinamento civile” (lett. *l*) del secondo comma), come correttamente rilevato anche dalla relazione allo schema in oggetto.

Secondo il costante orientamento di questa Sezione (cfr., ad esempio, il primo parere in materia di fondazioni bancarie, n. 1354/02, nonché il parere in materia di società sportive dilettantistiche, n. 2694/03), l'espressione “ordinamento civile” comprende non soltanto tutte le materie disciplinate dal diritto civile (peraltro, attualmente, le norme fondamentali in materia di tutela dei consumatori sono contenute proprio nel codice civile, agli artt. 1469-*bis* e seguenti e

1519-bis e seguenti: cfr. ampiamente *infra*, il punto 7) ma anche quelle che riguardano ampi settori del diritto commerciale, i diritti della persona, gli *status*, *etc.*

Riguardo alla materia regolata dallo schema in esame, come rileva anche la referente Amministrazione, i rapporti tra “professionisti” e “consumatori” sono riconducibili, dal punto di vista giuridico, a rapporti precontrattuali, contrattuali ed extracontrattuali la cui disciplina investe lo *status* del consumatori (cioè dei loro diritti fondamentali, enunciati dalla legge 30 luglio 1998, n. 281) e quindi la complessiva posizione giuridica della persona nell’ambito dell’ordinamento di settore: tali aspetti rientrano senza dubbio nella materia dell’“ordinamento civile” di cui alla lettera l) del secondo comma dell’art. 117 Cost., come sopra definita.

All’appartenenza a tale materia – già di per sé sufficiente a incardinare la competenza esclusiva dello Stato – si può aggiungere la connessione con quella della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” quali sono, appunto, i diritti dei consumatori (lett. m) del secondo comma dell’art. 117) e, sotto aspetti particolari, con quella della “tutela del risparmio” e della “tutela della concorrenza” (lett. e) dello stesso comma). Appare, infatti, evidente la necessità – nella materia in esame – di regole uniformi sul territorio nazionale, per non alterare la “condizione di eguaglianza giuridica” cui hanno diritto di versare i consumatori residenti in ogni località del Paese. Per non parlare dell’ambito territorialmente ancora più ampio delle disposizioni di rango comunitario, che tutelano in modo omogeneo il consumatore che agisce nel mercato interno dell’Unione europea.

In considerazione del grande rilievo, sia sostanziale che sistematico, della materia del consumo e della tutela dei consumatori, va, inoltre, esclusa la possibilità di ricondurla a quella, più angusta, del solo “commercio”, inteso come disciplina, prevalentemente amministrativa, delle relative attività e non come disciplina civilistica dei rapporti tra le parti contraenti, sotto lo specifico profilo del rapporto tra parti “non uguali” come è quello tra “professionista” e “consumatore”, caratterizzato dalla “debolezza strutturale” di quest’ultimo.

Le competenze regionali nei riguardi dei consumatori potranno, invece, avere ad oggetto iniziative a favore delle associazioni o programmi di intervento per l’informazione e l’educazione ma non possono incidere né sui diritti dei consumatori né sulla disciplina dei loro rapporti precontrattuali, contrattuali o extracontrattuali con le imprese.

4.2. Sempre in relazione alle questioni dei rapporti tra le fonti normative, va affrontato, infine, il delicato problema delle relazioni tra i nuovi “codici”, limitati al solo livello primario, e la normativa regolamentare attuativa, integrativa e di delegificazione, dovendosi ritenere possibile, in via generale, elaborare, contestualmente, anche un testo unico (innovativo) delle disposizioni

regolamentari sulla stessa materia, anche in assenza di previsioni espresse nella delega (cfr. il richiamato parere dell'Adunanza generale n. 4/04).

Tuttavia tale raccomandazione non sembra potersi applicare allo schema in oggetto, che solo in pochi casi ricorre alla “legificazione” o “rilegificazione” di norme che avrebbero potuto trovare una sede più consona in una normativa di livello secondario (cfr., ad esempio, nello schema in oggetto gli articoli 105, commi 6, 8 e 9, in materia di controlli, e 129, comma 4, lett. h), seconda parte, sul Consiglio nazionale dei consumatori): il numero esiguo di tali disposizioni non consente di suggerire l’emanazione, per la materia in oggetto, di un *corpus* autonomo di norme regolamentari e fa ritenere, invece, preferibile il criterio della completezza, con conseguente accorpamento in una disciplina unitaria di rango legislativo anche di singole disposizioni di carattere organizzativo-regolamentare.

5. Per completare il quadro generale, occorre far cenno al rapporto tra le funzioni consultive del Consiglio di Stato e l’attività di codificazione.

Non occorre qui ricordare la “evoluzione” delle funzioni consultive del Consiglio di Stato, con la l. n. 127 del 1997, dal sostegno all’attività di gestione dell’amministrazione pubblica al ruolo prevalente di organo ausiliario nell’attività di “regolazione”, né ribadire il loro carattere neutrale, che conferisce al parere dell’Istituto sugli schemi di atti normativi un ruolo distinto da quello degli altri avvisi “interni” al procedimento di formazione della volontà normativa del Governo, ponendolo al termine del processo, con la sola eccezione dei pareri delle Camere (sul punto, è sufficiente rinviare – tra gli altri – al parere dell’Adunanza generale del 2 ottobre 2003, n. 4/03, relativo al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, nonché al parere della Sezione per gli atti normativi n. 3075/04 del 17 maggio 2004, sulla disciplina attuativa in materia di immigrazione).

Con specifico riferimento al processo di semplificazione e codificazione, le predette considerazioni sul ruolo istituzionale del Consiglio di Stato – insieme con quelle sulla necessità di un’attenzione specifica alla qualità della regolamentazione – inducono però a suggerire di associare sistematicamente il Consiglio di Stato all’attività di “semplificazione” normativa in senso lato. Ciò può avvenire, oltre che attraverso una partecipazione diretta alla fase di riassetto – come già avvenuto per quella di riordino, ad esempio, con il testo unico in materia di espropriazione, d.P.R. n. 327 del 2001, la cui stessa redazione fu demandata al Consiglio di Stato – anche mediante un sostegno tecnico-giuridico alla fase di definizione e “messa a regime” degli strumenti di qualità della regolazione che risulta, come si è visto, strettamente connessa al processo di codificazione.

Tale considerazione appare coerente con l'affermazione che, ai sensi dell'art. 17, comma 25, della legge n. 127 del 1997, il parere del Consiglio di Stato è obbligatorio non solo per l'attività regolamentare ma anche per "l'emanazione dei testi unici": tale espressione va intesa in senso ampio e ricomprende sia i testi unici "compilativi" che quelli "innovativi", inclusi gli attuali "codici", anche laddove la specifica norma di delega non dovesse contenere tale indicazione.

6. Venendo all'esame dello specifico schema di decreto legislativo in oggetto, la relazione dà atto di come il riassetto delle norme esistenti potesse essere effettuato alla stregua di due possibili criteri:

a) un criterio di accorpamento basato sull'elencazione dei diritti fondamentali di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 281 del 1998;

b) un criterio di riagggregazione intorno al procedimento che accompagna l'atto di consumo.

La Sezione condivide le ragioni illustrate nella relazione di accompagnamento a sostegno della seconda opzione. Il primo approccio, per certo suggestivo, risulta infatti di non facile attuazione, se si considera che i diritti fondamentali del consumatore elencati dalla legge n. 281 del 1998 non sono tutti riconducibili in via esclusiva allo *status* di consumatore (si pensi al diritto incompressibile alla salute ex art. 32 Cost.); di qui la difficoltà di rintracciare un filo conduttore che evidenzia la specificità della tutela del consumatore rispetto agli altri titolari dei diritti di che trattasi.

Peraltro, in aggiunta a quanto ritenuto dal Ministero referente, può affermarsi che la disciplina organica del procedimento che accompagna l'atto del consumo contenuta nello schema in oggetto deve considerarsi come paradigma per qualsiasi forma di consumo, anche disciplinata in sub-settori specifici (ad esempio: bancario, assicurativo, finanziario, *etc.*), con la conseguenza che ogni deroga a tale paradigma, oltre ad essere espressa e di stretta interpretazione, deve corrispondere ad un'esigenza di interesse generale.

7. Lo schema di codice in oggetto non ricomprende le norme in materia di tutela del consumatore oggi contenute nel codice civile: si tratta degli articoli 1469-*bis* e seguenti, in tema di clausole abusive, e degli articoli 1519-*bis* e seguenti, in tema di vendita di beni mobili di consumo.

L'omissione – ad avviso della Sezione – priva il codice in esame di alcune disposizioni fondamentali in tema di tutela del consumatore, incidendo sull'organicità della disciplina e impedendo un'accurata opera di raccordo tra dette norme e quelle collocate al di fuori del codice civile (si pensi all'indispensabile coordinamento tra le norme in materia di azioni delle associazioni dei consumatori, che permangono nell'articolo 1469-*sexies* c.c., e quelle trasferite nel codice del consumatore).

Si rileva come dette norme siano il frutto di recenti novelle legislative al codice civile introdotte, in attuazione rispettivamente delle direttive 93/13 e 99/44 CE, dalla legge n. 52 del 1996 (poi novellata dalle leggi n. 526 del 1999 e n. 14 del 2003) e dal decreto legislativo n. 24 del 2002. La scelta di intervenire sul codice civile fu, in quei momenti, motivata dall'assenza di una *sedes materiae* capace di raccogliere organicamente le norme sul consumatore, non essendosi rivelata idonea a tal fine la normativa introdotta con il d.P.R. n. 224 del 1988, attuativa della direttiva n. 85/374 CEE sui prodotti difettosi.

Il sopravvenire del codice del consumatore fa, ora, venire meno quelle esigenze che giustificarono la temporanea inserzione nel codice civile, da un lato, di un apposito Titolo (XIV-*bis*) alla fine della parte generale sul contratto e prima della disciplina dei singoli contratti e, dall'altro, del § 1-*bis* rubricato "*Della vendita dei beni di consumo*". Il nuovo codice costituisce, oggi, la sede sistematicamente più idonea in cui collocare le disposizioni *de quibus*, inserendole nell'ambito della disciplina organica di protezione del consumatore, come auspicato nelle stesse relazioni governative alle normative ora richiamate.

Questo Consiglio di Stato ritiene, pertanto, che le suindicate disposizioni debbano essere espunte dal codice civile e introdotte nel codice del consumo, valutando se del caso la creazione di un raccordo tra il *corpus* civilistico e il nuovo "codice di settore", nei termini di cui si dirà oltre.

Il predetto rilievo rende, altresì, lo schema di "codice del consumo" coerente con il nuovo processo di riassetto normativo di cui si è detto *retro*, al punto 3.1, e con il rapporto tra codice civile e nuovi "codici di settore".

Difatti, se il modello illuministico della codificazione è sicuramente scomparso (si è parlato di "età della decodificazione"), rimane – e, anzi, si fa più pressante, non solo in Italia – l'esigenza di riordino sostanziale e di riduzione dello *stock* normativo. Ciò ha consentito, negli ultimi anni, un ritorno della cultura della "codificazione", sotto forme diverse rispetto a quelle di matrice ottocentesca e soprattutto con metodologie più attente all'impatto sostanziale delle norme ed alla indispensabile coerenza e armonia giuridica delle stesse all'interno di ciascun codice e con le altre norme dell'ordinamento giuridico (come si è detto *retro*, al punto 3.1).

Cambia in tal modo l'idea di codificazione: essa si accompagna al raggiungimento di equilibri provvisori, ma di particolare significato perché orientati a raccogliere le numerose leggi speciali di settore, in modo tale da conferire alla raccolta una portata sistematica, orientandola ad idee capaci di garantire l'unità e la coerenza complessiva della disciplina. Si è in una fase storica nella quale all'idea regolativa del codice si è sostituita l'esistenza di discipline sistematicamente organizzabili in una pluralità di codici di settore. Le codificazioni incentrate sull'unità del soggetto giuridico e sulla centralità e sistematicità del diritto civile stanno, quindi, lasciando spazi a micro-sistemi

ordinamentali, non fondati sull'idea dell'immutabilità della società civile, improntati a sperimentalismo ed incentrati su logiche di settore, di matrice non esclusivamente giuridica.

A questa codificazione di nuova generazione appartiene anche il codice del consumo.

Sotto un diverso profilo, il suggerito spostamento di sede delle norme in questione si fonda sull'ulteriore considerazione che la normativa di fonte comunitaria a tutela del consumatore ruota intorno ad un'esigenza di protezione speciale di questo soggetto, qualificato come "parte debole" del rapporto con l'interlocutore professionale, rispetto al quale si trova in una posizione di "asimmetria contrattuale". Di qui un approccio specifico, ignoto al codice civile del 1942 fondato su un concetto formale di eguaglianza, diretto a garantire una tutela sostanziale, attenta all'equilibrio effettivo – normativo ed economico – del contratto. Ciò trova conferma nella previsione di meccanismi di riequilibrio, basati su "nullità di protezione" rilevabili, anche d'ufficio, a vantaggio del solo contraente debole e nella necessità di affiancare alla tutela individuale strumenti di tutela processuale a carattere associativo, capaci di sopperire alla debolezza economica e professionale del consumatore *uti singulus*. Evidente appare, pertanto, la necessità di riportare detti principi speciali nell'ambito del codice di settore.

Così come intuibile si appalesa il vantaggio pratico, per i consumatori, nel potere consultare in un unico testo normativo tutte le disposizioni finalizzate alla loro protezione specifica.

Alla stregua di quanto esposto, si propone l'inserimento dell'attuale Capo XIV-*bis* del codice civile nella Parte III del codice in oggetto, in un Titolo autonomo successivo al Titolo I, dopo l'attuale art. 37, da denominare "*Dei contratti del consumatore in generale*". In alternativa, lo stesso gruppo di norme può essere inserito all'inizio della Parte III, Titolo I, come nuovo Capo I, da inserirsi tra gli attuali articoli 32 e 33.

Per converso, le norme di cui agli articoli 1519-*bis* e seguenti del codice civile, sulle garanzie nelle vendite di beni mobili di consumo, possono essere collocate per esteso nel Titolo IV della Parte IV, al posto della norma di rinvio solitaria di cui all'attuale articolo 128. In alternativa, il relativo articolato – debitamente modificato specialmente con riguardo ai vari rinvii in esso contenuti – potrebbe essere collocato nella Parte III, Titolo III, come nuovo Capo I da inserirsi tra gli attuali articoli 64 e 65.

Si raccomanda, infine, di accompagnare lo spostamento delle norme in questione dal codice civile a quello del consumo con l'inserimento, in entrambe le sedi (ma soprattutto nella prima), di disposizioni di reciproco raccordo, anche finalizzate a ribadire la soggezione dei contratti del consumatore ai principi generali e alla normativa del codice civile, per quanto non diversamente disposto, per evitare che il mancato raccordo possa fare ipotizzare, ad esempio, la non applicabilità

al consumatore di principi fondamentali (artt. 1175, 1176, 1421 c.c., *etc.*), ovvero la riapplicabilità di disposizioni come gli articoli 1341 e 1342 c.c.

7.1. Si può ora iniziare l'esame dei singoli articoli dello schema, prendendo le mosse da quelli del codice civile che attualmente non figurano nell'articolato. Dette norme necessitano comunque di talune correzioni.

Occorre in primo luogo analizzare il significato del canone di buona fede di cui all'articolo 1469-bis, primo comma, del codice civile, di cui si riporta il dettato: "*Nel contratto concluso tra il consumatore ed il professionista si considerano vessatorie le clausole che, malgrado la buona fede, determinano a carico del consumatore un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto*".

La questione è stata oggetto di non univoche interpretazioni: essa verte sui concetti di buona fede soggettiva e oggettiva, il primo tipico dei rapporti assoluti, *erga omnes*, disciplinati dal Libro III c.c. (secondo il paradigma dell'art. 1147 c.c.) e il secondo attinente ai rapporti relativi, *inter partes*, come quelli contrattuali di cui al Libro IV c.c. (artt. 1337, 1366, 1375 c.c., *etc.*).

Secondo un primo, non maggioritario, orientamento, l'espressione "*malgrado la buona fede*", intesa in senso strettamente letterale, e quindi in una dimensione soggettiva, vuole significare, in una logica di protezione del consumatore, che una clausola produttiva di un significativo squilibrio è per ciò solo, pur in presenza della buona fede del professionista, abusiva.

In questa prospettiva, il richiamo dell'irrelevanza della buona fede del professionista attesta l'assoluta ininfluenza dello stato psicologico in cui quest'ultimo versi in ordine alla intrinseca idoneità lesiva che la singola clausola abusiva potrebbe avere per gli interessi della controparte.

L'ipotesi ricostruttiva riportata si fonda, in primo luogo, sulla valorizzazione del dato letterale della direttiva comunitaria, ove l'originaria espressione "*en dépit*" (nel contesto dell'espressione "*en dépit de l'exigence de bonne foi*") può appunto tradursi con "*malgrado*". La tesi è poi corroborata dalla valorizzazione della *ratio* di tutela del consumatore che ispira la normativa in esame, nella misura in cui, per un verso, rende non opponibile al consumatore danneggiato la buona fede dell'interlocutore e, per altro verso, lo esonera dalla prova della contrarietà a buona fede della clausola.

La Sezione, pur dando atto dell'opinabilità della questione, ritiene condivisibile il secondo, prevalente, orientamento, che intende il riferimento alla buona fede come richiamo alla "buona fede oggettiva", tipica di un rapporto *inter partes*.

Quanto all'argomento letterale di cui sopra, infatti, "*en dépit*" significa non solo "*malgrado*", "*nonostante*", ma anche e soprattutto, più letteralmente, "*in dispetto*", vale a dire "*contro*" il

dettame della buona fede, che in tal senso non può che essere intesa in modo oggettivo. Ulteriore riprova dell'assunto è data dalle versioni tedesca e inglese della direttiva, che contengono espressioni come “*entgegen dem Gebot von Treu und Glauben*” e di “*contrary to the requirement of good faith*”; e dove a termini come *Gebot* (precetto, dettame) e *requirement* (esigenza) fanno da suggello – tramite il richiamo alla “contrarietà a”: “*entgegen dem*”, “*contrary to*” – espressioni quali *Treu und Glauben* e *good faith*.

Sul piano sostanziale, si rileva che detta soluzione non può in alcun modo comportare un'attenuazione della tutela del consumatore, posto che la buona fede è un parametro giudiziale di verifica e non un fatto oggetto di prova da parte del consumatore.

Secondo la dottrina prevalente, una interpretazione conforme alla direttiva comunitaria impone, infatti, di considerare il duplice riferimento sia alla “buona fede” che al “significativo squilibrio” a carico del consumatore come un'endiadi (o sovrapposizione) rafforzativa, secondo cui il significativo squilibrio non è altro che una “figura sintomatica”, un modo di manifestarsi, della contrarietà al principio di buona fede.

A conferma di ciò, basti rilevare che la legge di attuazione francese della medesima direttiva (n. 95/96 del 1° febbraio 1995) non ha ritenuto necessario (art. 1, modificativo dell'art. L.132-1 del *code de la consommation*) richiamare il criterio di buona fede, e ha ristretto la formulazione della clausola generale al mero richiamo dello “squilibrio significativo” tra diritti e obblighi delle parti. Una posizione più legata alla lettera della direttiva comunitaria – ma sempre nel senso della buona fede oggettiva – è quella del legislatore tedesco, che nel nuovo paragrafo 307 del BGB (introdotto da una legge del 26 novembre 2001) dispone che “Le clausole abusive sono quelle che, in violazione dei precetti della buona fede, pregiudicano in misura rilevante la controparte del professionista (*Bestimmungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen sind unwirksam, wenn sie den Vertragspartner des Verwenders entgegen den Geboten von Treu und Glauben unangemessen benachteiligen*)”. Analogamente alla Germania, il Regno Unito – pur non possedendo la clausola della *good faith* tipica dei sistemi di *civil law* – ha ripreso quasi pedissequamente la direttiva comunitaria nella *Unfair Terms in Consumer Contracts Regulation* approvata il 14 dicembre 1994, all'articolo 5(1), considerando anche in questo caso il significativo squilibrio come figura sintomatica del contrasto con la buona fede in senso oggettivo.

Sul versante processuale, il timore di far gravare sul consumatore l'onere della prova può essere fugato sulla scorta della considerazione sistematica che le norme che sanciscono le nullità delle clausole inserite in pregiudizio dei diritti del consumatore (vedi, ad esempio, il decreto legislativo n. 24 del 2002) operano sul piano oggettivo, senza che abbia rilievo la condizione soggettiva del professionista.

L'accoglimento di questa seconda impostazione dovrebbe comportare la sostituzione, nel testo dell'articolo 1469-*bis*, primo comma, dell'espressione "*malgrado la buona fede*" con le parole: "*in contrasto con la buona fede*", ovvero, sull'esempio dell'ordinamento francese, la integrale eliminazione della medesima espressione (in quanto da ritenere già contenuta nel riferimento al "*significativo squilibrio*").

7.2. È opinione dottrinale e giurisprudenziale ormai pacifica quella secondo cui l'espressione "*inefficacia*", recata anche nella rubrica dall'articolo 1469-*quinquies* del codice civile al fine di contrassegnare il regime delle clausole abusive, debba leggersi come sinonimo atecnico di nullità relativa o, meglio, di nullità di protezione. Questo, sulla base di una pluralità di ragioni:

a) sul piano letterale, la terminologia adoperata dal legislatore, non vincolante per l'interprete, è neutra. La stessa categoria dell'inefficacia è una categoria neutra poiché attiene al profilo della produzione degli effetti e non a quello della regolarità del contratto. Si deve allora riqualificare sul piano interno il significato di detta inefficacia. Dirimente appare, in questa prospettiva, la considerazione che nella specie l'inefficacia non si ricollega alla volontà delle parti od a situazioni oggettive ma si atteggia come conseguenza di un difetto originario della stipulazione contrattuale, e più precisamente alla violazione di un divieto di condotte abusive stabilito da una norma imperativa di derivazione comunitaria di protezione del consumatore. Si tratta pertanto di una nullità di protezione, costituente una *species* del *genus* delle nullità contrattuali per violazione di norme imperative di cui all'articolo 1418, primo comma, del codice civile. Nullità di protezione peraltro già rinvenibile espressamente sia in disposizioni del codice civile come l'art. 1815, secondo comma, sugli interessi usurari, sia in leggi di settore come l'art. 127, comma 2, del t.u. in materia bancaria (d.lgs. n. 385 del 1993), sulla trasparenza delle condizioni contrattuali;

b) sul piano concettuale, la categoria dell'inefficacia relativa viene utilizzata con riferimento alla tutela dell'interesse di un terzo, esterno al contratto (c.d. inefficacia relativa del contratto che non può essere opposta ad un terzo). Nella fattispecie in esame l'interesse tutelato è invece quello di una delle parti del contratto protetto da una disposizione imperativa di derivazione comunitaria. La qualificazione della fattispecie in termini di inefficacia pura determinerebbe allora la creazione di una nuova ipotesi, eccentrica e asistemica, di inefficacia. Più corretta appare invece la riconduzione della figura alla patologia contrattuale, che, nell'architettura del codice civile, ricomprende la violazione delle norme poste a tutela di una parte del contratto;

c) il ricorso alla categoria dell'inefficacia non scioglie tutti i dubbi sugli aspetti del regime giuridico del rapporto non affrontati dalla normativa in esame. Se, infatti, si trattasse di inefficacia, la disciplina di riferimento sarebbe solo quella prevista dal Capo XIV-*bis* del c.c. Questa, tuttavia,

non può considerarsi esaustiva perché il nostro ordinamento non contiene una disciplina generale dell'inefficacia. Basti pensare al regime della prescrizione dell'azione, al tema della tutela dei terzi, al problema della sanabilità, alla disciplina della conversione. La soluzione dell'inefficacia, quindi, lascia sul tappeto incertezze sul piano della disciplina; e, soprattutto, rischia di favorire (si pensi alla prescrizione dell'azione a fronte dell'imprescrittibilità dell'azione di nullità) soluzioni non coerenti con l'obiettivo di protezione del consumatore che rappresenta la *ratio* della disciplina di che trattasi. Non altrettanto a dirsi se si considerasse tale inefficacia come nullità di protezione. Se infatti anche la nullità ha smarrito la sua originaria monoliticità (v. il successivo punto d), è anche vero che essa conosce una disciplina generale dettata dal codice civile (artt. 1418-1424), capace di risolvere i problemi di disciplina non specificamente affrontati dalla normativa di origine comunitaria (come le sopra ricordate tematiche della sanatoria, della prescrizione, della conversione e della tutela dei terzi);

d) ancora, la frantumazione della categoria (in passato unitaria) della nullità rende fisiologico che, in talune circostanze, siano apportate, in una logica di protezione, deroghe, anche significative, allo statuto tradizionale della nullità medesima. Infatti, le deroghe al regime della nullità, che, secondo i sostenitori di una tesi dottrinale minoritaria, giustificerebbero la qualificazione della sanzione prevista dall'art. 1469-*quinquies* in termini di inefficacia, assumono un significato profondamente diverso nel presupposto che non esista più una nullità ma che, al contrario, emergano molteplici nullità dal regime in parte differente. Di conseguenza, considerata la pluralità di statuti della nullità, non può condividersi la tesi in virtù della quale la diversità di regime rispetto a quello tradizionale impedisca la qualificazione della categoria in esame come nullità;

e) la tesi della nullità è stata suffragata dall'interpretazione autentica che dell'art. 1469-*quinquies* hanno dato i dd.lgs. n. 24 del 2002 (art. 1519-*octies* c.c.) e n. 231 del 2002 (art. 7) in materia, rispettivamente, di acquisto dei beni mobili di consumo e di ritardo di pagamento nelle transazioni commerciali. Nelle relazioni di accompagnamento è stato, infatti, chiarito che l'inefficacia derivante dalla violazione di una normativa imperativa di protezione non può che essere considerata, nel nostro ordinamento, come nullità di protezione soggetta ad un regime derogatorio rispetto a quello tradizionale ed è stata qualificata *expressis verbis* come atecnica la terminologia di inefficacia, evocativa in realtà di una nullità in senso stretto della clausola. In particolare, nella relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 24 del 2002, si mette in rilievo che l'utilizzo del termine "nullità", pur dando luogo ad una discrasia rispetto al riferimento all'"inefficacia" operato, in tema di clausole abusive, dall'art. 1469-*quinquies* del codice civile, restituisce correttezza dogmatica all'istituto in esame, posto che l'inefficacia è solo l'effetto di una patologia derivante da norme imperative, patologia qualificabile in termini di nullità di protezione.

La correzione costituisce quindi un passaggio preliminare ad un'auspicabile futura rivisitazione della norma codicistica presa come *tertium comparationis*. Con l'art. 1519-*octies* c.c., in sostanza, il legislatore ha voluto fornire una sorta di interpretazione autentica dell'art. 1469-*quinquies*, ponendo fine al dibattito, precedentemente sviluppatosi, circa la natura giuridica della patologia ivi prevista;

f) infine, la soluzione proposta è in linea con la stessa scelta generale operata dall'articolo 136 del codice in esame nel senso di sanzionare in termini di nullità ogni pattuizione in contrasto con le disposizioni del codice attributive di diritti al consumatore. Scelta che incontra una specifica applicazione in materia di multiproprietà all'articolo 74, in continuità con la normativa dettata dall'articolo 9 del decreto legislativo n. 427 del 1998.

La qualificazione in termini di nullità è in definitiva necessaria nell'ottica del coordinamento delle disposizioni vigenti e, soprattutto, allo scopo di assicurare un livello pieno ed effettivo di tutela del consumatore.

Si propone, pertanto, la riformulazione dell'articolo 1469-*quinquies* c.c. nei seguenti termini:

- a) sostituire nella rubrica il termine "inefficacia" con "nullità di protezione", o "nullità relativa";
- b) sostituire al primo comma la parola "inefficaci" con "nulle";
- c) sostituire al secondo comma la parola "inefficaci" con "nulle";
- d) sostituire al terzo comma la parola "inefficacia" con "nullità";
- e) sostituire al quinto e ultimo comma la parola "inefficace" con "nulla".

8. La Parte I dello schema di codice, dedicata alle disposizioni generali, comprende gli articoli da 1 a 3.

8.1. L'articolo 1 può essere riformulato, per maggiore chiarezza, nei seguenti termini: "*Nel rispetto dei principi fondamentali posti dalla Costituzione per la tutela dei diritti della persona ed in conformità ai principi contenuti nei trattati istitutivi delle Comunità europee, con particolare riguardo all'articolo 153 del trattato istitutivo della Comunità economica europea, e nel trattato dell'Unione europea, nonché nella normativa comunitaria e nei trattati internazionali, il presente codice armonizza e riordina le normative concernenti i processi di acquisto e consumo, al fine di assicurare un elevato livello di tutela dei consumatori e degli utenti*".

L'espunzione del riferimento ai "*beni e servizi*" è dovuta al raccordo con quanto affermato al punto 8.2.

8.2. L'articolo 2 elenca i diritti dei consumatori recependo la disciplina dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 281 del 1998.

Si propone l'eliminazione, nel comma 2, lettera e), delle parole "*concernenti beni e servizi*".

All'indomani dell'emanazione della legge n. 52 del 1996, il Governo italiano è stato colpito da una procedura di infrazione instaurata dalla Comunità europea. Nel novero degli addebiti era compresa la limitazione della disciplina delle clausole abusive, in contrasto con la portata generale della direttiva, "... ai contratti aventi per oggetto *la cessione di beni e la prestazione di servizi*".

Il Governo italiano, in sede difensiva, aveva negato che la dicitura proposta potesse risultare restrittiva rispetto a quella comunitaria, dove espressamente si fa riferimento ad ogni tipo di contratto tra consumatore e professionista; e aveva fatto presente che il legislatore interno, con la soluzione adottata, non aveva inteso introdurre deroghe o limitazioni, provvedendo semplicemente ad estrinsecare il contenuto già presente nella normativa comunitaria.

Stante la prosecuzione della procedura di infrazione, con la legge n. 526 del 1999 (legge comunitaria 1999) sono state recepite nel Capo XIV-bis del c.c. le modifiche richieste dalla Commissione, con la soppressione del riferimento legislativo all'oggetto dei contratti (è stato così eliminato l'inciso – ritenuto limitativo – "*aventi per oggetto la cessione di beni e servizi*").

Analoga eliminazione deve essere attuata nell'articolo in esame (e in particolare alla lettera e) del comma 2, che ripropone fedelmente l'articolo 1 della legge n. 281 del 1998, a sua volta identico all'allora vigente testo dell'articolo 1469-bis citato) e in tutte le altre parti dello schema ove ricorre questa espressione (ad esempio, nella rubrica della Parte III, nei suoi articoli 36, 39, *etc.*), eventualmente sostituendola con altra più appropriata.

8.3. L'articolo 3 contiene le definizioni.

Una prima considerazione riguarda la nozione di consumatore recata dalla lettera a) del comma 1. Detta nozione comprende, oltre al soggetto che opera in un contesto non professionale, anche la persona fisica alla quale sono dirette comunicazioni commerciali. Si tratta di un ampliamento rispetto alle definizioni enunciate dalla disciplina comunitaria (art. 2 dir. 93/13/CEE del 5 aprile 1993, come recepita dall'articolo 1569-bis c.c.), in materia di contratti del consumatore. Al fine di evitare che detta nozione allargata ponga problemi di coordinamento e di disciplina, con particolare riferimento al dubbio se siano estensibili anche al destinatario delle informazioni le norme sui contratti che sono destinate esclusivamente al contraente non professionale, è necessario che il richiamo a quest'ultima nozione sia espunto dalle definizioni generali di cui all'articolo 3 e ricollocato nella sua naturale *sedes materiae*, costituita dal Titolo II, ivi precisandosi all'articolo 5 che per consumatore si intende, ai soli fini della disciplina specifica, la "*persona fisica alla quale sono dirette informazioni commerciali*".

La lettera c) del comma 1 definisce come controparte del consumatore il “professionista”, nel senso sia di imprenditore *ex art. 2082 c.c.* che di “professionista intellettuale” *ex artt. 2229 e ss. c.c.* La Sezione, pur nella consapevolezza che tale dizione è quella già utilizzata dalla legislazione nazionale di attuazione della normativa comunitaria ora confluita nel codice in oggetto, rileva che l’equiparazione di due figure tenute ben distinte dall’impianto del codice civile, specie sul piano della responsabilità (come dimostra la norma speciale di cui all’art. 2236 c.c.), può dar luogo a disarmonie interpretative.

Per restituire omogeneità alla terminologia utilizzata è preferibile, poi, che anche nella definizione estensiva di professionista di cui alla lettera c) si utilizzi, così come a proposito del produttore (lettera d), la nozione di intermediario piuttosto che quella più generica di “*persona che agisce in nome e per conto di*”.

Valuti infine l’Amministrazione l’opportunità di stralciare dalle definizioni generali le nozioni di produttore e di prodotto, per riproporle solo nella Parte IV, dedicata alla normativa sulla sicurezza dei prodotti (articoli 100 e seguenti). In tale guisa si eviterebbe il rischio di una generalizzazione di dette nozioni (si veda la disciplina specifica in tema di prodotti usati) a fini diversi da quelli perseguiti dal legislatore.

In ogni caso, quanto alla definizione di “*produttore*” contenuta nell’art. 3, comma 1, lettera d), la stessa appare come una definizione riassuntiva, mutuata in parte dall’art. 3 del d.P.R. n. 224 del 1988 e in parte dall’art. 1519-*bis* del codice civile (di cui al d.lgs. n. 24 del 2002, attuativo della direttiva 1999/44/CE).

Peraltro, per ciò che attiene specificamente alla “*sicurezza dei prodotti*” (Parte IV, Titolo I), viene fornita (in conformità con l’art. 2 del d.lgs. n. 172 del 2004, attuativo della direttiva 2001/95/CE), una successiva definizione del “*produttore*” valida “*ai fini del presente Titolo*” (art. 101, comma 1, lettera d), definizione che, però, non coincide con quella di cui all’art. 3 del presente codice.

Quanto, invece, alla “*responsabilità per danno da prodotti difettosi*” (Parte IV, Titolo II), non viene ivi fornita alcuna definizione del “*produttore*”, sicché si dovrebbe, almeno astrattamente, fare rinvio, in tal caso, alla definizione contenuta nell’art. 3, lettera d).

Senonché, l’articolo 3, comma 1, del d.P.R. n. 224 del 1988 sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi (le cui norme sono state inserite nel Titolo II della Parte IV del codice) reca una propria specifica definizione di “*produttore*” (“*Produttore è il fabbricante del prodotto finito o di una sua componente, il produttore della materia prima, nonché, per i prodotti agricoli del suolo e per quelli dell’allevamento, della pesca e della caccia, rispettivamente l’agricoltore, l’allevatore, il pescatore ed il cacciatore*”).

Tuttavia, mentre ai fini del Titolo I della Parte IV del codice si è utilizzata la specifica definizione contenuta nel d.lgs. n. 172 del 2004 (e non, quindi, la definizione generale dell'art. 3), per il Titolo II non è stata utilizzata la definizione di "*produttore*" contenuta nel d.P.R. n. 224 del 1988 (definizione che non coincide, essa pure, con quella generale di cui all'art. 3, lettera d), nella quale, in particolare, non si fa riferimento alcuno al produttore agricolo, all'allevatore, al pescatore o al cacciatore).

Ad avviso della Sezione, la definizione in questione va reintrodotta nell'articolato per renderlo conforme alla disciplina comunitaria di settore, cui è stata data, a suo tempo, attuazione con il d.P.R. n. 224 del 1988; in particolare, le suddette categorie di produttori di prodotti non trasformati sono state ricomprese tra i destinatari della dir. 85/374/CEE ad opera della dir. 1999/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 1999.

In definitiva, per sopperire a tali discrasie e per assicurare la conformità del dettato normativo alla disciplina comunitaria il Ministero proponente dovrà:

a) integrare l'art. 3, comma 1, lettera d), con una specifica norma di salvezza delle definizioni di "*produttore*" contenute nell'art. 101, comma 1, lettera d), e nell'art. 113, comma 1 (a tal fine introducendo, nell'art. 113, la definizione di "*produttore*" contenuta nell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 224 del 1988);

oppure, come sembra preferibile e come già sopra segnalato:

b) espungere dall'art. 3 la definizione di "*produttore*" ed introdurre nell'art. 113 la definizione di cui al predetto art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 224 del 1988.

Quanto al "*prodotto*", all'art. 3, comma 1, lettera e), ne è fornita una definizione di carattere generale.

Si tratta di una definizione letteralmente mutuata dall'art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 172 del 2004, il che comporta l'esigenza di verificare, anzitutto, se essa possa ritenersi valida quale definizione di carattere generale in quanto proveniente da una definizione di fonte comunitaria, peculiare della specifica disciplina relativa alla sicurezza dei prodotti. La definizione di "*prodotto*" non è stata, per l'effetto, riportata tra le definizioni utili ai fini della Parte IV, Titolo I, sulla sicurezza dei prodotti. Quanto, invece, alla Parte IV, Titolo II, sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, è stata fedelmente ripresa, all'art. 113, la definizione contenuta nel d.lgs. n. 224 del 1988.

Anche per la definizione di "*prodotto*" sarebbe, perciò, utile, nell'art. 3, comma 1, lettera e), una norma di salvezza riferita alla definizione contenuta nell'art. 113, con specifico riferimento alla disciplina relativa ai prodotti difettosi.

Si segnala inoltre che la definizione di prodotto, comprensiva dell'energia elettrica ai sensi dell'articolo 113 in tema di responsabilità del produttore, potrebbe ingenerare confusione con la nozione di bene mobile di consumo di cui all'articolo 1519-*bis* c.c., ove tale assimilazione è assente. È pertanto opportuno il coordinamento delle due nozioni per evitare confusioni o sovrapposizioni. Anche per la definizione di “*prodotto*” sarebbe, perciò, utile:

a) integrare l'art. 3, comma 1, lettera e), con una specifica norma di salvezza della definizione di “*prodotto*” contenuta nell'art. 113, comma 1;

oppure:

b) espungere dall'art. 3 la definizione di “*prodotto*” ed introdurre nell'art. 101, comma 1, una lettera recante la definizione di cui al predetto art. 2, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 224 del 1988.

9. La Parte II (articoli 4-32) contiene le norme in materia di educazione, informazione e pubblicità.

9.1. All'articolo 4, concernente l'educazione del consumatore, si rileva come tale unica norma del Titolo I della Parte II risulti alquanto generica. Vanno, pertanto, individuati con maggiore precisione i soggetti deputati all'azione educativa e vanno specificate le modalità della relativa attività.

9.2. All'articolo 17, La Sezione ritiene di condividere l'osservazione della Conferenza unificata relativa alla necessità di rendere espressamente applicabile la disposizione in questione anche alla vendita dei carburanti.

9.3. Nell'articolo 20, comma 1, lettera b), valuti l'Amministrazione l'opportunità di sostituire le espressioni “*induca in errore o possa indurre in errore*” e “*leda o possa ledere*” con “*sia idonea ad indurre in errore*” e “*sia idonea a ledere*”, perché la nozione di ingannevolezza è legata al contenuto obiettivo dell'informazione più che al profilo soggettivo dell'errore patito dal singolo.

9.4. All'articolo 26, comma 12, dedicato alla tutela giurisdizionale in materia di pubblicità ingannevole, occorre eliminare l'avverbio “*solo*” al penultimo rigo, al fine di evitare che lo stesso possa essere interpretato, in difformità dalla giurisprudenza in materia, nel senso della preclusione del rimedio alternativo del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, preclusione che non sarebbe giustificata in quanto il giudizio in questione non presenta profili di specialità.

10. Il Titolo I della Parte III (articoli 33-37) è dedicato all'esercizio dell'attività commerciale.

10.1. L'articolo 36, innovando la disciplina dettata dall'articolo 125, comma 4, del decreto legislativo n. 385 del 1993, in materia di credito al consumo, prevede che in caso di inadempimento del fornitore il consumatore possa agire anche nei confronti del finanziatore pur in assenza del rapporto di esclusività tra finanziatore e fornitore in sede di concessione di credito ai clienti. Si pone, al riguardo, il problema della compatibilità di detta disposizione innovativa con i limiti posti dalla legge delega, che appare risolvibile sulla base del criterio di delega costituito dal coordinamento per il raggiungimento degli obiettivi di tutela del consumatore previsti in sede internazionale (articolo 7, comma 1, lett. a), della legge n. 229 del 2003).

Sul piano sostanziale, la *ratio* della disposizione originaria, data dalla necessità di corresponsabilizzare il finanziatore che faccia parte in senso lato della struttura organizzativa del venditore, sembra ricorrere anche nel caso in cui vi sia un rapporto stabile, pur se non esclusivo, tra finanziatore e fornitore.

11. Le norme del Titolo II sono dedicate alle modalità di circolazione.

11.1. L'articolo 39 non si fa carico della circostanza che i contratti di cui alla lettera d), essendo negoziati fuori dei locali commerciali e non *inter praesentes*, sono anche contratti a distanza, regolati dalla Sezione II del Capo II.

Essendovi, dunque, tipologie di contratto che, oltre a ricadere espressamente sotto le previsioni del d.lgs. n. 50 del 1992, rispondono anche allo schema della contrattazione a distanza disciplinato dal d.lgs. n. 185 del 1999, già prima del codice in oggetto la dottrina si era chiesta, in attesa dell'annunciato riordino della materia, quale fosse il rapporto fra le due normative e, quindi, quale di esse andasse concretamente applicata.

Il problema non è puramente teorico, atteso che il tipo di tutela apprestata in favore del consumatore dai due richiamati provvedimenti legislativi risulta differente anche dopo l'omogeneizzazione codicistica dell'istituto del recesso: mentre la disciplina in materia di contratti negoziati fuori dei locali commerciali (decreto legislativo n. 59 del 1992, Sezione I dell'attuale schema di codice) si limita al diritto di recesso e alla relativa informativa, il d.lgs. n. 185 del 1999 (Sezione II dello schema), invece, oltre a prevedere un analogo *ius poenitendi* in favore del consumatore — stabilendo, peraltro, termini e condizioni di esercizio più favorevoli — detta anche alcune norme relative all'esecuzione del contratto da parte del fornitore (articolo 50) e pone, inoltre, a carico di quest'ultimo, una serie di obblighi informativi riguardanti la propria identità, le caratteristiche e qualità del bene o del servizio offerti, nonché le condizioni contrattuali applicate (articolo 47).

L'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 185 del 1999, con specifico riferimento ai contratti conclusi tramite il mezzo televisivo o altri mezzi audiovisivi o, comunque, tramite mezzi informatici e telematici, stabilisce che *“alle forme speciali di vendita previste dall'art. 9 del d.lgs. 15 gennaio 1992, n. 50 (...) si applicano le disposizioni più favorevoli per il consumatore contenute nel presente decreto legislativo”*.

Nell'affermare che le norme contenute nel d.lgs. n. 185 del 1999 fossero più favorevoli al consumatore, l'art. 15, comma 2, dello stesso decreto legislativo risolveva espressamente il problema del concorso di norme, adottando un criterio di tipo sostanziale, in deroga agli artt. 1372-1373 c.c., per i quali il contratto ha efficacia di legge tra le parti e non consente il recesso quando ha avuto inizio l'esecuzione.

Sebbene il caso cui espressamente si riferisce la norma sia quello specifico, relativo ai contratti di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 50 del 1992, la dottrina ha opinato nel senso dell'estensibilità di detto canone protettivo anche all'altra ipotesi di sovrapposizione fra le due normative in esame, per l'appunto riguardante i contratti stipulati *“per corrispondenza o, comunque, in base ad un catalogo che il consumatore ha avuto modo di consultare senza la presenza dell'operatore commerciale”*, di cui all'art. 1, comma 1, lett. d) del d.lgs. n. 50 del 1992, oggi art. 39, comma 1, lettera d), del codice. Si è pertanto sostenuto che l'inidoneità di criteri meramente formali, quali quello di specialità o quello cronologico, dovrebbe privilegiare la scelta sostanziale, già indicata dal legislatore nell'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 185 del 1999. Anche in tal caso, dunque, la disciplina da applicare dovrebbe essere quella più favorevole per il consumatore, individuata dalla stessa legge nella normativa sulla contrattazione a distanza.

La soluzione proposta dalla dottrina è da ritenere preferibile anche perché è in linea con l'obiettivo comunitario di assicurare al consumatore un maggiore livello di protezione, espressamente indicato nell'art. 153 (ex art. 129 A) del trattato istitutivo della Comunità europea ed è coerente con i principi del diritto internazionale privato (oggi ancor più rilevanti poiché applicabili anche ai contratti conclusi su *internet*), richiamati espressamente nell'art. 136 dello stesso codice in oggetto.

Si propone pertanto l'inserimento di un comma 3 del seguente tenore: *“Ai contratti di cui al comma 1, lettera d), si applicano, se più favorevoli, le disposizioni di cui alla Sezione II”*.

In alternativa, ove si reputasse che le norme in tema di vendita a distanza siano più favorevoli o comunque prevalenti per motivi di specialità e di posteriorità cronologica, si può considerare l'opzione interpretativa più radicale e lineare dell'eliminazione dell'attuale lettera d) del primo comma dell'articolo 39, in modo da fare rientrare i contratti in parola esclusivamente nell'ambito dei contratti a distanza.

11.2. Le norme di rinvio di cui agli **articoli 41 e 49** non appaiono necessarie, visto che le disposizioni alle quali si rinvia (artt. 60 e ss.) sono collocate poco dopo, nell'ambito dello stesso Capo II del Titolo II, riferito alle particolari modalità di circolazione, con una Sezione apposita (Sezione IV – “*Diritto di recesso*”, artt. 60-63) che si riferisce proprio ai contratti stipulati fuori dei locali commerciali e a distanza.

11.3. Appare utile il mantenimento degli allegati al decreto n. 185 del 1999, esemplificativi delle tecniche di stipulazione a distanza e dei servizi a distanza. È quindi opportuno che siano ripristinati i rinvii a detti allegati rispettivamente all'**articolo 45**, comma 1, lettera a) ed all'**articolo 46**, comma 1, lettera a). In tal guisa, ad esempio, si rende manifesto che nell'ambito dei servizi finanziari di cui alla normativa in parola rientrano anche i servizi bancari specificati nell'allegato II all'attuale decreto legislativo n. 185 del 1999.

11.4. L'**articolo 56** va riformulato come segue, al fine di meglio chiarire la portata del richiamo: “*Il contratto a distanza deve contenere il riferimento alle disposizioni del presente codice*”.

11.5. Nell'**articolo 60**, comma 1, il riferimento, non chiaro, alle “*particolari modalità di circolazione*” va sostituito con il più oggettivo richiamo delle Sezioni I e II.

11.6. L'**articolo 63**, comma 6, prevede la risoluzione di diritto del contratto di finanziamento in caso di tempestivo e rituale esercizio del diritto di recesso dal contratto principale da parte del consumatore. La norma, originariamente prevista per i soli contratti a distanza dall'articolo 5, comma 8, del decreto legislativo n. 185 del 1999, viene estesa ai contratti negoziati fuori dei locali commerciali. L'estensione appare consentita dalla delega sulla base di un'interpretazione ampia del criterio recato dall'articolo 7, comma 1, lettera b), della legge n. 229 del 2003, in tema di omogeneizzazione delle procedure di recesso, alla luce del connesso criterio del raggiungimento degli obiettivi di tutela del consumatore previsti in sede internazionale di cui alla lettera a) della stessa disposizione.

12. Il Titolo III della Parte III contiene le disposizioni relative a singoli contratti. Il Capo I comprende le norme di cui agli **articoli da 65 a 77**, dedicate ai “*contratti relativi all'acquisizione di un diritto di godimento a tempo parziale di beni immobili*”.

Questa Parte del codice ripropone in termini pressoché integrali le disposizioni attualmente contenute nel decreto legislativo 9 novembre 1998, n. 427, con il quale è stata data attuazione, nel nostro ordinamento, alla direttiva n. 94/47/CE concernente la tutela dell'acquirente per taluni aspetti dei predetti contratti.

Sul piano terminologico, valuti il Governo l'opportunità di sostituire l'espressione atecnica "*diritti di godimento a tempo parziale*", con la dizione "*contratti aventi ad oggetto l'acquisto di diritti immobiliari di godimento a tempo parziale*"; o, ancora, al fine di evitare confusione tra periodicità del godimento annuale e perpetuità del diritto, con l'espressione "*contratti aventi ad oggetto l'acquisto di diritti immobiliari di godimento turnario*" (o "*periodico*").

Ulteriore motivo di riflessione è costituito dalla verifica della compatibilità, sul piano sostanziale, tra il testo proposto e taluni interventi legislativi successivi ai testi di riferimento. In particolare, con la recente legge n. 210 del 2004 è stata conferita delega al Governo per la disciplina della tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire. Tale legge prevede una serie di norme di garanzia per l'acquirente, le quali ben possono annoverarsi tra quelle di tutela del consumatore con riguardo a diritti immobiliari. Ad oggi quelle norme non sono trasferibili nel codice, in quanto ancora da concretizzare nelle disposizioni delegate; tuttavia sarebbe opportuno operare sin d'ora un richiamo di chiusura alle emanande norme (del tipo "*salve le ulteriori garanzie previste*" ai sensi della citata legge n. 210 del 2004).

12.1. All'articolo 66, comma 1, è utilizzato il termine di "*concessione edilizia*", già usato nel decreto legislativo n. 427 del 1998. Detto termine va sostituito con il nuovo termine di "*permesso di costruire*", di cui al d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, che contiene il nuovo testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia. Va peraltro considerata l'opportunità di usare una dizione generale quale quella di "*titolo edilizio*", capace di comprendere le vecchie concessioni e i nuovi permessi (quale la d.i.a.) e di adattarsi alle legislazioni regionali (come quella della Regione Toscana) che, anche dopo il testo unico, hanno continuato ad usare l'espressione "*concessione edilizia*".

Con riguardo alla lett. b) e sempre in ossequio al criterio di coerenza interna, appare necessario chiarire la portata del termine "*qualità giuridica*", specificando se esso coincida con quello di "*forma giuridica*", usato nell'articolo 72 (ed in questo caso sarà necessario adottare una terminologia identica), ovvero se esso si riferisca a diverse nozioni, come quella di potere rappresentativo e del relativo titolo di conferimento (rappresentanza volontaria, rappresentanza organica come quella dell'institore, etc.).

Va ulteriormente rilevata l'imprecisione tecnica del riferimento, nella lett. c), all' "*immobile determinato*", apparendo preferibile parlare di "*immobile ultimato*", secondo la definizione dell'articolo 1 della richiamata legge n. 210 del 2004. Va ricordato, infatti, che l'immobile, la cui costruzione sia in fase conclusiva, pur non essendo ancora ultimato, è da considerare anch'esso come determinato.

Alla lettera h) appare opportuno riformulare la prima parte nel modo seguente: "*il prezzo globale, comprensivo di IVA, che il consumatore verserà quale corrispettivo*". L'articolo 13 del presente codice impone, infatti, a tutela del consumatore, che i prezzi finali siano trasparenti e debbano perciò essere indicati come comprensivi di IVA. Questo generale principio di trasparenza dei prezzi anche con riguardo alla componente tributaria è un aspetto fondamentale dei sistemi di garanzia del consumatore e deve pertanto essere ribadito in ogni parte del codice che si occupi di tale elemento contrattuale, anche in maniera eventualmente difforme dalla normativa di riferimento.

12.2. All'articolo 68, comma 2, la frase "*alla possibilità di*" va sostituita con "*al diritto di*", poiché la consegna del documento informativo costituisce un preciso obbligo del venditore, ai sensi dell'articolo 66.

12.3. All'articolo 71, il rinvio alla disciplina del recesso è riduttivo posto che, alla stregua della giurisprudenza comunitaria, ai contratti in esame si applica *in toto* la disciplina dei contratti negoziati fuori dei locali commerciali se più favorevole (Corte giust., sezione III, sentenza 21 aprile 1999, n. 423). È quindi opportuno che al comma 1, ove si richiama in blocco la disciplina del recesso in tema di contratti a distanza e fuori dei locali commerciali, in esecuzione del criterio di delega specifico di cui all'articolo 7 della legge n. 229 del 2003, si aggiunga un altro comma che prescriva l'applicabilità delle norme di cui al Capo II del Titolo II: "*Ai contratti di cui al presente Capo si applicano, ove ne ricorrano i relativi presupposti, le più favorevoli disposizioni dettate dal Capo II del Titolo II della Parte III*".

Va quindi adeguata la rubrica dell'articolo.

12.4. L'articolo 72 ripropone integralmente l'articolo 7 del decreto n. 427 del 1998, relativo all'obbligo della fideiussione, il cui primo comma dispone che "*Il venditore non avente la forma giuridica di società di capitali ovvero con un capitale sociale versato inferiore a lire 10 miliardi e non avente sede legale e sedi secondarie nel territorio dello Stato è obbligato a prestare fideiussione bancaria o assicurativa a garanzia della corretta esecuzione del contratto*".

Al riguardo, si osserva che il codice civile fissa solo un limite massimo all'obbligazione fideiussoria, la quale non può eccedere l'importo del debito garantito, ma non pone limiti inferiori. In ragione di tale indeterminatezza e per evitare fideiussioni parziali irrisorie rispetto al valore del bene o del diritto oggetto del contratto, appare opportuno, al penultimo rigo del primo comma, aggiungere l'aggettivo "*idonea*" dopo il verbo "*prestare*" o, in alternativa, anteporre la parola "*integrale*" alla parola "*garanzia*".

12.5. L'articolo 74, riprendendo la formula dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 427 del 1998, sancisce la nullità delle clausole contrattuali o dei patti aggiunti di rinuncia dell'acquirente ai propri diritti come previsti dal presente codice o di limitazione delle responsabilità previste a carico del venditore.

La disposizione, che prevede una sanzione incidente sul regime di validità dell'atto, non appare pienamente idonea ad un'efficace tutela del consumatore, considerata sia nella sua dimensione singolare, sotto il profilo dell'interesse negativo a non stipulare, sia nella sua portata di regime giuridico a tutela di un interesse generale, rispetto al quale assume rilievo anche la finalità di evitare per quanto possibile il ripetersi di fenomeni abusivi o violativi dei diritti fondamentali del medesimo consumatore, tra i quali lo stesso codice annovera quello ad instaurare rapporti contrattuali corretti, trasparenti ed equi.

In altri termini, potrebbe non essere sufficiente per un'adeguata tutela la previsione di misure repressive incidenti sul singolo contratto, rispetto al quale, anzi, il consumatore potrebbe avere l'interesse positivo alla sua conclusione ed esecuzione (in questo senso appare ispirata la disciplina sui c.d. pacchetti turistici), potendosi prevedere anche misure ed iniziative (per usare il linguaggio comunitario) tese ad incidere sul comportamento del "professionista", come definisce il codice la parte dominante del rapporto contrattuale, con la comminatoria di sanzioni a suo carico.

La stessa giurisprudenza comunitaria ha chiarito più volte come la tutela del consumatore si realizza sia sul piano del singolo contratto, evitando che egli sia vincolato da una clausola abusiva, sia con quelle misure che possano raggiungere un effetto dissuasivo e, pertanto, contribuire a far cessare l'inserimento di clausole abusive nei futuri contratti. Misure che possono essere le più varie secondo le singole legislazioni nazionali, ma che debbono comunque ispirarsi alla finalità di costringere la parte forte del rapporto ad astenersi dall'inserimento di clausole contrattuali lesive dei diritti del consumatore. Tra queste misure di coercizione l'**articolo 77** del codice individua, per la materia in esame, due tipi di sanzione amministrativa per una serie di violazioni, tra le quali tuttavia non è ricompresa quella, contemplata dal presente articolo, concernente l'inserimento di particolari clausole vessatorie.

Valuti quindi il Governo l'opportunità di estendere, nei limiti consentiti dalla delega, la sanzione di cui all'articolo 77 alle violazioni degli obblighi sostanziali di cui all'articolo 74, tenendo anche conto dell'analoga previsione generale dettata dall'articolo 136.

13. Con il Capo II del Titolo III sono dettate specifiche disposizioni (artt. da 78 a 98) a tutela del consumatore per il settore concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", riprendendo la disciplina di cui al decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 111, con il quale è stata data attuazione alla direttiva n. 90/314/CEE.

13.1. Gli articoli 80, 81 e 82 riprendono le omologhe disposizioni del decreto n. 111 del 1995 e forniscono, rispettivamente, le definizioni di organizzatore di viaggio, di venditore e di consumatore.

In via generale, va osservato che il mantenimento di una tripartizione dell'articolato non appare coerente con le finalità di semplificazione, che comportano anche la necessità di accorpamento di norme finalisticamente omogenee, come quelle definitorie, soprattutto quando esse siano, come nella specie, di contenuto stringato. Si suggerisce, pertanto, di accorpare i tre articoli.

Passando alle singole disposizioni, alcuni cenni merita l'articolo 80, corrispondente all'articolo 3 del decreto legislativo n. 111 del 1995, il quale definisce l'organizzatore di viaggio come colui che realizza la combinazione degli elementi di cui all'articolo 79 e si obbliga in nome proprio e verso corrispettivo forfetario a procurare a terzi pacchetti turistici.

Rispetto alla norma originaria, nel nuovo testo è venuto meno l'inciso, riferito allo stesso organizzatore, *"in possesso dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217"*. La scomparsa deve collegarsi all'intervenuta abrogazione della legge n. 217 del 1984 (recante la normativa quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica) ad opera dell'articolo 11, comma 6, della legge 29 marzo 2001, n. 135, con la decorrenza ivi indicata. Successivamente, però, l'articolo 1, comma 3, del d.P.C.M. 13 settembre 2002 – con cui si è provveduto al recepimento dell'accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico e si sono fissati i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, come previsto dall'articolo 2, comma 4, della citata legge di riforma n. 135 del 2001 – ha disposto che tutti i riferimenti alla legge n. 217 del 1983, contenuti in atti normativi vigenti alla data di entrata in vigore del citato d.P.C.M. 13 settembre 2002, ove applicabili, si intendono riferiti allo stesso decreto e alle normative regionali di settore.

Di qui la conseguenza che il ricordato inciso, contenuto nel decreto legislativo n. 111 del 1995 (*“in possesso dell'autorizzazione ai sensi dell'articolo 9 della legge 17 maggio 1983, n. 217”*), non può intendersi radicalmente venuto meno, ma soltanto sostituito dal nuovo sistema regionale dei controlli sulle imprese turistiche, tra le quali il d.P.C.M. del 2002 innanzi citato elenca espressamente quelle che svolgono attività di *tour operator* e di agenzia di viaggio e turismo, quelle che esercitano congiuntamente o disgiuntamente attività di produzione, organizzazione e intermediazione di viaggi e soggiorni e ogni altra forma di prestazione turistica a servizio dei clienti.

In conclusione, l'avvenuta abrogazione della legge del 1983 non ha fatto venire meno il regime autorizzatorio, di cui si sono soltanto modificate le competenze; di qui la necessità di conservare l'inciso *“in possesso di regolare autorizzazione”*; autorizzazione la quale, peraltro, è richiamata in altre disposizioni dello stesso codice, come l'articolo 84, comma 1, lett. b).

13.2. All'articolo 88, comma 1, tenuto conto che le revisioni del prezzo *“forfetario”* (con una sola t come è stato giustamente corretto in altre parti delle disposizioni del codice rispetto alle norme originarie) sono collegate a tassative circostanze oggettive, appare opportuno precisare che le variazioni dei costi debbono essere *“adeguatamente documentate”* dal venditore.

13.3. All'articolo 89, comma 1, è opportuno aggiungere, a migliore specificazione del contenuto dell'obbligo di avviso delle modifiche delle condizioni di contratto, *“nei limiti di cui al precedente articolo 88”*.

Al comma 2, il termine *“penale”* va convertito nel plurale *“penali”*, che consente di comprendere anche forme diverse di compenso del diritto di recesso, quale, ad esempio, la caparra penitenziale di cui all'articolo 1386 c.c.

13.4. L'articolo 91 disciplina i casi di mancato o inesatto adempimento delle obbligazioni assunte con la vendita del pacchetto turistico, per i quali è prevista la responsabilità contrattuale dell'organizzatore e del venditore, non solidale ma *“secondo le rispettive responsabilità”*, se essi non provano che il mancato o inesatto adempimento è stato determinato da impossibilità della prestazione derivante da causa a loro non imputabile. Si tratta dell'istituto generale della responsabilità del debitore nell'esecuzione del rapporto contrattuale, che si aggiunge alle altre forme di garanzia indiretta del consumatore. Questo carattere aggiuntivo della responsabilità andrebbe messo in evidenza inserendo all'inizio del primo comma la frase *“Ferma restando la responsabilità prevista dall'articolo precedente,”*.

13.5. L'articolo 92 disciplina il regime della responsabilità contrattuale dell'organizzatore e del venditore per quanto concerne i limiti e la prescrizione del diritto al risarcimento.

La norma ripropone le disposizioni dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 111 del 1995, il quale così recita: *"Il danno derivante alla persona dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico è risarcibile nei limiti delle convenzioni internazionali che disciplinano la materia, di cui sono parte l'Italia o l'Unione europea, ed, in particolare, nei limiti previsti dalla convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 sul trasporto aereo internazionale, resa esecutiva con legge 19 maggio 1932, n. 841, dalla convenzione di Berna del 25 febbraio 1961 sul trasporto ferroviario, resa esecutiva con legge 2 marzo 1963, n. 806, e dalla convenzione di Bruxelles del 23 aprile 1970 (C.C.V.), resa esecutiva con legge 27 dicembre 1977, n. 1084, per ogni altra ipotesi di responsabilità dell'organizzatore e del venditore, così come recepite nell'ordinamento"*.

Tale testo è stato modificato nello schema operando un generico richiamo alle convenzioni internazionali *"rese esecutive"* alle quali siano aderenti o tutti i Paesi U.E. ovvero la stessa Unione europea, nonché attraverso la cancellazione dei riferimenti alle leggi esecutive dei tre trattati internazionali sopra indicati.

Tale eliminazione e la conseguente indeterminatezza della nuova norma non appaiono spiegabili, né sono state illustrate dall'Amministrazione nella relazione. Il mancato richiamo non è chiaro neppure ad una riflessione autonoma della Sezione, tenuto conto che le leggi indicate nel testo originario non risultano abrogate (ad esempio, non è abrogato l'articolo 13 della legge 27 dicembre 1977 n. 1084, di ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale relativa al contratto di viaggio, firmata a Bruxelles il 23 aprile 1970, legge che ha per oggetto materia analoga a quella del decreto legislativo n. 111 del 1995).

La scomparsa di tale richiamo rende del tutto generico il testo in esame, non essendo più indicato, neppure *per relationem* ad altre fonti, quali siano i limiti del risarcimento che può essere chiesto al venditore o all'organizzatore (anche l'indicazione dei soggetti tenuti al risarcimento è scomparsa); tale genericità non è condivisibile, tenuto oltretutto conto della previsione di nullità dei patti che fissano limiti inferiori a quelli previsti dalle convenzioni internazionali.

Ove poi (ma si tratta di mera ipotesi, in mancanza di ogni chiarimento da parte dell'Amministrazione) la modifica apportata al testo originario tragga ragione dall'opportunità di evitare richiami rigidi, che possano essere superati da nuove convenzioni internazionali, a tale inconveniente si potrebbe ovviare aggiungendo, alla elencazione originaria, una clausola di chiusura, che contenga anche la nuova versione dell'articolo in esame.

In sintesi, il comma 1 potrebbe essere così riformulato: *“Il danno derivante alla persona dall'inadempimento o dalla inesatta esecuzione delle prestazioni che formano oggetto del pacchetto turistico è risarcibile nei limiti stabiliti dalle convenzioni internazionali che disciplinano la materia e, in particolare, nei limiti previsti dalla convenzione di Varsavia del 12 ottobre 1929 sul trasporto aereo internazionale, resa esecutiva con legge 19 maggio 1932, n. 841, dalla convenzione di Berna del 25 febbraio 1961 sul trasporto ferroviario, resa esecutiva con legge 2 marzo 1963, n. 806, e dalla convenzione di Bruxelles del 23 aprile 1970 (C.C.V.), resa esecutiva con legge 27 dicembre 1977, n. 1084, per ogni altra ipotesi di responsabilità dell'organizzatore e del venditore, così come recepite nell'ordinamento, ovvero nei limiti stabiliti dalle ulteriori convenzioni, rese esecutive nell'ordinamento italiano, alle quali aderiscono i Paesi dell'U.E. ovvero la stessa U.E.”.*

13.6. L'articolo 98, comma 5, rimanda ad un successivo d.P.C.M. la disciplina delle modalità di gestione e funzionamento del Fondo nazionale di garanzia, analogamente a quanto faceva l'articolo 21 del decreto legislativo n. 111 del 1995.

La norma nulla dice, però, circa la sorte del d.m. 23 luglio 1999, n. 349, contenente il regolamento per la gestione ed il funzionamento del predetto Fondo nazionale, emanato in attuazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 novembre 1998 di delega al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato della materia del turismo.

È pertanto necessario chiarire che il predetto decreto ministeriale continua ad essere in vigore sino all'entrata in vigore del nuovo provvedimento, inserendo la relativa aggiunta nell'articolo 138, riguardante le abrogazioni.

14. La Parte IV (articoli da 100 a 128) è intitolata *“Sicurezza e qualità”*.

Gli articoli da 100 a 111 (Titolo I, dedicato alla sicurezza dei prodotti) riproducono, con talune modifiche, le disposizioni contenute nel decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 172, recante attuazione della direttiva 2001/95/CE relativa alla sicurezza generale dei prodotti. Si rinvia alle osservazioni *sub* art. 3 per le nozioni di prodotto e produttore (*retro*, punto 8.3).

Gli articoli da 112 a 125 (Titolo II, concernente la responsabilità per danno da prodotti difettosi) riproducono, pur con talune modifiche, le disposizioni contenute nel decreto del Presidente della Repubblica 24 maggio 1988, n. 224 (come modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 25), recante, ai sensi dell'art. 15 della legge 16 aprile 1987, n. 183, attuazione della direttiva 85/374/CEE, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi.

Il relativo articolato – debitamente modificato specialmente con riguardo ai vari rinvii in esso contenuti – potrebbe essere inserito all’inizio della Parte III, Titolo I, come Capo nuovo tra gli attuali articoli 32 e 33.

14.1. L’articolo 101 reca una serie di definizioni valide ai fini del *“presente Titolo”*.

Salvo quanto già osservato in linea generale, deve rilevarsi, quanto al comma 1, che, a meno di non eliminare – come sembra preferibile – la definizione di *“prodotto”* contenuta nell’art. 3, comma 1, lettera e), riversandola in questo articolo (trattandosi di una definizione resa in relazione alla sicurezza dei prodotti), potrebbe integrarsi la lettera a) dell’art. 101 richiamando la definizione di *“prodotto”* di cui all’art. 3, comma 1, lettera e): *“a) prodotto sicuro: qualsiasi prodotto, come definito all’art. 3, comma 1, lettera e), che...”*.

Il comma 1, lettera d), reca la stessa definizione di *“produttore”* utilizzata nel d.lgs. n. 172 del 2004: essa non è, però, coincidente con quella contenuta nell’art. 3, lettera d), di detto decreto legislativo; in merito alle definizioni di *“prodotto”* e di *“produttore”* contenute nell’art. 101 si potrebbe – ove si volessero tenere ferme le definizioni dell’art. 3 – precisare, in tale stessa norma (come dianzi accennato) e con previsione di carattere generale, che sono fatte salve le specifiche definizioni rese, per le stesse voci, nei successivi articoli del codice.

Nel comma 1, lettera a), n. 4), seconda parte, è contenuta (sia pure conformemente all’art. 2 del d.lgs. n. 172 del 2004) un’espressione, mutuata dalla direttiva 2001/95/CE, che ha carattere generale e dovrebbe, perciò, essere resa autonoma dallo stesso n. 4) in cui si colloca, che è norma che riguarda, invece, solo talune categorie di consumatori particolarmente esposte.

14.2. L’articolo 104 riprende, con talune modifiche, il testo dell’art. 5 del d.lgs. n. 172 del 2004; la norma attiene alle procedure di consultazione e coordinamento.

Al comma 1, dopo le parole *“infrastrutture e trasporti”*, è stato modificato il testo dell’art. 5 del d.lgs. n. 172 del 2004, inserendo le parole *“nonché quelli”*; tale espressione, per il modo in cui è inserita nel testo normativo, non appare appropriata in quanto sembra riferirsi non ai Ministeri poco prima puntualmente elencati, ma ad altri, non elencati e non determinati, che, apparentemente, sarebbero, essi soli, *“competenti per i controlli di cui all’art. 105”*; mentre i Ministeri elencati non sembrerebbero, per converso, chiamati ad operare controlli ai sensi dello stesso art. 5, ma dovrebbero limitarsi alla realizzazione di un sistema di scambio informatico di informazioni.

Qualora, peraltro, con detta espressione si sia inteso estendere alle *“altre amministrazioni pubbliche”* di cui al primo comma dell’art. 105 il concorso nella realizzazione di detto sistema di scambio di informazioni, allora la norma andrebbe modificata come segue (salvo valutare se

modificare l'ordine delle amministrazioni in base alla loro rilevanza istituzionale): *“I Ministeri delle attività produttive, della salute, del lavoro e delle politiche sociali, dell'interno, dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, nonché le altre Amministrazioni pubbliche”* [oppure, se la norma vuole limitarsi ai Ministeri, *“nonché gli altri Ministeri”*] *“di volta in volta competenti per materia alla effettuazione dei controlli di cui all'art. 105, provvedono, nell'ambito delle ordinarie ...”*.

Altrimenti, la norma dovrebbe restare invariata rispetto al testo dell'art. 5 del d.lgs. n. 172 del 2004.

Nella parte finale dello stesso comma 1, tra le parole *“informativo”* e *“operante in via telematica”* è stata – così modificando ancora l'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 172 del 2004 - soppressa la parola *“anche”* e, subito dopo, sono state aggiunte le parole *“attraverso il Sistema pubblico di connettività”*; in questo modo, il Sistema pubblico di connettività sembra essere divenuto un elemento centrale, essenziale e insostituibile in vista della realizzazione del ripetuto sistema di scambio. Sembrerebbe trattarsi di una misura per certi versi limitativa, perché tale Sistema potrebbe non consolidarsi e, comunque, non può escludersi la possibilità di fare ricorso anche ad altre banche dati informatiche; valuti, perciò, l'Amministrazione proponente se non sia preferibile, per assicurare una maggiore elasticità della norma, reintrodurre la parola *“anche”*, collocandola, però, dopo le parole *“in via telematica”*.

Se il comma 1 dell'art. 104 dovesse essere modificato nei termini dianzi indicati, dovrebbe essere modificato, in coerenza, anche il comma 2 nei termini che seguono: *“I criteri per il coordinamento dei controlli previsti dall'art. 105 sono stabiliti in un'apposita conferenza di servizi tra i competenti uffici dei ministeri di cui al comma 1, convocata almeno due volte l'anno dal Ministro delle attività produttive; alla conferenza partecipano anche il Ministro della giustizia e le altre amministrazioni di cui al comma 1 di volta in volta competenti per materia”*.

14.3. L'articolo 105 riproduce la disciplina sui controlli di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 172 del 2004.

Per coerenza con le predette modifiche dell'art. 104, il comma 1 (se si dovesse fare riferimento, nello stesso art. 104, alle altre amministrazioni pubbliche e non solo ad altri Ministeri) andrebbe modificato eliminando le parole: *“nonché le altre amministrazioni pubbliche competenti per materia, secondo le rispettive competenze”*. Se, invece, il riferimento contenuto nell'art. 104, comma 1, fosse ai soli Ministeri, allora la norma potrebbe rimanere invariata.

Il secondo periodo del comma 1, sebbene conforme all'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 172 del 2004, potrebbe, per maggiore chiarezza, essere così modificato: *“Il Ministero delle attività produttive comunica alla Commissione europea l'elenco delle amministrazioni di cui al periodo*

che precede” (o, in caso di modifica dell’art. 104, comma 1: *“l’elenco delle amministrazioni di cui all’art. 104, comma 1”*) *“nonché degli uffici e degli organi di cui esse si avvalgono, aggiornato annualmente su indicazione delle amministrazioni stesse”*.

I commi 3 e 6 fanno riferimento all’allegato II della direttiva 2001/95/CE. Va in primo luogo segnalata la necessità di coordinare i due riferimenti (il comma 3 specifica che l’*“allegato II della direttiva”* è riportato come *“allegato I al presente codice”*, mentre nel comma 6 si fa riferimento al solo *“allegato II della direttiva”*); in secondo luogo, si rileva come, a integrazione di quanto previsto da tale direttiva sia intervenuta la decisione 2004/418 del 29 aprile 2004 della Commissione (pubblicata nella G.U.U.E. 30 aprile 2004, n. L 151; il testo di tale decisione è stato così sostituito dalla rettifica pubblicata nella G.U.U.E. 10 giugno 2004, n. L 208) che stabilisce orientamenti per la gestione del sistema comunitario d’informazione rapida (RAPEX) e per le notifiche presentate conformemente all’articolo 11 della direttiva 2001/95/CE. In proposito, valuti il Ministero proponente l’opportunità di fare riferimento anche a tale decisione.

Se dovesse essere modificato, nei termini sopra riportati, l’art. 104, allora diverrebbe inutile il riferimento al comma 2 operato dal comma 10 dello stesso art. 105.

14.4. All’articolo 106, sembra opportuno estendere la deroga alla disciplina sulla comunicazione di avvio del procedimento di cui all’art. 7 della legge n. 241 del 1990, contemplata al comma 2, anche al di là della sola pubblica incolumità; si tratta di un aggravamento posto nell’interesse pubblico, che varrebbe ad evitare rischi per la salute e l’incolumità dei consumatori, che sembra giustificare la modifica rispetto al d.lgs. n. 172 del 2004. Valuti, perciò, il Ministero proponente l’opportunità di riformulare la parte iniziale del comma 2 come segue: *“Fatti salvi i casi di grave o immediato pericolo per la salute o per la pubblica o privata incolumità, prima...”*.

Alla possibilità per gli interessati, prevista dal comma 3, di presentare osservazioni scritte anche dopo l’emanazione del provvedimento alla cui procedura non hanno potuto partecipare potrebbe, per coerenza, aggiungersi un espresso onere di riesame in capo all’Amministrazione.

14.5. Con l’articolo 111, comma 1, viene introdotta una norma, assente nel d.lgs. n. 172 del 2004, che vale a fare salve specifiche norme settoriali nell’ambito della sicurezza dei prodotti; si suggerisce la seguente formulazione: *“Sono fatte salve le disposizioni che prevedono più rigorosi standard di sicurezza dei prodotti relativi a particolari categorie merceologiche e contenute in speciali norme di settore”*.

14.6. L'articolo 118, comma 1, va più correttamente riformulato come segue: *“il danneggiato deve provare il difetto, il danno e la connessione causale tra difetto e danno”*.

Per motivi di omogeneità è preferibile l'utilizzo anche al comma 2, in sostituzione del termine *“probabile”*, del termine *“verosimile”*, che appare sostanzialmente agli stessi fini nel successivo comma 3.

Al comma 3 il verbo *“appare”* va sostituito con *“è”*, bastando il concetto di verosimiglianza ad esprimere la sufficienza di un giudizio probabilistico per radicare l'addebito delle spese della consulenza al produttore.

Sotto un profilo generale, si rileva come la disposizione in oggetto non sia in piena linea con i principi generali di *favor* del consumatore-acquirente previsti dalla disciplina internazionale e recepiti, in altre parti, dallo stesso codice, ma ancori la disciplina al tradizionale schema della responsabilità aquiliana *ex art. 2043 c.c.*, che non appare del tutto idoneo a governare un rapporto di compravendita, sia pure di prodotti difettosi.

14.7. L'articolo 125 riproduce il testo dell'art. 15 del d.P.R. n. 224 del 1988; non viene riportata, invece, la norma transitoria di cui al successivo art. 16, la quale prevede che: *“1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano ai prodotti messi in circolazione prima della data della sua entrata in vigore e comunque prima del 30 luglio 1988”*.

Anche se, di fatto, la norma dovrebbe essere ormai superata dai tempi, non può, in effetti, radicalmente escludersi la possibilità dell'esistenza di situazioni pendenti in sede giudiziaria, non ancora definite, per le quali il venir meno della norma potrebbe comportare una non voluta estensione temporale della disciplina in questione.

Si tratta di una ipotesi oggettivamente molto remota, ma conservando la parte iniziale e finale dell'art. 16 si potrebbe ovviare ad ogni rischio legato alla radicale soppressione della norma stessa inserendo una disposizione del seguente tenore: *“Le disposizioni del presente Titolo non si applicano ai prodotti messi in circolazione prima del 30 luglio 1988”*.

14.8. L'articolo 126, relativo alle *“certificazioni volontarie”*, contiene al comma 1 una norma nuova, di carattere essenzialmente programmatico, indirizzata direttamente al legislatore nazionale (se diretta a quello regionale vi sarebbero dubbi di legittimità costituzionale), che sembra esulare dalla funzione codicistica e dallo stesso contenuto della delega (appare singolare il fatto che, con tale norma, il legislatore delegato viene autorizzato a fornire linee programmatiche all'azione normativa del legislatore in genere). Il comma va, perciò, espunto, salva la possibilità, in futuro, di

inserire nel codice una disciplina organica riguardante la materia, anche in attuazione di norme, principi o prassi di fonte comunitaria.

Si aggiunga, comunque, che, laddove si parla di carattere “vincolante” delle “certificazioni volontarie”, non è dato comprendere in quali termini e limiti rilevi tale carattere e a quali ambiti di responsabilità sottoponga il produttore.

Il comma 2 è un'altra norma programmatica a destinatario, stavolta, indeterminato che non ha neppure diretta attinenza con la rubrica dell'articolo; valuti anche in questo caso l'Amministrazione proponente l'opportunità di espungerla dal testo.

14.9 L'articolo 127 è intitolato: “norma di rinvio”, pur non rinviando ad alcuna specifica disposizione; è, a sua volta, una generica norma sulla certificazione di qualità, apparentemente priva, così come formulata, di sostanziale utilità. Qualora si volesse, con il codice, dare compiuta disciplina alle procedure inerenti alla certificazione di qualità in genere, allora occorrerebbe farlo in modo puntuale ed organico (laddove al comma 2 si rimanda genericamente a “modalità, forme e tempi prestabiliti”, che non vengono in alcun modo definiti). Anche in questo caso la norma dovrebbe essere espunta dal codice.

14.10. L'articolo 128 rinvia, per ciò che attiene alla garanzia legale di conformità e alle garanzie commerciali per i beni di consumo, al dettato degli articoli da 1519-bis a 1519-nonies del codice civile (norme introdotte dal d.lgs. n. 24 del 2002, attuativo della direttiva 99/44/CE); vale, in proposito, quanto prima segnalato in merito alla opportunità di inserire la relativa disciplina in questo codice.

Sembra, comunque, pleonastica l'espressione “ove non siano previste disposizioni specifiche nei confronti dei consumatori”, dal momento che una norma di salvezza dei diritti del consumatore assicurati da altre norme è, in ogni caso, già contenuta nell'art. 1519-nonies.

15. La Parte V raccoglie le norme (articoli da 129 a 135) in materia di associazioni di consumatori e accesso alla tutela giurisdizionale. La disciplina mira al coordinamento delle vigenti disposizioni sulla base di un quadro che potrebbe essere in futuro profondamente innovato in caso di positiva definizione dell'iter dei disegni di legge (atti Camera C3838 e C3849 del 27 luglio 2003) finalizzati all'introduzione anche nel nostro ordinamento dell'istituto della *class action*.

15.1. Si premette l'opportunità di incorporare in ogni caso, nella disciplina dell'articolo 132, anche quella sull'azione inibitoria contrattuale oggi ospitata dall'articolo 1469-sexies c.c. Nella specie, infatti, è pacifico che l'azione contrattuale è una *species* delle azioni di cui alla legge n. 281 del

1998, caratterizzata dalla identità delle regole procedurali oltre che dei requisiti di legittimazione. È quindi opportuno, nella logica di organicità che deve ispirare la redazione di un codice, che tutte le azioni collettive vengano regolate dall'articolo 132, in guisa da risolvere anche i problemi di coordinamento di cui ora si dirà.

Un nodo interpretativo che il codice è chiamato a sciogliere consiste appunto nel verificare se l'art. 3 della legge n. 281 del 1998 (riprodotto nell'articolo 132 in esame) abbia abrogato per incorporazione l'art. 1469-*sexies* c.c. ovvero se le norme *de quibus* convivano sulla base di un regime a doppio binario.

In una prospettiva di *favor* verso lo strumento inibitorio alla luce del precetto costituzionale di cui all'art. 24 Cost., parte della dottrina ha reputato preferibile l'opzione ermeneutica che configura il rapporto tra l'art. 1469-*sexies* c.c. e l'art. 3 della legge n. 281 del 1998 in termini di *genus/species*, in modo tale da consentire alle associazioni che non siano dotate dei requisiti imposti dall'art. 5 della legge n. 281 del 1998 (di cui si accerti in concreto la rappresentatività sulla scorta dell'esame dello scopo statutario, dell'attività pregressa e della diffusione) di valersi dell'inibitoria codicistica di cui all'art. 1469-*sexies* c.c. volta ad impedire o a far cessare l'uso (o la raccomandazione d'uso) di condizioni generali di contratto acclamate come abusive nelle contrattazioni *standard*. Si osserva che una diversa opzione frustrerebbe lo scopo perseguito dalla legge del 1996 di tutelare il consumatore da pratiche negoziali illecite, obiettivo al quale ben può contribuire anche un'associazione non iscritta ma in concreto adeguatamente rappresentativa; donde la necessità di preferire un approccio ermeneutico capace di scongiurare profili di incostituzionalità in relazione ai parametri di cui agli artt. 3 e 24 Cost.

In senso contrario, tuttavia, la dottrina prevalente ha rimarcato che la legge n. 281 del 1998 non è norma speciale ma disposizione diretta a prevedere parametri selettivi capaci di colmare la formulazione inizialmente muta al riguardo dell'art. 1469-*sexies* c.c.

Se si aderisce a detta impostazione, come intende la relazione di accompagnamento, si deve riformulare il comma 10 nel senso che all'azione *ex art.* 1469-*sexies* c.c. si applicano non solo le norme procedurali ma anche le disposizioni precedenti sulla legittimazione ad agire dettate dal codice in modo da rendere non necessario questo rinvio.

15.2. Uno dei risvolti applicativi di maggiore interesse del sistema di tutela preventivo-collettiva è costituito dalla individuazione del giudice innanzi al quale esperire le azioni collettive dirette alla tutela degli interessi dei consumatori. Infatti, se per le azioni collettive esperibili da parte di associazioni di tutela dei consumatori di beni non si profilano incertezze interpretative in ordine al radicamento della giurisdizione innanzi al giudice ordinario, per le azioni collettive esperibili da

parte di associazioni di tutela degli utenti di servizi pubblici viene in rilievo il dettato dell'articolo 33 del d.lgs. n. 80 del 1998, come novellato dalla legge n. 205 del 2000 (art. 7), in tema di giurisdizione amministrativa nella materia dei servizi pubblici.

La riscrittura limitativa dell'art. 33 ad opera della sentenza n. 204 del 2004 della Corte costituzionale non consente di ritenere venuta meno la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sul contenzioso innescato da azioni proposte da associazioni per la tutela degli interessi collettivi degli utenti: infatti, le azioni collettive proposte dalle associazioni dei consumatori in materia di servizi pubblici sono ora devolute all'a.g.o. a meno che non rientrino in una delle ipotesi di giurisdizione esclusiva individuate dalla Corte in sede di riformulazione della norma.

Ciò può verificarsi laddove l'associazione impugnò un atto generale di natura provvedimento emanato dall'amministrazione o dal gestore che incida, ad esempio, sulla qualità o sulle condizioni di accesso al servizio o una determinazione tariffaria, ovvero laddove l'azione dell'associazione sia diretta a contestare l'omesso o insufficiente esercizio del potere di vigilanza da parte della p.a. sul gestore. Può, inoltre, verificarsi in caso di azioni inibitorie proposte nei settori contemplati dall'ultima parte del primo comma del citato art. 33 (trasporti, telecomunicazioni, servizio farmaceutico, servizi di cui alla legge n. 481 del 1985), non interessati dalla riscrittura della norma ad opera della citata sentenza della Corte costituzionale.

Tanto detto, gli articoli 132 e 133, nella parte in cui sostituiscono il generico richiamo al "giudice competente" con il riferimento al "Tribunale", si pongono in contrasto con il permanere di spazi di giurisdizione amministrativa. In alternativa al ripristino della formulazione previgente neutra, si propone allora di inserire, alla fine dell'articolo 133, una norma di salvaguardia della giurisdizione amministrativa del seguente tenore: *"Resta ferma la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di servizi pubblici ai sensi dell'articolo 33 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80"*.

15.3 L'articolo 129, intitolato *"Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti"*, riprende l'art. 4 della legge n. 281 del 30 luglio 1998. In proposito, in funzione di una maggiore rappresentatività dell'organo, la Sezione fa propria l'osservazione della Conferenza unificata, tendente a sostituire, al comma 2, le parole: *"da un rappresentante delle regioni e delle province autonome designato dalla conferenza dei presidenti delle regioni, e delle province autonome"* con le seguenti: *"da tre rappresentanti designati dalla Conferenza unificata"*.

15.4. L'articolo 130 riproduce, con modifiche, l'art. 5 della legge n. 281 del 1998, relativo al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.

Al comma 6, dopo la parola “*variazioni*”, sono state aggiunte, rispetto al testo dell'art. 5, comma 5-*bis*, della legge n. 281 del 1998 (comma aggiunto dall'art. 3 del d.lgs. n. 224 del 2001, attuativo della direttiva 98/27/CE), le parole “*nonché gli ulteriori enti pubblici*”. Tale inserimento non appare correttamente operato anzitutto perché non si precisa di quali altri enti pubblici dovrebbe trattarsi e, inoltre, perché la parola “*ulteriori*” potrebbe fare intendere che anche l'elenco trasmesso alla Commissione possa fare riferimento solo a soggetti pubblici, mentre così non è.

La norma va pertanto così riformulata: “*Il Ministero delle attività produttive comunica alla Commissione europea l'elenco di cui al comma 1, comprensivo anche degli enti di cui all'art. 132, comma 3, nonché i relativi aggiornamenti, al fine dell'iscrizione nell'elenco degli enti legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela degli interessi collettivi dei consumatori istituito presso la stessa Commissione*”.

15.5. Gli articoli 132 e 133 sono le norme più significative nella materia in esame.

a) L'art. 132 riprende l'art. 3 della legge n. 281 del 1998, relativo alla legittimazione ad agire delle associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti.

La prima parte del comma 1 parla di una generica legittimazione delle associazioni ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti (espressione direttamente ripresa dall'art. 3 della legge n. 281 del 1998); poi viene operato un richiamo all'art. 2 del codice che ricalca, in effetti, l'art. 1, comma 2-*bis*, della stessa legge n. 281 del 1998; quindi, si prevede che le associazioni sono legittimate ad agire nelle ipotesi di violazione degli interessi collettivi dei consumatori (e, si dovrebbe aggiungere, degli utenti) in un gruppo di materie che segue (pubblicità ingannevole e comparativa, credito al consumo, *etc.*).

Con il comma 1 non si definisce, in effetti, il tipo di azione che può essere proposto dalle associazioni, che sembra invece desumibile dal comma 1 dell'art. 133, secondo cui i soggetti di cui all'articolo 132 sono legittimati ad agire a tutela degli interessi collettivi dei consumatori e degli utenti chiedendo al giudice di inibire atti e comportamenti lesivi, di adottare misure per correggere o eliminare gli effetti dannosi di violazioni accertate, ordinare la pubblicazione sui quotidiani dei provvedimenti assunti dal giudice. Non appare coerente, allora, sul piano della costruzione della norma, che al comma 2 dell'art. 132 sia precisato, con norma di carattere speciale, il tipo di azione – inibitoria – che le associazioni possono promuovere a tutela di interessi collettivi tutelati da altre specifiche norme, mentre nell'art. 133 sia inserita una norma di carattere più generale che delinea pure azioni inibitorie.

Sembra, perciò, opportuno spostare il comma 2 dell'art. 132 nel testo dell'art. 133 o viceversa.

b) Gli articoli 132 e 133 (contenente, quest'ultimo, norme di procedura mutate dall'art. 3 della legge n. 281 del 1998) non operano nessun riferimento alla possibilità, per le associazioni, di tutelare anche gli interessi dei consumatori in materia di sicurezza dei prodotti e di prodotti difettosi.

Ciò sembra nascere dall'esigenza di tenere conto dell'allegato (introdotto dal d.lgs. n. 224 del 2001 in attuazione della direttiva 98/27/CE) che elenca le direttive in relazione alle quali opera la tutela collettiva assicurata dalle associazioni di consumatori e utenti.

Per coerenza e nel generale interesse del consumatore, valuti l'Amministrazione l'opportunità di operare l'estensione delle potestà di intervento delle associazioni di categoria anche con riguardo ai predetti settori, con formulazione di questo tipo: *“Le associazioni di cui all'art. 130 possono promuovere anche azioni volte ad inibire l'immissione sul mercato di prodotti non sicuri ai sensi delle disposizioni di cui al Titolo I o di prodotti difettosi ai sensi del Titolo II”*. Si tratterebbe di una norma di aggravamento da ritenere compatibile con la disciplina comunitaria.

c) Carattere innovativo ha il comma 2 dell'art. 133: è una norma che intende tutelare i soggetti che sono chiamati a resistere alle azioni delle associazioni di consumatori e utenti, consentendo loro di chiamare in giudizio altre associazioni che – secondo il loro convincimento – potrebbero assumere posizioni favorevoli alle tesi dello stesso “professionista”.

Non è chiaro se la norma sia ricognitiva del principio processualcivilistico ricavabile dall'articolo 106 c.p.c. ovvero esprima un contenuto innovativo, sul piano dell'obbligo di intervento delle associazioni, di dubbia ragionevolezza e compatibilità con i limiti posti alla delega.

d) Con l'art. 133, comma 3, viene data facoltà alle associazioni di cui al comma 1 di adire la procedura di conciliazione; tale facoltà va estesa ai soggetti di cui all'art. 132, comma 3, in conformità con quanto previsto dall'art. 3, comma 2, della legge n. 281 del 1998.

Sempre in relazione al comma 3 dell'art. 133 è anche da notare che la facoltà ora detta è accordata solo alle associazioni, ma, con disposizione integrativa, potrebbe essere opportunamente estesa – nel rispetto dei principi di cui all'art. 3 Cost. – anche al convenuto in pendenza di giudizio o, per lo meno, nella pendenza del termine di quindici giorni assegnato al soggetto interessato per adempiere spontaneamente a quanto richiesto dalle associazioni ai sensi del comma 6 dell'art. 133 (comma 5 dell'art. 3 della legge n. 281 del 1998).

L'avvio della procedura di conciliazione non dovrebbe, comunque – per evitare intenti meramente dilatori da parte del “professionista” – paralizzare l'azione intrapresa in sede giudiziale,

che dovrebbe proseguire regolarmente, salvo che la procedura di conciliazione non determini la cessazione della materia del contendere, che spetterà al giudice apprezzare.

Potrebbe, perciò, aggiungersi, dopo il comma 6, un nuovo comma del seguente tenore: *“Il soggetto al quale viene chiesta la cessazione del comportamento lesivo ai sensi del comma 6 o che sia stato chiamato in giudizio ai sensi del comma 1, può attivare la procedura di conciliazione di cui al comma 3 senza alcun pregiudizio per l'azione giudiziale da avviarsi o già avviata. La favorevole conclusione, anche nella fase esecutiva, del procedimento di conciliazione viene valutata ai fini della cessazione della materia del contendere”*.

Per lo spostamento dell'ultima parte della disposizione nell'articolo 134, v. *infra*, il punto 16.

e) Il comma 7 dell'art. 133 comporta lo sdoppiamento di una norma unitaria (art. 3, comma 5-bis, della legge n. 281 del 1998, introdotto dalla legge comunitaria per il 2001, n. 39 del 2002), relativa sia alla decisione del giudice che al verbale di conciliazione: tale sdoppiamento vale ad evitare possibili confusioni tra provvedimento giurisdizionale e verbale di conciliazione. Tuttavia la formulazione non sembra del tutto chiara perché, quando si parla di obblighi stabiliti dal “provvedimento”, non si precisa che si tratta del provvedimento del giudice stesso.

Inoltre, il comma 5-bis del citato art. 3 della legge n. 281 del 1998, riguardo alla richiesta di pagamento, dispone: *“anche su richiesta dell'associazione che ha agito in giudizio”*, mentre appare troppo generico il nuovo testo che si riferisce alla *“parte che vi ha interesse”*.

Infine, il comma 5-bis del ripetuto art. 3 recita: *“dispone il pagamento”*, mentre la norma in esame prevede, meno correttamente, *“può disporre”*.

La norma di cui al comma 7 va, pertanto, modificata come segue: *“Con il provvedimento che definisce il giudizio di cui al comma 1 il giudice fissa un termine per l'adempimento degli obblighi stabiliti e, anche su domanda della parte che ha agito in giudizio, dispone, in caso di inadempimento, il pagamento... In caso di inadempimento degli obblighi risultanti dal verbale di conciliazione di cui al comma 4 le parti possono adire il giudice competente con procedimento in camera di consiglio.... Tali somme di denaro sono versate....”*.

f) Il comma 10 dell'art. 133 reca una norma diretta a risolvere talune problematiche interpretative insorte nel tempo; in particolare, essa intende estendere all'azione inibitoria dell'art. 1469-sexies c.c. le caratteristiche del giudizio di cui all'art. 133 e, quindi, anche le potestà accordate dall'art. 133, comma 1, che vanno oltre quelle accordate dall'art. 1469-sexies.

Sennonché, dal momento che il citato art. 1469-sexies rimane in vigore, si avrebbe una impropria sovrapposizione o *contaminatio* di norme, possibile fonte di confusione; anche perché il comma in esame continua a fare riferimento, quanto all'art. 1469-sexies, alla sola azione inibitoria.

Con l'inserimento dell'art. 1469-*sexies* nel presente codice il problema potrebbe essere risolto mediante adeguato coordinamento normativo.

Per lo spostamento nel presente articolo della disposizione di cui all'attuale art. 135, v. *infra*, il punto 17.

16. L'articolo 134 introduce disposizioni relative alla composizione extragiudiziale delle controversie.

Al comma 2 occorre precisare come e dove i cittadini potranno essere informati circa gli *"organi di composizione extragiudiziale delle controversie"*; se già esistenti, fin d'ora debbono essere forniti elementi per individuarli; se non ancora esistenti o individuati, quanto meno dovrebbe essere fatta transitoriamente salva la disciplina che individua nelle Camere di commercio gli organismi di conciliazione in questione (giusta l'art. 3, comma 2, della legge n. 281 del 1998).

Sarebbe anche opportuno precisare – in questo articolo più che al comma 3 dell'art. 133 – che la procedura è, in ogni caso, definita entro sessanta giorni; a tal fine, potrebbe essere introdotto un comma 3 del seguente tenore: *"Le procedure di composizione di cui al comma 1 e quelle di cui ai commi 3 e ... [quello successivo all'attuale comma 6, se lo si introduce: v. retro, il punto 15.5, lett. d)] dell'art. 133 sono, in ogni caso, definite entro sessanta giorni"*.

17. L'articolo 135 introduce una norma nuova intitolata: *"Applicabilità ai contratti conclusi con i consumatori"*; tale titolazione appare impropria, poiché non chiarisce a che cosa si riferisca tale *"applicabilità"*. Poiché si tratta, evidentemente, dell'applicabilità della disciplina di cui all'art. 134 in materia afferente all'art. 1469-*sexies*, sarebbe opportuno spostare la norma, inserendola in un comma autonomo alla fine dell'articolo 133.

In ogni caso, si tratta di norma che appare eccessivamente generica; per come è formulata non potrebbe neppure escludere, ad esempio, l'inserimento nei contratti di clausole tipo che subordinano l'azione giudiziaria da parte del consumatore alla previa definizione della composizione extragiudiziale di cui all'art. 134.

La norma in questione potrebbe essere così riformulata: *"Non sono vessatorie le clausole inserite nei contratti dei consumatori aventi ad oggetto il ricorso ad organi che si conformano alle disposizioni di cui all'art. 134; le stesse non possono, però, pregiudicare la proposizione, in qualsiasi momento, dell'azione giudiziaria"*.

18. La Parte VI (articoli 136-138) contiene le disposizioni finali.

18.1. L'articolo 136 è intitolato: *"Irrinunciabilità dei diritti"*.

Riguardo a quanto previsto al comma 2, può notarsi che, potendovi essere, astrattamente, legislazioni di settore – anche di altri Stati membri – più favorevoli di quella italiana, non vi è ragione per escludere, in tal caso, la maggiore tutela da esse accordata. Perciò, dopo la parola “condizioni”, va aggiunta la parola “minime”.

18.2. L'articolo 137 riguarda gli eventuali aggiornamenti da apportare, in futuro, al codice del consumatore.

Alla penultima riga, dopo le parole “*il presente codice*”, occorrerebbe fare riferimento, per conformità con il periodo precedente, accanto alla possibilità di modifica o integrazione, anche a quella di abrogazione, deroga o sospensione.

Per maggiore chiarezza, la norma può pertanto essere modificata come segue: “*Ogni intervento normativo incidente sul presente codice o sulle materie dallo stesso disciplinate va attuato mediante esplicita modifica, integrazione, deroga o sospensione delle specifiche disposizioni in esso contenute*”.

18.3. In adesione a quanto rappresentato in sede di Conferenza unificata, si segnala l'esigenza di inserire, sempre fra le disposizioni finali, una norma del seguente tenore: “*Sono fatte salve le disposizioni adottate dalle Regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano nell'esercizio delle proprie competenze legislative in materia di educazione e informazione del consumatore*”.

18.4. L'articolo 138 reca una serie di abrogazioni di norme.

La parte introduttiva del comma 1 andrebbe modificata come segue: “*Dalla data di entrata in vigore del presente codice sono abrogati:...*”.

Quanto alle norme abrogate, o si citano tutti i testi normativi che hanno in vario modo inciso (con modifiche, integrazioni o abrogazioni) su quelli elencati, oppure (come alla lettera f) vanno riportati tutti; e così occorre precisare:

- alla lettera a), che il d.P.R. n. 224 del 1988 è stato modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 25;
- alla lettera b), che la legge n. 126 del 1991 è stata modificata dalla legge 22 febbraio 1994, n. 146;
- alla lettera d), che il d.lgs. n. 74 del 1992 è stato modificato dal d.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 67;
- alla lettera e), che il d.lgs. n. 111 del 1995 è stato modificato dalla legge 5 marzo 2001, n. 57;
- e così via.

Il comma 2, che vuole fare salva la pregressa soppressione di disposizioni contenute in testi normativi che si va qui ad abrogare, appare pleonastico e fonte – specie nell’ipotesi di elencazione incompleta – di possibili equivoci interpretativi. Esso potrebbe essere sostituito, al più, da una norma generale del seguente tenore: “*Resta ferma ogni abrogazione di norme disposta dalle leggi e dai decreti elencati al comma 1*”.

Il d.P.R. n. 224 del 1988 è stato abrogato *in toto*. Si rinvia a quanto detto con riguardo all’articolo 125 (v. *retro*, al punto 14.7) sull’opportunità del mantenimento della disposizione transitoria di cui all’articolo 16.

18.5. Si rinvia, infine, a quanto sopra detto (v. *retro*, punto 14.3) sull’opportunità di reinserire i due allegati alla normativa in tema di contratti a distanza.

19. Si svolgono, in conclusione, alcune osservazioni sul piano della **tecnica redazionale**.

Il codice ripropone in termini pressoché integrali le disposizioni originarie interessate dal coordinamento.

In via generale, questa operazione di mera trasposizione del testo normativo precedente nel nuovo codice deve confrontarsi con la necessità di apportare talune correzioni, laddove non si è tenuto alcun conto delle normative sopravvenute nella materia speciale delle compravendite immobiliari o in quella generale della disciplina edilizia (si consideri l’esempio prima analizzato dei riferimenti all’istituto, ormai venuto meno, della concessione edilizia: v. *retro*, al punto 12.1).

Ulteriori necessità correttive di una terminologia acriticamente recepita dal testo normativo di riferimento e trasfusa nello schema di codice nascono dall’esigenza redazionale di un raccordo interno formale e sostanziale, che comporti l’uniformità delle denominazioni usate e la coerenza dei vari precetti con i principi generali sanciti dal codice stesso (v., ad esempio, le norme determinative del prezzo, che devono essere tutte ispirate ai principi di trasparenza e di onnicomprensività).

Al riguardo, si rammentano tutte le istruzioni e le direttive impartite dagli organi depositari di competenze normative (Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Presidenza del Consiglio dei Ministri), le quali insistono sull’opportunità di usare termini e definizioni omogenei all’interno del medesimo corpo normativo in base alla “Guida alla redazione dei testi normativi” di cui alla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri 2 maggio 2001, n. 1/1.1.26/10888/9.92 (v. pag. 25) e stabiliscono che nel caso di ripartizione in lettere di un comma le lettere utilizzabili sono quelle dell’alfabeto italiano, con esclusione delle lettere j, k, w, x, y (v., ad esempio, l’art. 84 dello schema, mentre l’art. 47 risulta conforme alla circolare). Inoltre, secondo la circolare in parola (v.

pag. 10) l'uso della lettera iniziale maiuscola deve essere limitato ai soli casi di uso corrente e, comunque, con criteri di uniformità.

Appare inoltre opportuno provvedere ad un arrotondamento delle sanzioni in euro (v. in particolare gli artt. 12, 26, 58, 133).

Nel preambolo, quando si fa riferimento al d.P.R. n. 224 del 1988, è opportuno richiamare anche il decreto legislativo n. 25 del 2001, che lo modifica.

Nelle rubriche di ciascun articolo, va lasciato soltanto il titolo, senza ulteriori indicazioni. Difatti, i riferimenti normativi contenuti nelle rubriche, effettuati nei confronti di norme da abrogare, risultano utili solo per la fase di redazione del codice e debbono essere espunti nella stesura definitiva.

Si ricorda, infine, quanto già affermato *retro*, al punto 3.3, riguardo all'opportunità di inserire anche un indice del codice in oggetto.

20. Vanno, infine, apportate le seguenti **correzioni di carattere formale**:

- nella premessa, la proposizione relativa al parere della Conferenza unificata va inserita prima del parere del Consiglio di Stato;
- art. 3, lettera c): dopo la parola "servizi" va posta la virgola;
- art. 6, lettera e): l'espressione "e su metodi" va sostituita da "ed ai metodi";
- art. 10, comma 1: l'espressione "alcune menzioni" va sostituita da "alcuni dati";
- art. 22, comma 1, lettera g): l'espressione "o a altro" va sostituita da "ovvero ad altro";
- art. 26, comma 2: la parola "autorità" va scritta con l'iniziale maiuscola; dopo l'espressione "presente codice", inserire la frase "che sia inibita"; il primo periodo del comma 6 va così riformulato: "L'Autorità provvede con decisione motivata che costituisce atto definitivo". Al comma 6, dopo la parola "illecito" inserire una virgola; al comma 11 va eliminata la parola "definitive"; al comma 12 eliminare la parola "solo";
- art. 28, terza riga: la parola "quelli" va sostituita con "quelle";
- art. 47, comma 1, lettera c): la frase "tutte le tasse o le imposte" va così modificata: "tutte le tasse e le imposte";
- art. 48, comma 1, lettera a): l'espressione "sezione 4" va sostituita da "Sezione IV";
- art. 55, quarta riga: dopo la parola "telematici" va posta una virgola;
- Sez. III (artt. 58 e 59): la rubrica "Disposizioni comuni" appare troppo generica e può essere sostituita da "Sanzioni e controversie";
- art. 60: al comma 1 la parola "medianti" va sostituita da "mediante"; al comma 2 la specificazione dell' "indirizzo geografico" può essere eliminata, bastando il riferimento alla sede;

- art. 61, comma 3: nelle ultime due righe inserire delle virgole dopo le parole “decorre”, “consumatore”, “servizi”;
- art. 64: eliminare la ripetizione delle parole “decreto legislativo”;
- art. 65: correggere la dizione “godimento su” con quella “godimento di”; alla lettera d) sostituire, dopo le parole “per uso abitazione”, la congiunzione aggiuntiva “e” con quella disgiuntiva “o”;
- all’articolo 67, la formula della lettera b) può sintetizzarsi con la seguente: “la durata del contratto ed il termine da cui il consumatore può esercitare il suo diritto di godimento”. Analogamente, alla lett. c), può eliminarsi l’espressione “la previsione di”, tenuto conto che la previsione non è un elemento del contratto; la lett. e) va così riformulata: “la data ed il luogo di sottoscrizione del contratto”;
- art. 69: sostituire, al comma 1, la frase “indicare le ragioni del recesso” con “specificarne il motivo”;
- art. 71: dopo il numero 61 sostituire il segno del punto con una virgola;
- art. 72, commi 1, 2, 3: sostituire la parola “fidejussione” con “fideiussione”;
- art. 74: sostituire “sono nulli le clausole” con “sono nulle le clausole”;
- art. 77, comma 3: sostituire “articolo 57” con “articolo 58”;
- art. 79: eliminare la frase “estendentisi per un periodo di tempo” e riferire l’aggettivo “comprendente” al sostantivo femminile “durata”; il periodo va pertanto così riformulato: “di durata superiore alle ventiquattro ore ovvero comprendente almeno una notte”;
- art. 84: alla lettera j), dopo le parole “numero minimo di partecipanti”, aggiungere l’avverbio “eventualmente”, anche per coerenza con quanto dispone l’articolo 86, lett. g);
- art. 85, comma 2, lettera d): sostituire “costui” con “questi”;
- art. 88: al comma 2, togliere “al rialzo”, trattandosi di specificazione superflua;
- art. 90: al comma 1 va tolto l’apostrofo dalle parole “un altro”. Al comma 3, dopo “partecipanti” aggiungere “eventualmente”;
- art. 93, comma 1: il periodo “degli articoli....codice civile” va riformulato con l’eliminazione della espressione “e seguenti” per specificare che il rinvio è limitato all’art. 1469-*sexies*;
- art. 93, comma 3: analogamente a quanto detto per il comma 1, l’espressione “dall’articolo 1783 e seguenti” va sostituita dalla seguente “dagli articoli dal 1783 al 1785-*quinquies*”;
- art. 96: al comma 2, modificare la frase “presso la località di partenza” con “nel luogo di partenza”;
- art. 98, comma 5: dopo la parola “finanze” va posta la virgola;

- art. 99, commi 1 e 3: sostituire le parole “dalle leggi” con le seguenti “dalla normativa vigente in materia”;
- al comma 5 dell’articolo 100 vanno eliminate le parole “del presente Titolo”;
- al comma 6 dell’articolo 100 va riprodotto – con la sola sostituzione delle parole “decreto legislativo” con “Titolo” – il testo del comma 6 dell’art. 1 del d.lgs. n. 172 del 2004, in quanto la formulazione ivi contenuta appare più corretta; il comma in questione dovrebbe essere, quindi, del seguente tenore: “6. Le disposizioni del presente Titolo non si applicano ai prodotti alimentari di cui al regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 del Parlamento europeo e del Consiglio”;
- art. 100, comma 6: correggere “nion” con “non”;
- art. 100, commi 1, 2 e 5; art 101, comma 1: la parola “titolo” va scritta con l’iniziale maiuscola;
- art. 101, comma 1, lettera a), n. 3): dopo “eliminazione”, reinserire la virgola, presente nell’art. 2 del d.lgs. n. 172/2004;
- art. 102, comma 7: sostituire “articolo 113” con “articolo 104”;
- art. 104, comma 1, quarta riga: la parola “attraverso” va sostituita con la parola “mediante” per evitarne la ripetizione nella riga successiva;
- articoli 104 e 105: le parole “amministrazioni” e “conferenza” vanno sempre scritte con l’iniziale minuscola (v. anche art. 107, commi 1 e 3);
- art. 105: al comma 1, quarto rigo, il verbo “sono” va sostituito con “è”;
- al comma 10 dell’art. 105, al terzo rigo, valuti il Ministero proponente l’opportunità di sostituire la congiunzione “e” con “o”, per rendere la norma più efficace;
- art. 105: dove si trova la parola Rapex, scrivere RAPEX; anche l’allegato I va modificato [alla prima riga, il riferimento va fatto alla norma (art. 3, lettera e) o all’altra norma in cui verrà collocata tale definizione];
- art. 105, comma 2, lettera a), n. 2: dopo “sicurezza”, inserire la virgola al posto del punto e virgola;
- art. 105, comma 2, lettera a), n. 3, al secondo rigo, la parola “codice” va sostituita con “Titolo”;
- art. 105, al comma 2, lettera d), n. 2): inserire la virgola dopo “perentorio”;
- art. 105, al comma 4: si parla di “autorità competenti”, al comma 5 di “amministrazioni competenti”; la terminologia va uniformata;
- art. 105, al comma 5, secondo rigo, dopo “precauzione e” togliere la virgola;
- art. 105, al comma 6, si può togliere il riferimento alla direttiva, potendosi fare semplice riferimento all’allegato I del codice;

- art. 105, sempre al comma 6, ultima riga: togliere “vigente”;
- art. 105, al comma 8, terzo rigo: togliere la virgola dopo “dell’interno” e inserirla dopo “coordinamento” e dopo “del fuoco”;
- art. 105, ancora al comma 8: togliere le maiuscole alle parole Soccorso, Difesa, Direzione;
- art. 105, sempre al comma 8: sostituire le sigle CNVVF con “Corpo nazionale dei vigili del fuoco” (in conformità con l’art. 6, comma 8, del d.lgs. n. 172 del 2004);
- art. 106, comma 2: alla terza riga, “fase”, non “fasi”;
- art. 107: minuscole per “amministrazioni” e “conferenza”;
- art. 108, comma 2: fare diretto riferimento all’allegato 1, eliminando il riferimento alle linee guida;
- art. 108, comma 3, seconda riga: la parola “amministrazioni” va scritta con l’iniziale maiuscola (cfr. alla prima riga dei successivi commi 4 e 5);
- art. 108, comma 7: sostituire “Comunità europea” con “Unione europea” (vedi anche art. 114, comma 6; art. 124, comma 1); inoltre, va precisato l’organo da cui promana la decisione;
- art. 109: per uniformità la parola “titolo” va scritta con l’iniziale maiuscola (v. anche art. 125, comma 2);
- art. 110 comma 1: le sanzioni, qui come in articoli precedenti e successivi del codice, vanno scritte con la parola “euro” che precede il numero e questo va scritto in lettere e non in cifre;
- art. 114, comma 2: alla seconda riga le parole “il tempo” vanno sostituite con “la data”;
- art. 118: alla seconda riga, secondo periodo: dopo 116, aggiungere “comma 1”;
- art. 129, comma 1: togliere la virgola dopo “produttive”;
- art. 129, comma 2: alla quarta riga togliere la virgola dopo “regioni” e dopo “autonome”; sostituire “articolo 129” con “articolo 130”;
- art. 132, comma 1, quarta riga: dopo “consumatori” aggiungere “e degli utenti”;
- art. 132, comma 1: posporre tra loro le lettere b)/c), nonché le lettere d)/e);
- art. 132, comma 2, lettera c): il riferimento va correttamente fatto alle norme del codice civile novellato, e non alla legge che ha introdotto la novella;
- art. 133, comma 1: dopo “132” e dopo “utenti” togliere le virgole;
- art. 133, comma 4: dopo “Tribunale” togliere la virgola;
- art. 133, comma 7: nel terzo periodo, le parole “Tale somma è versata ... per essere riassegnata” vanno poste al plurale: “Tali somme sono versate ... per essere riassegnate ...”; la parola “Fondo” va scritta con l’iniziale minuscola;
- art. 133, comma 8: l’espressione “articoli 669-bis 3 e seguenti” va corretta come segue: “articoli da 669-bis a 669-quaterdecies”;

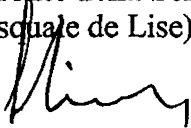
- art. 134, comma 1: vanno tolte le virgole prima e dopo la parola "parti";
- art. 137: dopo "derogate" aggiungere una virgola;
- allegato: è opportuna la esplicitazione del significato del termine "RAPEX" (che va coerentemente scritto con tutte lettere maiuscole anche negli articoli del codice che ad esso fanno riferimento: v. art. 105, commi 3 e 6).

P.Q.M.

Esprime parere favorevole con le esposte osservazioni.

Visto:

Il Presidente della Sezione
(Pasquale de Lise)



Per estratto dal Verbale
Il Segretario della Sezione
(Licia Grassucci)





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

Parere, ai sensi dell'art.9, comma 3, del d.lgs. n.281/97, sullo schema di decreto legislativo recante "Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori -Codice del consumo"

Rep. Atti n. 812/eu del 16 dicembre 2004

LA CONFERENZA UNIFICATA

Nell'odierna Seduta del 16 dicembre 2004

VISTA la legge 29 luglio 2003, n.229, recante interventi urgenti in materia di qualità della regolazione, riassetto normativo e semplificazione e, in particolare, l'art.7, che delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori;

VISTO l'art. 9, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n.281;

VISTO lo schema di decreto legislativo recante "Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori -Codice del Consumo", trasmesso con nota DAGL del 28 ottobre 2004,(prot. 20370);

CONSIDERATI gli esiti della riunione tecnica voltasi in data 7 dicembre 2004, nel corso della quale le Regioni hanno espresso parere favorevole allo schema, con la richiesta di richiamare, all'art.17 dello schema, relativo alle sanzioni per omissione della indicazione e pubblicità del prezzo per unità di misura, anche i carburanti;

VISTI gli esiti dell'odierna Seduta, nel corso della quale le Regioni hanno espresso parere favorevole, con la richiesta di integrazione dell'art.17, secondo quanto definito in sede di riunione tecnica;

RILEVATO che l'UPI ha chiesto, con un documento consegnato in Seduta che, allegato al presente atto, ne costituisce parte integrante (All. sub.A) che, all'interno del Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, previsto dall'art.129, vi siano tre rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata e non dalla Conferenza Stato-Regioni e che il Ministro delle attività produttive ha dichiarato di non essere contrario, ma si è riservato una valutazione finale al riguardo;

RILEVATO altresì che, su proposta del Presidente di questa Conferenza, è stato concordato con il Ministro delle attività produttive l'inserimento, nello schema in esame, della seguente clausola: "Sono fatte salve le disposizioni adottate dalle Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano nell'esercizio delle proprie competenze legislative, in materia di educazione e informazione del consumatore";





*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA UNIFICATA

CONSIDERATO che il rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze ha chiesto una migliore specificazione, all'interno dell'art.4, delle modalità e dei soggetti preposti all'attività di educazione e l'inserimento, alla fine, della clausola di invarianza degli oneri per la finanza pubblica

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

nei termini di cui in premessa, sullo schema di decreto legislativo recante "Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori -Codice del consumo"

Il Segretario
Dott. Riccardo Carpino

Riccardo Carpino



Il Presidente
Prof. Sen. Enrico La Loggia

Enrico La Loggia

aw



All. sub A

16/12/04
Con seg.



ASSOCIAZIONE
NAZIONALE
COMUNI
ITALIANI



Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani

Conferenza Unificata
16 dicembre 2004 - ore 15.00
Sala Riunioni – via della Stamperia 8

Punto 3 odg

“Parere sullo schema di decreto legislativo recante: “Riassetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela dei consumatori – Codice del consumo”

Emendamento

PARTE V
ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI E ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

TITOLO I

Le Associazioni rappresentative a livello nazionale

Art. 129
(Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti)

Al comma 2 sostituire le parole “da un rappresentante delle regioni e delle province autonome designato dalla conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome” con le seguenti:

“da tre rappresentanti designati dalla Conferenza Unificata”.



PER COPIA CONFORME

N°3 Fogli

22 DIC. 2004

Flaminio