



La tutela dei consumatori in Lombardia

(l.r. 6/2003)

“Il consumo è il solo fine e scopo d’ogni produzione; non si dovrebbe mai prender cura dell’interesse del produttore, se non in quanto ciò possa tornare necessario per promuovere quello del consumatore”.

Adam Smith “La ricchezza delle Nazioni” 1776.

Sommario

- ✓ *Origini e motivazioni della tutela dei consumatori*
- ✓ *Il consumatore oggi: un possibile profilo*
- ✓ *Gli attori istituzionali della policy*
- ✓ *Le ragioni della legge 6/2003*
- ✓ *L’attuazione degli interventi nel triennio 2004-2006*
- ✓ *La via extragiudiziale per la risoluzione delle controversie*
- ✓ *La partecipazione delle associazioni alla policy regionale*
- ✓ *Le opportunità e le criticità dell’implementazione: il punto di vista degli attori*
- ✓ *Spunti per l’approfondimento*

Questa Nota descrive sinteticamente i risultati realizzati nel primo triennio di attuazione della l.r. 6/2003 “*Norme per la Tutela dei Diritti dei Consumatori e degli Utenti*”.

A partire dai dati e dalle informazioni contenute nella prima relazione di rendicontazione, prevista dalla legge e presentata al Consiglio nel 2006, è stata avviata un’analisi che intende fornire un inquadramento dei problemi cui la norma concorre a dare soluzioni, evidenziando processi, attori e risultati delle politiche regionali di tutela dei consumatori.

Origini e motivazioni della tutela dei consumatori

Il movimento in difesa dei consumatori ha origine negli Stati Uniti d’America alla fine del XIX secolo, dove la diffusione d’un capitalismo massiccio ha favorito, prima che altrove, l’emergere del bisogno di tutela del

consumatore e l’introduzione di standard di sicurezza. I due principali fattori di debolezza dei consumatori erano:

- l’assoluta mancanza di informazioni sui prodotti, che impediva di effettuare scelte corrette e quindi di orientare l’offerta;
- la carenza di rappresentanza politica, che avrebbe potuto unire e canalizzare meglio le proteste.

In Europa le prime forme organizzative di tutela sono riconducibili agli anni ’50-’60, quando paesi come Regno Unito, Paesi Scandinavi, Benelux, Francia e Germania istituirono i primi organismi di controllo. Tuttavia, solo negli anni ’70 è emersa in modo preponderante - nell’area CEE - la necessità di introdurre politiche di tutela in ambito sanitario, misure per la difesa degli interessi economici e il perseguimento dell’armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. Nel caso italiano, l’emanazione di una disciplina nazionale organica a tutela dei consumatori è stata anticipata dalla normativa adottata da alcune Regioni¹ che si erano dimostrate particolarmente attente e sensibili al problema sin dalla metà degli anni ottanta². La Regione Lombardia, con la sua prima legge in materia (l.r. 11/1985) ha inserito nel policy making la partecipazione di attori istituzionali e sociali con funzioni propositive e consultive, in tal modo realizzando un’anticipazione di quanto poi sarà regolamentato dalla legge statale 281/1998.

¹ Regione Piemonte, Regione Lombardia, Regione Veneto.

² “Rapporto Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti”, dicembre 2004.

Il consumatore oggi: un possibile profilo

Esistono varie definizioni di consumatore a seconda che questa figura venga presa in considerazione dal punto di vista giuridico, sociologico, economico ed etico.

Dal punto di vista giuridico i consumatori o utenti sono definiti dal Codice del Consumo³ come *'le persone fisiche che acquistino o utilizzino beni o servizi per scopi non riferibili all'attività imprenditoriale e professionale eventualmente svolta'* (art. 3) ed anche *'la persona fisica alla quale sono dirette le informazioni commerciali'* (art. 5).

Tutti noi siamo quindi consumatori ogni volta che acquistiamo un bene o un servizio per motivi personali e non quando agiamo professionalmente. Ma il consumatore è anche un indiretto soggetto di tutela, quando è destinatario di un messaggio pubblicitario.

L'asimmetria informativa tra chi 'vende' e chi 'acquista' beni o servizi è dunque alla base delle esigenze di tutela del benessere dei cittadini.

Dalla metà del secolo scorso un progressivo aumento della consapevolezza del consumatore in merito ai propri diritti, unitamente ad una crescita dei livelli di istruzione hanno inciso sul mercato con una richiesta più specifica di beni e servizi e hanno contribuito al diffondersi di una cultura sempre più attenta ai diritti dei consumatori ed all'affermarsi di una loro rappresentanza sociale e politica sia in ambito europeo che nazionale.

Una recente indagine Eurisko ha tracciato un profilo del consumatore moderno così sintetizzabile: mobile, attento alla qualità, pragmatico, negoziatore, poco fedele, con sempre meno tempo ma con sempre più strumenti per gestirlo meglio.

Accanto a questa tipologia, definita *neo-concreta*, vi è ancora un'ampia fascia di consumatori meno attrezzati nei rapporti con il mercato dei beni e soprattutto dei servizi, che appartiene alle categorie deboli della società.

Dunque il concetto di tutela oggi si riferisce ad un insieme molto variegato di consumatori ed utenti, accomunati dal bisogno di sicurezza.

Ma quali ragioni influenzano la percezione di insicurezza nei confronti del mercato?

I fattori principali sembrano essere la destrutturazione delle reti di protezione tradizionali (famiglia, comunità locale), la debolezza dei legami sociali, dovuti a logiche consumeristiche ed i processi di crescente mobilità geografico/professionale. A ciò si aggiunge una riduzione del livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni e la bassa capacità delle istituzioni stesse e dei media di ricondurre entro le giuste proporzioni inquietudini e paure diffuse⁴.

Secondo quanto emerso da una ricerca dell'IReR⁵, nel 2003 i cittadini lombardi hanno denunciato una

mancanza di sicurezza principalmente nei settori della sanità, dei trasporti ferroviari e del sovra indebitamento familiare. Infatti l'aumento generalizzato dei prezzi considerato come effetto indiretto ed imprevisto del changeover verso l'euro, unitamente al comportamento poco trasparente di alcuni operatori, hanno indotto i consumatori a percepire il 2002, anno che precede l'introduzione della legge, come "annus horribilis".

Gli attori istituzionali della policy

A partire dai problemi di insicurezza indicati nascono le risposte dei decisori politici. La tutela dei consumatori è una policy trasversale a più settori d'intervento e coinvolge molteplici attori sia pubblici che privati e più livelli di governo. In questa sezione saranno evidenziati i soggetti dell'azione pubblica, descrivendone sinteticamente gli ambiti di competenza.

L'Unione europea individua tra le proprie finalità quella della tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori (art. 153 del Trattato CE) e ne sancisce il diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi.

A partire dai primi anni settanta, con la presa d'atto che il solo mercato non avrebbe potuto di per sé assicurare una reale ed efficace tutela, i consumatori hanno trovato via via uno spazio crescente nell'azione comunitaria. Fra gli atti più recenti, possiamo citare il Libro verde sulla tutela dei consumatori del 2001, con il quale la Commissione sollecita i Paesi membri ad un maggiore impegno senza il quale *"i cittadini avranno l'impressione che il progetto principale dell'UE, il mercato interno, è irrilevante per la loro vita quotidiana ed è solo destinato a servire gli interessi delle imprese"*.

La Commissione suddivide l'intervento comunitario in due grandi categorie: le direttive di applicazione generale e le direttive relative a settori o a metodi di vendita specifici⁶. Dal maggio 2002, la Commissione adotta, in luogo dei precedenti piani d'azione triennali, strategie di durata quinquennale (si veda Tab. 1), nelle quali fissa gli obiettivi di medio periodo e programma le relative azioni a breve termine.

La recente strategia comunitaria attribuisce un'enfasi particolare all'armonizzazione delle legislazioni nazionali, resa più complessa oggi dall'allargamento a 25 Paesi⁷. In questa direzione si colloca il recente "Regolamento comunitario di cooperazione per la

³ Il Codice del Consumo è stato adottato con il Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

⁴ Eurisko, "Social Trends", ottobre 2001.

⁵ IReR "Rapporto sulla Tutela dei Consumatori e degli Utenti in Lombardia", 2003.

⁶ Sono esempi di direttive generali quelle in tema di pubblicità ingannevole e comparativa, di indicazione dei prezzi, di clausole abusive nei contratti. Rientrano fra le direttive specifiche quelle riguardanti i prodotti alimentari, i cosmetici, il settore tessile, i medicinali di uso umano, i viaggi, il credito al consumo, i contratti negoziati fuori dei locali commerciali.

⁷ Dal 1 gennaio 2007, allargamento a 27 con l'ingresso di Bulgaria e Romania.

tutela dei consumatori⁸ che ha inteso facilitare l'applicazione transfrontaliera delle principali disposizioni in materia di protezione degli interessi collettivi dei consumatori, attraverso una rete di autorità pubbliche nei singoli Stati membri, con poteri di repressione delle violazioni intra-comunitarie del diritto dei consumatori.

Tab. 1 - Obiettivi della strategia europea di tutela dei consumatori.

Strategia 2002-2006	Strategia 2007-2013
Garantire un elevato livello comune di protezione dei consumatori mediante: a) l'armonizzazione legislativa della materia in ambito comunitario; b) l'applicazione efficace delle norme a tutela dei consumatori; c) il coinvolgimento delle organizzazioni dei consumatori nelle politiche dell'Unione europea.	Mantenere alto il livello comune di protezione di tutti i consumatori europei attraverso: a) la salvaguardia di acquisti, salute, viaggi - consumi ed utenze in generale - da rischi e minacce; b) la promozione di politiche che favoriscano la diffusione di stili di vita salutisti; c) la protezione dei cittadini da rischi e minacce che sono al di là del controllo individuale e che non sono effettivamente affrontate dagli stati membri; l'incremento della capacità dei consumatori di promuovere i loro stessi interessi.

Fonte: Commissione Europea "Strategia della Politica dei Consumatori 2002-2006" e "Programma d'azione comunitario nel settore salute e tutela dei consumatori - proposte 2007-2013".

Lo Stato, al pari di altri Paesi europei ed in conformità alla normativa comunitaria, ha recentemente adottato un Codice del Consumo che riunisce le disposizioni di 21 provvedimenti.

Il Codice, oltre a fissare i diritti fondamentali del consumatore, stabilisce le definizioni di consumatore, professionista⁹, venditore, produttore e ne disciplina i rapporti. I settori regolamentati sono molteplici: etichettatura, sicurezza generale dei prodotti, pubblicità ingannevole e clausole abusive, vendite a domicilio e a distanza, contratti turistici e multiproprietà, le garanzie dei beni di consumo, la composizione extragiudiziale delle controversie.

Le competenze a livello statale vengono esercitate:

- dal **Ministero per lo Sviluppo Economico - Direzione generale Armonizzazione Mercato e Tutela Consumatori**, che elabora politiche, propone normative e promuove iniziative volte a garantire la sicurezza dei prodotti, la fede pubblica¹⁰ e la trasparenza dei mercati. Questa struttura inoltre tiene l'Elenco nazionale delle associazioni dei consumatori e gestisce una delle principali fonti di finanziamento delle iniziative in favore dei

consumatori: i fondi derivanti dalle sanzioni dell'Antitrust;

- dall'**Autorità garante della concorrenza e del mercato (cd Antitrust)**, chiamata a svolgere una funzione di contrasto alle pratiche commerciali abusive e alle condizioni generali di contratto vessatorie per i contraenti deboli. Anche questa Autorità ha una *Direzione generale per la tutela dei consumatori* che si occupa della pubblicità ingannevole e comparativa; della valutazione dell'impatto delle politiche antitrust sui consumatori; delle pratiche commerciali sleali e delle clausole abusive;
- dal **Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti**¹¹, organo rappresentativo delle associazioni dei consumatori e degli utenti a livello nazionale, con sede presso il Ministero per lo Sviluppo Economico; svolge principalmente funzioni di tipo consultivo, propositivo e promozionale finalizzate al rafforzamento della posizione del consumatore/utente nel mercato.

Lo Stato destina alle iniziative a vantaggio dei consumatori/utenti, le sanzioni irrogate dall'Antitrust¹². Tra il 2003 e il 2005 ad un Fondo costituito ad hoc¹³, iscritto nello stato di previsione del Ministero delle Attività Produttive (oggi Ministero dello Sviluppo Economico), sono stati assegnati complessivamente circa 84,5 M€. Con i due bandi biennali sin qui emanati, il Ministero menzionato ne ha messo a disposizione delle Regioni, 12 M€ nel primo e 13 M€ nel secondo. La Regione Lombardia ha partecipato ai bandi ottenendo contributi per circa 4 M€.

I diritti fondamentali del consumatore riconosciuti dal Codice del Consumo

a) tutela della salute, b) sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi; c) adeguata informazione e corretta pubblicità; d) educazione al consumo; e) correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali; f) promozione e sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; g) erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza.

Le Regioni, sin dalla metà degli anni Settanta, hanno sviluppato una propria legislazione per la tutela del consumatore basandosi su di una interpretazione estensiva della competenza regionale concorrente in materia di "fiere e mercati" indicata nel previgente articolo 117 della Costituzione. L'entrata in vigore del nuovo articolo 117 e le recenti normative nazionali non

⁸ Reg. CE 2006/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004.

⁹ Il Codice individua come controparte del consumatore il "professionista" da intendersi sia come imprenditore ex articolo 2082 c.c., sia come "professionista intellettuale" ex artt. 2229 e ss. c.c.

¹⁰ "La fiducia che la generalità dei cittadini ripone in determinati oggetti, documenti e attestazioni per il normale e pacifico svolgimento della vita comune". A livello territoriale la funzione è affidata alle Camere di Commercio.

Fonte: www.agenziaterritorio.it

¹¹ Il CNCU, istituito con la l. 281/1998, poi confluita nel D.Lgs. n. 206/2005 è composto dalle Associazioni dei Consumatori e da un rappresentante designato dalla Conferenza unificata.

¹² Art. 148, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 (Finanziaria 2001).

¹³ "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori," istituito con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 124331 del 2002.

hanno reso incompatibili le iniziative legislative assunte dalle Regioni che anzi, negli ultimi anni, hanno intensificato l'attività normativa finalizzata alla tutela del consumatore. Le leggi regionali, compresa quella della Lombardia, presentano elementi comuni: la previsione di un elenco/albo regionale a cui le associazioni possono iscriversi se in possesso di determinati requisiti; la costituzione di un organo di tutela con funzioni consultive e propositive (Comitato Regionale dei Consumatori e degli Utenti - CRCU¹⁴); la regolamentazione dell'erogazione dei finanziamenti alle associazioni e l'istituzione dell'Osservatorio prezzi e consumi.

Le Regioni mettono in atto i propri interventi utilizzando risorse proprie e risorse statali.

Le ragioni della legge 6/2003

La Regione Lombardia si è data norme in materia di tutela dei consumatori fin dal 1985, con la l.r. n. 11. L'esigenza di una nuova legge regionale è maturata nel 2002, sotto la spinta di due principali fattori.

Il primo è costituito dalla situazione venutasi a creare con l'introduzione dell'euro. La preoccupazione e il disagio dei cittadini per la nuova dinamica dei prezzi al consumo hanno indotto la Regione ad inserire nella propria agenda interventi per il contenimento della crescita del costo della vita. Tale impegno ha portato nel settembre 2002 alla sottoscrizione di un'*intesa programmatica per la realizzazione di azioni volte al contenimento dei prezzi* fra Regione Lombardia e, tra gli altri, ANCI, Unioncamere e Associazioni dei Consumatori, in forza della quale è stato istituito un tavolo tecnico che ha contribuito a definire la proposta di nuova legge regionale in materia, divenuta poi la l.r. 6/2003.

Il secondo fattore è rappresentato dal mutamento del quadro legislativo di riferimento scaturito dall'approvazione della legge 281/1998¹⁵ ed entro il quale la Regione Lombardia, così come la Toscana e l'Abruzzo, ha provveduto a collocarsi: nella l.r. 6/2003 sono di derivazione statale, per esempio, la previsione di un *elenco* delle associazioni e la costituzione di un organismo consultivo/propositivo espressione delle sole associazioni consumeristiche¹⁶.

L'attuazione della nuova legge dovrebbe consentire alla Regione di svolgere un ruolo di regia della policy, alle associazioni di creare un network sempre più radicato nel territorio lombardo ed ai cittadini di migliorare il proprio rapporto con il mercato e l'offerta pubblica e privata di beni e servizi.

¹⁴ In Lombardia, il Comitato è composto dall'Assessore regionale al Commercio, Fiere e Mercati che lo presiede e da un rappresentante di ciascuna delle 17 Associazioni riconosciute dalla Regione attraverso l'iscrizione nell'apposito Elenco (art. 3, comma 2, l.r. 6/2003).

¹⁵ La legge 281/1998 è stata abrogata dal Codice del Consumo.

¹⁶ Nel precedente organismo - previsto dalla l.r. 11/1985 - i rappresentanti delle associazioni erano solo 3 su 18, i restanti membri venivano designati dalle OO.SS. dei lavoratori, dalle organizzazioni dei commercianti, delle imprese industriali e artigiane, etc.

In particolare per questi ultimi, beneficiari finali della politica di tutela, la Regione si aspetta che l'attuazione degli interventi previsti dalla legge produca:

- maggiori strumenti ed occasioni di protezione (dall'informazione alla conciliazione delle controversie);
- più diffusi punti di riferimento di tipo associativo;
- minore percezione di insicurezza nei rapporti con il mercato.

L'attuazione degli interventi nel triennio 2004-2006

La politica regionale per la tutela dei consumatori viene definita annualmente con un programma che la Giunta approva dopo aver acquisito il parere della Commissione regionale competente e del Comitato.

Il programma annuale definisce le risorse finanziarie necessarie (si veda Tab. 2). Il finanziamento regionale copre una parte del costo del progetto, la restante deve essere comunque assicurata dalle Associazioni proponenti o da soggetti terzi.

Tab. 2 - Finanziamenti regionali per iniziative 2004-2005-2006 (in migliaia di euro).

	Iniziative indirette	Iniziative dirette	Totale annuo	Totale triennio
2004	250	100	350	1.125
2005	250	150	400	
2006	225	150	375	

Fonte: Programmi regionali 2004, 2005 e 2006.

Con il programma vengono individuati gli ambiti entro cui dovranno collocarsi le iniziative: alcuni, di tipo più trasversale, vengono riproposti ogni anno (comunicazione, informazione, educazione), altri invece sono dettati dall'esigenza di dare una risposta a temi emergenti.

Le iniziative vengono distinte in dirette e indirette: le prime sono attuate dalla Regione in collaborazione con soggetti pubblici e privati; le seconde sono invece realizzate dalle associazioni dei consumatori.

Nel triennio di attuazione della legge, gli ambiti di intervento si sono progressivamente ridotti di numero e, nel 2006, sono stati unificati per le iniziative dirette ed indirette (si veda Tab. 3).

Nel triennio considerato sono state realizzate 25 iniziative dirette ed indirette. Fra queste ultime, solo un progetto del 2004 non è stato ammesso a finanziamento.

Tab. 3 - Ambiti di intervento diretti e indiretti individuati per il triennio 2004-2006.

	2004	2005	2006
Interventi diretti	1) contenimento del costo della vita 2) tutela sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi 3) sviluppo conoscenze sul consumerismo in Lombardia 4) qualificazione degli operatori delle associazioni con la valorizzazione delle loro potenzialità informative	1) contenimento del costo della vita 2) controlli contro le frodi 3) informazione e sensibilizzazione 4) conoscenza sul grado di tutela percepito 5) qualificazione degli operatori delle Associazioni	
Interventi indiretti	1) consumo consapevole 2) qualità ed efficienza nei servizi pubblici lombardi 3) osservatorio sui prezzi, sui servizi finanziari, sul credito al consumo 4) contenimento del costo della vita, soprattutto riferito alle fasce deboli 5) promozione e diffusione della cultura della sicurezza 6) educazione per corretti comportamenti di salute e benessere, in particolare per i giovani 7) informazione e comunicazione per una maggior tutela 8) cultura della risoluzione delle controversie per via conciliativa	1) consumo consapevole 2) qualità e sicurezza dei servizi 3) incidenza dei prezzi e delle tariffe sui livelli di vita e sovra indebitamento delle famiglie 4) comunicazione e informazione 5) conciliazione extragiudiziale	1) tutela giuridica 2) servizi finanziari 3) qualità della vita 4) qualità del prodotto e del consumo 5) trasparenza prezzi 6) tutela del consumo e i giovani 7) qualificazione dei servizi studi, ricerche e altre iniziative in ambito di tutela

Fonte: Programmi regionali 2004-2005-2006.

Gli interventi 2004

Nell'ambito delle tematiche identificate per l'anno 2004, la Regione, in collaborazione con Lombardia informatica, Adoc, IReR e IReF, ha realizzato 3 azioni: il sito web tutela dei consumatori¹⁷; il rapporto di ricerca IReR sulla tutela dei consumatori - anno 2004; l'avvio della formazione degli operatori delle associazioni.

Quanto invece alle iniziative indirette, 14 associazioni hanno presentato i 5 progetti ammessi al finanziamento. Ciascun progetto è stato attuato da una associazione-capofila affiancata da una o più associazioni-partners. Gli ambiti sviluppati sono stati essenzialmente quelli del consumo consapevole, dell'informazione e comunicazione per una maggior tutela e della promozione della cultura della sicurezza. La Regione ha concesso finanziamenti da un minimo di 35.000 € ad un massimo di 82.000 €.

Fra le azioni avviate nell'anno 2004 per la tutela dei consumatori lombardi vanno considerate anche quelle previste dai 5 progetti approvati e cofinanziati con

circa 2 M€ dal Ministero per le Attività Produttive con il bando 2003. In particolare, con il progetto

"Comunicare per una maggiore tutela" è stata cofinanziata la quasi totalità degli interventi previsti dal programma regionale per il 2004.

Complessivamente, tali azioni, ad eccezione dell'ambito della promozione della conciliazione, hanno consentito di perseguire pressoché interamente gli obiettivi diretti ed indiretti del programma.

Gli interventi 2005

La Regione ha concentrato primariamente il suo intervento diretto all'interno delle tematiche "informazione e sensibilizzazione" e "conoscenza sul grado di tutela percepito", realizzando quattro progetti: la conclusione del percorso di formazione per la qualificazione degli operatori delle associazioni in collaborazione con l'IReF; il co-finanziamento di una ricerca MIUR¹⁸ sui nuovi orientamenti dei consumatori; una ricerca IReR sulle aspettative dei consumatori lombardi; un intervento per la sicurezza e la certificazione di qualità e d'origine dei prodotti ortofrutticoli, nell'area di competenza del Consorzio Qualità di Brescia.

Alcune fra le attività programmate sono state realizzate nell'ambito dei progetti di durata biennale cofinanziati dal Ministero delle Attività Produttive. È il caso, ad esempio delle azioni per il contenimento del costo della vita, confluite nel progetto "Osservatorio lombardo prezzi".

Per ciò che concerne le iniziative indirette

tutti e cinque gli ambiti elencati nel programma sono stati resi operativi tramite l'attuazione di 8 iniziative. L'ambito destinatario di maggior attenzione - in cui sono stati realizzati ben tre progetti - è "incidenza dei prezzi e delle tariffe sui livelli di vita e sovra indebitamento delle famiglie". Alle iniziative hanno partecipato tutte le 17 associazioni iscritte nell'Elenco regionale, con una media di 4 associazioni per ogni singolo intervento, (un capofila e tre partners); il finanziamento è variato da un minimo di 19.000 € ad un massimo di 58.000 €.

Sempre nel 2005, in base al "Programma regionale degli interventi di informazione, comunicazione, assistenza e consulenza a tutela dei cittadini consumatori e utenti" - presentato al Ministero delle Attività Produttive - sono stati cofinanziati ulteriori 7 progetti, per un ammontare complessivo di quasi 2 M€.

¹⁷ www.osscom.regione.lombardia.it/tutelacons

Il sito, dopo una prima attivazione, è attualmente in fase di revisione.

¹⁸ Ministero Istruzione, Università e Ricerca.

Gli interventi 2006

Nel programma 2006, vengono introdotte due novità: l'individuazione di ambiti comuni per le iniziative dirette e indirette e la modificazione dei criteri di finanziamento di queste ultime. Infatti, al fine di mettere in sinergia le diverse professionalità presenti nelle associazioni ed evitare la dispersione dei fondi, è prevista l'attribuzione di una premialità a quelle organizzazioni che presentino progetti in partnership¹⁹. Attualmente sono disponibili prime informazioni relative solamente all'attuazione delle iniziative indirette.

I cinque progetti presentati dalle associazioni sono inerenti ai *servizi finanziari* (con tre progetti) alla *qualità della vita* e alla *tutela del consumo e i giovani*. Alle iniziative hanno partecipato 16 associazioni con una media di 4 associazioni per ogni singolo intervento, (un capofila e tre partners). Il finanziamento varia da un minimo di 7.000 € ad un massimo di 79.000 €.

Al di là dell'assegnazione formale dei singoli progetti ai vari ambiti individuati dalla programmazione 2004-2006, gli interventi attuati (o in fase di attuazione) si caratterizzano per una intensa produzione di opuscoli informativi, guide, brochure (pari ai 2/3 dei 42 prodotti complessivamente realizzati²⁰). Questo orientamento può essere interpretato come il riconoscimento che la formazione e l'informazione del consumatore siano la risposta prioritaria al bisogno di tutela e, quindi, azione centrale perché il consumatore possa maturare una maggiore consapevolezza dei propri diritti e rafforzare il proprio ruolo all'interno di un mercato sempre più complesso.

La via extragiudiziale per la risoluzione delle controversie

La conciliazione extragiudiziale è un sistema di risoluzione delle controversie commerciali *volontario*²¹ attraverso il quale due o più soggetti *in lite* cercano di raggiungere un accordo che ponga fine alla controversia. Il tentativo viene condotto da un soggetto esterno all'ordinamento giudiziario - privo di poteri decisori - che aiuta in questo caso il consumatore e l'impresa, a raggiungere un accordo che soddisfi entrambe le parti. La conciliazione è stata assegnata con l. 580/1993 alle Camere di Commercio perché rappresentano l'ideale punto di incontro fra gli operatori del mercato e i consumatori.

Incentivare il ricorso a procedure stragiudiziali dovrebbe servire ad alleggerire l'attuale arretrato che satura le vie giudiziarie ordinarie.

La Regione, al fine di sostenere questo strumento alternativo, ha inserito nei programmi 2004 e 2005 due ambiti relativi alla promozione della conciliazione e nel

contempo ha sottoscritto una Convenzione²² biennale col Sistema camerale lombardo diretta alla realizzazione di 15 progetti. Per tali azioni sono stati stanziati complessivamente 417.550 €, dei quali il 73,7% erogati dalla Regione.

Per quanto concerne la dimensione del fenomeno, si è verificato un incremento costante di richieste di conciliazione nell'ultimo triennio: 165 domande presentate nel 2003, 296 nel 2004 e 314 nel 2005²³. Dai dati disaggregati per provincia, disponibili solo per il 2004 ed il 2005, possiamo osservare che la Camera di Commercio di Milano ha ricevuto il maggior numero di domande di conciliazione (47% del totale regionale) a cui fanno seguito Brescia, Varese, Bergamo e Mantova (vedi Tab. 4). Tenendo conto del numero di residenti per provincia, l'incremento più consistente si è registrato in province di minori dimensioni quali Lodi e Lecco.

Tab. 4 - Richieste di conciliazione fra imprese e consumatori e relativi incontri gestiti negli anni 2004 e 2005.

Province	2004		2005	
	Richieste	Incontri gestiti	Richieste	Incontri gestiti
BG	15	3	25	7
BS	46	21	54	9
CO	30	4	8	0
CR	10	2	8	1
LC	6	1	9	2
LO	1	1	5	1
MN	3	0	22	3
MI	159	67	148	36
PV	2	0	3	0
SO	4	1	1	0
VA	20	3	31	7
Totale	296	103	314	66

Fonte: IReR "Rapporto sulla Tutela dei Consumatori e degli Utenti in Lombardia", 2005; Unioncamere Lombardia - Rivista "La Conciliazione" gennaio-aprile 2005.

La conciliazione, come già evidenziato, è uno strumento cui le parti possono ricorrere su base volontaria. Ciò può contribuire a spiegare il grosso divario che si può notare fra il numero di domande presentate alle Camere di Commercio ed il numero di incontri di conciliazione realizzati che, sul totale delle richieste, risultano essere il 35% nel 2004 ed il 21% nel 2005.

Tuttavia, se da un lato tale diminuzione andrebbe indagata più approfonditamente ed entro un arco temporale più lungo, dall'altro il numero crescente delle domande è indicativo di un mutato atteggiamento dei consumatori nelle controversie.

La partecipazione delle associazioni alla policy regionale

Il passaggio dalla legge 11/1985 alla l.r. 6/2003 costituisce una tappa decisiva dell'inserimento delle

¹⁹ fino a 10.000 euro per progetti attuati da singole associazioni sino a 80.000 euro per i progetti in cui partecipano 5 o più associazioni.

²⁰ 7 prodotti relativi al 2004, 17 relativi al 2005 e 5 nel 2006 per un totale di 29.

²¹ La controparte non ha alcun obbligo di accettare l'invito a partecipare alla conciliazione.

²² "Per lo sviluppo delle imprese commerciali lombarde, del sistema fieristico e per la tutela del consumatore" Rif. DGR n. 19456 del 19 novembre 2004, art. 1 lett. f) ed art. 6.

²³ Fonte: Unioncamere Lombardia, "Newsletter" novembre 2004, e "Focus conciliazione" gennaio-aprile 2006.

associazioni all'interno del processo decisionale regionale. Alla base di ciò vi è la consapevolezza che tali organizzazioni, oltre a costituire una rete di sedi e sportelli già operanti sul territorio, dispongono anche di una conoscenza diretta delle esigenze dei consumatori e di una percezione immediata delle problematiche emergenti.

Il CRCU e l'Elenco regionale realizzano il riconoscimento formale del ruolo delle Associazioni, grazie al quale esse possono concorrere alla definizione del programma annuale delle iniziative e procedere all'attuazione degli interventi indiretti promossi dalla Regione.

Inoltre la partecipazione delle associazioni al policy making nelle forme menzionate consente alla Regione di osservare da vicino l'evoluzione di queste organizzazioni.

Le 17 associazioni attualmente iscritte nell'Elenco regionale hanno forme giuridiche²⁴ e dimensioni molto diverse tra loro e sono espressione di organizzazioni che operano a livello nazionale. Nel triennio osservato, si è verificato da un lato una costante crescita del numero di associati, dall'altro si è assistito ad una consistente riduzione del numero di sportelli presenti sul territorio regionale (vedi Tab. 5).

Le ragioni di tale diminuzione possono probabilmente essere ricondotte all'esigenza delle Associazioni di garantire non solo la diffusione quantitativa, ma anche la qualità dei servizi.

Tab. 5 - Numero di associati e sedi/sportelli delle associazioni lombarde di tutela dei consumatori.

	2002	2003	2004	2005
associati	62.675	90.119	219.732	233.292
sedi/sportelli	214	258	268	177

Fonte: IReR "Rapporto Tutela Consumatori", 2003 e 2005; U.O. Tutela Consumatori e Utenti, "Le Associazioni di Tutela Consumatori e Utenti presenti in Lombardia", giugno 2006.

La concentrazione di sedi e sportelli nelle 11 province è eterogenea: ogni 100 mila abitanti ritroviamo per le province di Bergamo e Brescia circa 1,5 sportelli mentre a Sondrio se ne registrano 4.

Tab. 6 - Numero di sedi/sportelli per provincia e numero sportelli presenti ogni 100mila abitanti, anno 2005.

Province	Sportelli	Sportelli x 100 mila ab.
BG	14	1,44
BS	16	1,44
CO	12	2,23
CR	10	2,98
LC	9	2,89
LO	7	3,54
MN	12	3,18
MI	62	1,67
PV	11	2,23
SO	7	3,96
VA	17	2,09
	Totale	Media reg.
	177	2,51

Fonte: U.O. Tutela Consumatori e Utenti, "Le Associazioni di Tutela Consumatori e Utenti presenti in Lombardia", giugno 2006.

Nel triennio considerato, le Associazioni si sono trovate ad operare in un contesto di crescente complessità dettato dall'aumento della trasversalità delle politiche che interessano i consumatori. Ciò ha soprattutto posto la necessità di rafforzare l'organizzazione interna alle singole Associazioni anche attraverso la crescita delle professionalità esistenti. A tale scopo, la Regione ha realizzato, nel 2005, un apposito percorso di formazione per la qualificazione degli operatori delle Associazioni nell'ambito delle iniziative cofinanziate dal Ministero.

Le opportunità e le criticità dell'implementazione: il punto di vista degli attori

Al fine di comprendere l'andamento complessivo del primo triennio di attuazione della nuova legge abbiamo ritenuto necessario acquisire il parere della struttura regionale cui è affidata la policy in esame (dalla definizione dei programmi annuali all'implementazione ed al controllo degli interventi). Dai giudizi espressi dagli intervistati emerge un quadro complessivamente positivo, in cui accanto alla soddisfazione per quanto fino ad oggi realizzato, vengono messi in luce alcuni problemi di una politica che, per molti aspetti, può ancora definirsi giovane.

Punti di forza

1. La numerosità delle associazioni (17) e la loro tendenza a presentarsi come organizzazioni generaliste²⁵ ha indotto la Regione a modificare, nel 2006, i criteri di assegnazione dei finanziamenti per favorire il lavoro in partnership. Tramite l'aggregazione di due o più associazioni e il conseguente interscambio di professionalità si intende indurre un miglioramento della qualità dei prodotti ed una migliore finalizzazione dei fondi regionali.
2. La scelta compiuta dal legislatore regionale di ricorrere ad una programmazione annuale, contrariamente a ciò che accade in altre Regioni che individuano indirizzi triennali²⁶, risponde all'esigenza di essere maggiormente ricettivi ai cambiamenti e alle problematiche emergenti.
3. Col terzo programma è stata rafforzata l'attività di monitoraggio dei progetti affidati alle associazioni, introducendo - accanto alla verifica iniziale e finale già prevista nei bandi precedenti - una valutazione intermedia sullo stato di avanzamento dell'intervento. Ad ogni fase dell'attività di monitoraggio fa seguito l'erogazione di tranches di contributo regionale (finanziamento iniziale 40%, intermedio 40%, finale 20%). Questi fondi vengono attribuiti all'Associazione capofila, la quale procede alla stesura delle relazioni di rendicontazione, curando di delineare specificamente il suo ruolo e quello delle organizzazioni partners.

²⁴ Struttura associativa di tipo federale, articolazione locale di associazione nazionale, associazione nazionale indipendente operante tramite delegazione a livello regionale, ecc.

²⁵ Le associazioni tendono a presentare progetti di intervento relativi a tutti gli ambiti della politica a tutela dei consumatori.

²⁶ Vedi in merito la l.r. 1/2000 della Toscana e la l.r. 23/1994 del Piemonte.

Punti di debolezza

1. La tutela dei consumatori è una policy che attraversa quasi tutte le aree di competenza regionale (dalla Sanità ai Trasporti, dall'Agricoltura ai Servizi di pubblica utilità, etc.) ma è attribuita alla responsabilità della DG Commercio Fiere e Mercati. Questa trasversalità richiederebbe una costante azione di coordinamento ed una consapevolezza diffusa dell'esigenza di tenere al centro dell'attenzione dei policy makers anche il tema della tutela dei consumatori. L'affidamento di questa competenza ad un singolo Assessorato non sempre rende possibile vincolare i diversi settori interessati.
2. Nella fase di attuazione emerge uno scostamento di tempi fra i finanziamenti regionali (annuali) e ministeriali (biennali) che rende difficoltoso il coordinamento dei livelli di programmazione regionale e nazionale. Ciò è accaduto nel 2005, anno in cui il Bando del Ministero è stato pubblicato nel febbraio, mentre il programma regionale era stato approvato nel gennaio.
3. Per quanto riguarda le risorse, va segnalata la forte incidenza dei fondi stanziati dal Ministero dello Sviluppo Economico per la realizzazione degli interventi a tutela dei consumatori. Se venissero decurtate o soppresse tali risorse, infatti, verrebbe meno la principale fonte di finanziamento per l'attuazione delle iniziative dirette ed indirette.

Spunti per l'approfondimento

Come ampiamente riportato nella parte introduttiva di quest'analisi le politiche di tutela dei consumatori sono un'esperienza recente nel nostro Paese ed in Lombardia. Siamo ai primi passi per quanto riguarda l'introduzione di questo tema nell'agenda dei policy makers. Tuttavia questa analisi descrittiva fornisce un primo quadro di quanto sin qui realizzato e consente di proporre alcuni spunti per ulteriori approfondimenti su questa policy.

Uno dei problemi evidenziati, infatti, riguarda la prospettiva di *mainstreaming* con la quale dovrebbero essere affrontato il problema della tutela dei consumatori. Sarebbe, pertanto, interessante comprendere se e come i diversi settori regionali abbiano tenuto presenti le esigenze di tutela nelle policies di loro competenza.

Un ulteriore elemento di riflessione potrebbe derivare dall'approfondimento delle opinioni delle Associazioni dei consumatori. Comprendere come valutano l'evoluzione degli interventi attivati dalla Regione e del fenomeno associativo, potrebbe consentire al Legislatore di avere un quadro conoscitivo dei problemi aperti e delle possibili soluzioni.

Fonti

Le informazioni contenute in questa nota provengono dalle seguenti fonti:

- Relazione annuale di rendicontazione della Giunta al Consiglio Regionale, 2005;
- Informazioni e dati 2003-2004-2005-2006 forniti direttamente dall'U.O. Tutela dei Consumatori e Utenti;
- IReR, "La Tutela dei consumatori e degli utenti in Lombardia", Rapporti 2003, 2004 e 2005;
- Ministero delle Attività Produttive, "Quaderno informativo Mercato & Consumatori", dicembre 2005;
- Ministero delle Attività Produttive, "Codice del Consumo" e "Relazione illustrativa", marzo 2006;
- Eurisko, "Social Trends", ottobre 2001;
- Eurisko, atti del seminario "Il consumatore oggi: verso una riprogettazione dei modelli di consumo?" Milano, 5 luglio 2006;
- Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU) "1° e 2° Rapporto sulle politiche regionali a tutela dei consumatori" (2004 e 2005).

Il gruppo di lavoro che ha redatto questa scheda è composto da Pinuccia Dantino (project leader), Elvira Carola (coordinamento), Anna Oldani e Giovanni Scaglione.

Editing e segreteria: Daniela Carnelli

Ringraziamo per la preziosa collaborazione l'U.O. Commercio, Struttura Tutela dei Consumatori e Utenti della Giunta regionale ed in particolare Marco Manzoni e Marino Gerosa; Unioncamere Lombardia ed in particolare Annamaria De Vivo.

Le informazioni riportate nelle tabelle e nei grafici sono state attinte alle diverse fonti indicate in calce e sono state oggetto di elaborazione di parte del gruppo di lavoro.

Stampa a cura dell'U.O.O. Centro Stampa e Fotocomposizione del Consiglio Regionale della Lombardia

È possibile richiedere copia della scheda informativa e della relativa documentazione presso la segreteria dell'Ufficio Analisi Leggi e Politiche regionali tel. 02/67482437 – e-mail: ufficio.analisileggi@consiglio.regione.lombardia.it

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.