

Tommaso Febbrajo

Storia e fonti del diritto dei consumatori nel sistema italo-comunitario

Premessa

La relazione tra i soggetti che vendono in modo professionale beni e servizi, siano essi persone fisiche o giuridiche, ed i consumatori, che di tali beni e servizi hanno bisogno per soddisfare le proprie esigenze di vita, è caratterizzata da un innato squilibrio. La competenza del professionista, le informazioni di cui dispone, nonché la sua forza contrattuale e finanziaria, gli permettono di imporsi sul consumatore, il quale, a causa di questa condizione di minorazione, necessita di strumenti e strutture che possano in qualche modo «proteggerlo». Si pensi, solo per fare un esempio, alle modalità con cui si concludono i contratti di consumo: all'acquirente viene sottoposto un modello *standard*, uguale per tutti, le cui clausole sono integralmente predisposte dall'ufficio legale del venditore senza possibilità di modifica. Il consumatore può solo accettare o rifiutare; firmare il contratto *non negoziabile* che gli viene proposto, o rivolgersi altrove.

Se oggi affermazioni di questo tipo suonano scontate e quasi banali, per buona parte del secolo scorso e per tutto il XIX secolo, il consumatore veniva considerato non già un soggetto «debole», bisognoso di protezione giuridica, bensì il «re» del mercato, arbitro delle fortune degli operatori economici i quali, a causa delle logiche della libera concorrenza, erano spinti ad offrire beni sempre migliori a prezzi sempre più bassi. I contraenti venivano considerati in una condizione di «parità», ugual-

mente in grado di perseguire i propri interessi. La volontà delle parti era la base del sistema giuridico e ciò che le parti decidevano di inserire nel contratto veniva automaticamente considerato «giusto», senza che si avvertisse la necessità di controlli da parte del giudice o di strumenti negoziali «perequativi».

Ad essere considerati possibili «vittime» dello sviluppo industriale erano, più che i consumatori, i lavoratori dipendenti, intorno ai quali si concentravano le principali istanze di tutela, anche di natura giuridica.

È solo intorno agli anni '60 del secolo scorso che si pone una questione «consumatori». In quell'epoca si assiste ad uno sviluppo economico senza precedenti che, se da un lato moltiplica e migliora i beni ed i servizi offerti, dall'altro determina una crescita della dimensione delle imprese ed un parallelo ricorso sempre più intenso a tecniche di «pressione» e di «condizionamento» del consumatore, quali la pubblicità, il marketing e il credito al consumo, strumenti in grado di spingere i consumi anche oltre i concreti bisogni e le capacità reddituali dei soggetti. Si parla, al riguardo, di «società del consumo», in cui le sempre più esasperate politiche di vendita e di profitto delle imprese finiscono per travolgere i diritti dei consumatori alla salute ed alla integrità patrimoniale.

Si avverte, così, l'esigenza di predisporre nuove regole per l'attività di impresa, volte a tutelare non solo gli imprenditori concorrenti ma anche i consumatori finali, in modo tale da preservarli da quegli abusi di potere contrattuale ed economico che la strutturale disparità di forza tra i soggetti del mercato permette e, in qualche modo, legittima.

I pericoli della «società del consumo» vengono dapprima avvertiti negli Stati Uniti, dove vengono denunciati a tutti i livelli: sociali¹, filosofici², economici³ ed, infine, politici con il celebre

¹ V. Packard, *I persuasori occulti*, Torino, Einaudi, 1957.

² Si pensi al saggio di H. Marcuse, *L'uomo a una dimensione*, Torino, Einaudi, 1964.

³ J. Galbraith, *La società opulenta*, Torino, Boringhieri, 1958, in cui si esprime, tra l'altro, la tesi secondo cui l'evoluzione della società e dell'economia va verso una direzione in cui ciò che contano sono soprattutto, se non soltanto, i livelli dei consumi che i consumatori, appunto, esprimono, tanto che, i cittadini non vengono più considerati persone portatrici di idee e valori, ma solo «consumatori», esplicitando,

discorso al Congresso del presidente Kennedy nel 1962, in cui si auspica una legislazione in grado di assicurare il pieno rispetto dei diritti dei consumatori alla sicurezza, ad essere informati, a scegliere e ad essere ascoltati.

Ed è proprio negli Stati Uniti che i consumatori cominciano ad organizzarsi per difendere i propri interessi. Riceve, così, un forte impulso il movimento definito «*consumerism*» («consumerismo», nella versione italianizzata), la cui crescita, specie negli anni '70, è legata all'opera di Ralph Nader⁴.

Qualche anno più tardi, negli anni '70 e '80, il «consumerismo» si diffonde anche in Europa occidentale, in cui si sviluppano organismi e associazioni a difesa dei consumatori. Si intensificano anche le normative a difesa degli interessi dei consumatori e nascono i primi «codici» di diritto del consumo: nel 1984 in Spagna, poi in Belgio e nel 1993 in Francia, in cui viene emanato il *Code de la consommation*.

In tale fase di straordinario fermento del processo di sensibilizzazione sociale verso le rivendicazioni dei consumatori, l'unica eccezione è rappresentata dall'Italia, dove l'interesse del mondo scientifico e dell'opinione pubblica per i problemi legati al consumo è pressoché assente. L'insensibilità della società⁵ e dell'ordinamento italiano nei confronti delle rivendicazioni

in tal modo, il fatto che a livello sociale si conta solo in funzione del proprio livello di consumi.

⁴ R. Nader (Winsted, 27 febbraio 1934) è un avvocato, saggista, attivista e politico statunitense. Tra le tante iniziative di questo personaggio a tutela dei consumatori ricordiamo, anche per gli effetti sociali e giuridici che ne sortirono, la sua campagna per la sicurezza delle autovetture. Nel 1965 Nader pubblicò il saggio *Unsafe at Any Speed* (Pericolosa a qualsiasi velocità), denunciando la mancanza di sicurezza di molte automobili statunitensi, a cominciare dalla Chevrolet Corvair fabbricata dalla General Motors, la quale era stata coinvolta in numerosi incidenti con testacoda e ribaltamenti. Nonostante i tentativi della General Motors di screditare Nader, la sua battaglia per la sicurezza automobilistica condusse nel 1966 all'approvazione unanime del *National Traffic and Motor Vehicle Safety Act*. La legge istituiva un apposito organismo, la *National Highway Traffic Safety Administration* (NHTSA), e segnava una rivoluzione nella disciplina della responsabilità per la sicurezza dei veicoli (che dal consumatore si trasferiva al produttore). La normativa impose alle automobili una serie di dispositivi di protezione, a cominciare dalle cinture di sicurezza e dai parabrezza rinforzati. Nader ottenne dalla General Motors 284.000 dollari di risarcimento per i tentativi di discredito ai danni della sua persona.

⁵ La prima, isolata, associazione dei consumatori italiana è del 1955 (Unione nazionale consumatori). La seconda nasce nel 1971.

consumeristiche perdurerà a lungo, sino a che l'intervento della Comunità europea non obbligherà il legislatore ad adeguare la normativa interna alle ineludibili esigenze di tutela del consumatore.

1. *Nascita e sviluppo del consumerismo*

Con il termine «consumerismo» si designa quel movimento culturale e di opinione che nasce all'incirca all'inizio del ventesimo secolo con lo scopo di promuovere, attraverso l'attivismo sociale di gruppi di pressione, l'informazione e la consapevolezza dei propri diritti tra i consumatori, per rafforzarne la posizione all'interno dei processi di acquisto.

Il fenomeno, strettamente legato alle manifestazioni più mature del sistema economico capitalistico, nasce negli Stati Uniti d'America quando, nel 1906, il Governo federale è costretto dalle prime proteste di massa contro l'aumento dei prezzi e gli scandali legati al settore farmaceutico, ad approvare una serie di provvedimenti legislativi, tra i quali: il *Pure Food and Drug Act* (legge sulla genuinità delle sostanze alimentari e farmaceutiche) e *Meat Inspection Act* (legge sull'ispezione delle carni).

Nel 1914 viene creata la *Federal Trade Commission* (Commissione federale per il commercio), un organo federale deputato al controllo e alla lotta delle pratiche illecite nel settore dei prodotti di consumo. Nel 1928 nasce la prima associazione, la *Consumer Union*, ancora oggi molto attiva negli Stati Uniti e in Canada. Alla stessa epoca risale anche la prima rivista, il *Consumers Research Bulletin*, che pubblica i risultati dei test comparativi effettuati su prodotti di largo consumo, allo scopo di orientare in maniera consapevole le scelte di acquisto.

Negli anni '60 il fenomeno si intensifica e la consapevolezza dell'esigenza di tutelare il consumatore si estende anche alle istituzioni politiche: il 15 marzo del 1962, il Presidente Kennedy invita il Congresso americano a legiferare in modo tale da garantire ai consumatori i diritti fondamentali alla sicurezza, ad essere informati, a scegliere e ad essere ascoltati.