

Non è casuale che il 25° anno di vita di Consumers' Forum si celebri a Roma nella sede della rappresentanza italiana della Commissione Europea.

La Comunità Europea prima e l'Unione Europea successivamente hanno contribuito in misura determinante a delineare le tutele dei consumatori nel nostro paese. Il diritto dei consumatori è un campo del sapere giuridico relativamente recente e si sviluppò inizialmente negli Stati Uniti. Nel 1899 nacque la National Consumer League. E nel 1906 si formularono i primi provvedimenti grazie ad uno scrittore Upton Sinclair autore del romanzo "The Jungle". Sinclair intese sensibilizzare l'opinione pubblica sulle condizioni in cui versavano i lavoratori dei macelli di Chicago. Il romanzo ebbe un notevole successo ma le conseguenze non si registrarono sul piano del diritto del lavoro, bensì su quello del diritto dei consumatori. Infatti a seguito della pubblicazione furono adottati due provvedimenti: il primo colpiva il commercio di carne adulterata e affidava ampi poteri ispettivi alle autorità amministrative, il secondo si occupava del commercio di prodotti alimentari, alcolici e medicinali, con l'obbligo di indicare gli ingredienti in etichetta e affidando all'amministrazione il potere di verificarne l'applicazione.

Guido Alpa, da studioso del diritto privato dei consumi, ha evidenziato che, al di là delle vicende di Chicago, un vero e proprio diritto dei consumi sorge in un secondo momento quando non era più rinviabile l'emanazione di una disciplina della produzione e del consumo di massa.

Nel 1914 nacque la Federal Trade Commission per contrastare le attività commerciali illecite e nel 1936 Consumer Union, associazione no profit, pubblicò la prima rivista consumerista Consumer Reports ancora oggi diffusa in più di 4 milioni copie. Nella storia americana consumerismo e cultura

dell'antitrust sono presenti fin dal 1890 con lo Sherman Act che puntava a creare contropoteri con dei controlli severi. Questa tendenza a regolamentare il mercato fu resa ancora più esplicita durante il New Deal roosveltiano con l'istituzione da parte del Congresso delle principali Independent Regulatory Commissions.

Il movimento consumerista americano acquisisce grande visibilità negli anni sessanta con il discorso pronunciato da John F. Kennedy il 15 marzo 1962. In quella occasione vengono dichiarati quattro diritti fondamentali del consumatore: il diritto alla sicurezza, il diritto all'informazione, il diritto di scelta e il diritto di essere ascoltati. E quasi contestualmente si affermarono le iniziative di un giovane avvocato Ralph Nader che osò sfidare la potente General Motors. Il consumerismo americano si è distinto per la presenza di uno strumento come la class action che, con il forte potere dissuasivo del "danno punitivo", ha consentito di reprimere le condotte illecite di potenti compagnie e delle multinazionali.

Nel frattempo, in Europa, i temi consumeristici si affermarono soprattutto a partire dagli anni settanta. Anche se i prodromi si rintracciano già nel trattato di Roma nell'ambito della politica agricola e sulle regole della concorrenza. Ma fu con la Carta Europea di protezione dei consumatori del 1973 che si assistette ad una vera e propria svolta programmatica confermata ed ulteriormente sviluppata il 14 aprile del 1975 con la Risoluzione del Consiglio CEE, in quella occasione venne predisposto un primo piano organico di tutela del consumatore in grado di delineare ed indicare le tematiche che verranno successivamente sviluppate: *“salute e sicurezza, protezione degli interessi economici, informazione ed educazione, consultazione e rappresentanza dei consumatori*

nella preparazione delle decisioni che li riguardano, oltre alla predisposizione di mezzi adeguati di consulenza, assistenza e risarcimento danni con procedure rapide efficaci e poco dispendiose". Tematiche confermate nel 1987 con l'Atto Unico Europeo che ha sancito in modo chiaro la necessità di assicurare un alto livello di protezione dei consumatori. Le associazioni dei consumatori sono menzionate esplicitamente dalla CEE nel primo Piano di Azione della politica dei consumatori 1990-1992 dove è affermata la necessità di pervenire *"sia nella Comunità che nei singoli Stati "* a forme di *"rappresentanza dei consumatori a livello politico per compensare l'influenza dei produttori e dei fornitori e contribuire ad un processo decisionale ben equilibrato"*, aggiungendo che per poter *"sviluppare e svolgere un'azione efficace, le associazioni dei consumatori necessitano di risorse finanziarie ed assistenza concreta"*. La svolta decisiva avvenne nel 1993 con il trattato di Maastricht. Per la prima volta venne attribuito agli interessi dei consumatori lo stesso valore di quelli degli altri attori economici. Questi diritti sono definiti in modo ancora più esplicito nel Trattato di Amsterdam del 1997. In quest'ultimo Trattato venne evidenziato che le misure proposte non impedivano ai singoli Stati membri di mantenere o di introdurre misure di protezione più rigorose. Da parte dell'istituzione europea venne riaffermato il concetto che la crescita delle tutele dei consumatori è strategica e precondizione per lo sviluppo del mercato interno concorrenziale.

E veniamo al contesto italiano. Da noi il movimento consumerista si è affermato in ritardo rispetto ad altri paesi ed ha vissuto, agli inizi, una lunga stagione di marginalità culturale ed organizzativa. Basti pensare alla scelta della Costituente di non fare alcun riferimento esplicito alla tutela dei consumatori nonostante l'On. Guido Cortese, durante i lavori preparatori del testo costituzionale, avesse proposto di inserire all'art. 41 un riferimento *"al*

fine di difendere gli interessi e la libertà del consumatore". L'emendamento venne ritirato, confermando che questi temi erano assolutamente minoritari all'interno della Costituente ed evidenziando una certa trascuratezza e disattenzione del legislatore, confermata purtroppo anche negli anni successivi. Anche l'On. Vittorio Foa propose di inserire una norma che tutelasse i consumatori nell'ambito dei servizi pubblici, ma la proposta fu rifiutata in nome della tutela e della libertà di azione della produzione, a dimostrazione che per un lungo periodo prevalse una cultura produttivista ed industrialista a scapito di una impostazione consumerista.

Dal 1946 al 1961 in termini reali i consumi crebbero del 293%. La società italiana conobbe in un brevissimo periodo un vero e proprio miracolo economico. Tra il 1951 e il 1963 il PIL aumentò in media del 5,9% annuo con un picco dell'8,3% nel 1961. Dal 1958 al 1963 furono anni di grandi trasformazioni, anni nei quali si consumò una rottura con il passato nel modo di produrre e di consumare, di vivere il presente e di progettare il futuro. Il Paese si inserì nel positivo trend internazionale. Nel 1955 la produzione italiana rappresentava il 9% di quella europea e superò il 12% nel 1962. Crebbe considerevolmente l'Italia dei consumi e si crearono le premesse per la presenza delle associazioni dei consumatori.

Negli anni '50 e '60 in Italia il panorama consumerista era piuttosto rarefatto con un'unica sigla presente, **l'Unione Nazionale Consumatori** nata nel 1955. Negli anni 70 si aggiunsero alla **UNC** la **Lega Consumatori**, il **Comitato Difesa Consumatori** che assumerà successivamente il nome di **Altroconsumo**, il **Movimento Federativo Democratico** che in seguito assumerà la denominazione di **Cittadinanza Attiva** e la **Confconsumatori**.

Ma è negli anni 80 che si assistette ad una crescita esponenziale dell'associazionismo. Si costituirono nell'ordine: **Assoutenti, ACU, Movimento Consumatori, Codacons, Adiconsum, Adusbef, Movimento Difesa del Cittadino, CO.DI.CI, Federconsumatori e Adoc**. All'inizio di questo decennio, nel 1981, le tre centrali cooperative e le tre centrali sindacali diedero vita alla **Federazione Nazionale Consumatori**, che sulla carta si presentò come un'organizzazione fortissima con milioni di soci potenziali. Nella realtà queste forze non riuscirono a formulare un'idea definita ed unitaria della tutela del consumatore, elemento che rimase tutto sommato secondario rispetto agli obiettivi specifici delle singole organizzazioni aderenti. Successivamente negli anni 90 si costituirono il **CTCU** e nel primo decennio degli anni 2000 **Casa del Consumatore, Assoconsum, AssURT e Udicon**. Nel 1989 venne sottoscritto con la SIP il primo protocollo di conciliazione paritetica. Uno strumento unico in Europa per la risoluzione stragiudiziale delle piccole controversie. L'utilità e l'efficacia di questo strumento è stata riconosciuta dal Parlamento Europeo con la Risoluzione del 25 ottobre 2011. La prima conferenza nazionale dei consumatori e degli utenti si svolse a Roma nell'ottobre del 1996. In quella occasione fu elaborato un rapporto da parte del CNEL. L'analisi si sviluppò soprattutto nell'ambito della P.A. e dei servizi pubblici. A tal proposito vennero individuate quattro tematiche da sviluppare: il diritto della pubblicità degli atti pubblici, l'istituzione del difensore civico, l'emanazione delle carte dei servizi e l'istituzione delle Authority pubbliche. Sempre nella relazione introduttiva Giuseppe De Rita, allora presidente del CNEL, sottolineò la necessità *“di valorizzare il ruolo di rappresentanza perché una società moderna non vive senza dare spazio alle autonomie”*. C'era e c'è tuttora *“una tendenza a verticalizzare il potere, al*

contrario le società moderne vivono e si sviluppano se hanno dentro di sé delle sfere di autonomia, delle sfere di articolazione del potere molto forte". Le associazioni dei consumatori hanno rappresentato una componente qualificata dei corpi intermedi fondamentali per l'affermazione di una visione democratica della società e per la funzione di *"collegamento tra le istituzioni e la rappresentanza di interessi altrimenti inascoltati"*. Nel 1998 venne redatta la legge 281 che disciplinò il ruolo dell'associazionismo consumerista. Grazie alla legge 281, il 2 febbraio 1999, si insediò il CNCU composto all'epoca da 13 associazioni dei consumatori e da due rappresentanti rispettivamente dell'associazione nazionale cooperative di consumo e da un rappresentante della conferenza stato regioni. A partire dal 1998 abbiamo assistito ad un periodo di grande espansione e vitalità del movimento consumerista. In particolare, tra il 2003 ed il 2008 oltre ad aver prodotto il Codice del Consumo, nella sua quasi interezza di derivazione comunitaria, grazie all'art. 148 della legge finanziaria del 2001 sono state destinate alle associazioni importanti risorse economiche che ne hanno favorito la crescita. Risorse, comunque, insufficienti rispetto a quelle messe a disposizione da parte di altri paesi europei. La stabilizzazione e la regolarità nell'erogazione dei fondi è fondamentale per consentire alle associazioni di rafforzare la loro attività investendo in competenze e professionalità. Le associazioni hanno rappresentato, e rappresentano tuttora, un presidio di legalità e giustizia. Ognuna con la propria storia, le proprie specificità e la propria identità. Senza la presenza dell'associazionismo consumerista avremmo negato giustizia soprattutto alle fasce più deboli della popolazione. Inoltre grazie all'associazionismo si è evoluta la figura stessa del consumatore passando da un consumo passivo e compulsivo ad un ruolo più critico e consapevole che sempre di più nell'acquisto tiene conto di una

molteplicità di parametri ed indicatori. Nel 2013 una indagine qualitativa del Censis, in collaborazione con Consumers' Forum, fece emergere un dato ancora oggi attuale. Il documento invitava *“il consumerismo italiano a riappropriarsi dell'anima originale per cui era nato, l'anima di tipo educativo, non lasciando che, la seppur fondamentale tutela legale ex post, rappresenti l'unica attività su cui le AACC si poggiano”*. Fondamentale per il Censis è riprendere a investire sull'ex ante. La strategia ex ante si pone l'obiettivo di un *“consumerismo evoluto fatto di informazione, trasparenza, educazione, preparazione alla capacità di scelta, conoscenza, mettendo il consumatore nelle condizioni di esercitare una scelta senza asimmetrie informative”*. Le buone pratiche ex ante prevedono il confronto ed il dialogo con tutti i soggetti del mercato per puntare al cambiamento in positivo dei comportamenti delle aziende e delle istituzioni. Per sviluppare mercati aperti, trasparenti, senza rendite di posizione. Le scelte di consumo dovranno orientarsi verso servizi e prodotti che garantiscano la sostenibilità integrale; ambientale, economica, sociale e consumeristica. C'è una svolta in questa direzione anche nel mondo della finanza. A tal proposito Larry Fink, potente presidente di BlackRock, società di investimento con un patrimonio di oltre 10.000 miliardi di dollari, ha evidenziato come *“le aziende socialmente e ambientalmente poco sostenibili rischiano di andare a schiantarsi entrando in conflitto con la società e i vari portatori d'interesse, creando alla fine un danno al rendimento dei propri fondi”*. In questo nuovo contesto diventa determinante il ruolo attivo del cittadino/consumatore che può cambiare l'economia dal basso riequilibrando e democratizzando il mercato. L'economia e i mercati che decidono le nostre sorti sono fatte di domanda e offerta e la domanda siamo noi. Spetta alle associazioni organizzare e coordinare la domanda.

Quest'anno si celebrano i 25 anni di Consumers' Forum una felice intuizione di alcune Associazioni e di alcune grandi aziende nazionali che tuttora rappresenta una esperienza unica nel panorama europeo. Le cui finalità ricalcano quelle individuate dalla risoluzione del Consiglio dei Ministri europeo del 19 maggio 1981. In quel documento si sottolineò che la politica dei consumatori sviluppata fino ad allora era imperniata su un aspetto difensivo e che avrebbe dovuto orientarsi in maniera più positiva e più aperta al dialogo e al confronto tra i rappresentanti dei consumatori e quelli dei distributori e produttori. Proprio le finalità che si propone Consumers' Forum.

Le esperienze e le attività svolte da Consumers' Forum fino ad oggi dovranno essere ulteriormente potenziate con il contributo di tutti: aziende, associazioni, centri di ricerca, università e soggetti istituzionali per affrontare le nuove impegnative sfide.

È oramai un dato acquisito che una adeguata tutela dei consumatori *“facilita il funzionamento dei sistemi economici, emargina le imprese scorrette, consolida i diritti dei cittadini e promuove lo sviluppo economico e sociale”*.