

Parte V

ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI E ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

Titolo I

LE ASSOCIAZIONI RAPPRESENTATIVE A LIVELLO NAZIONALE

- 136 Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti.** — 1. È istituito presso il Ministero dello sviluppo economico il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti, di seguito denominato: « Consiglio ».
2. Il Consiglio, che si avvale, per le proprie iniziative, della struttura e del personale del Ministero dello sviluppo economico, è composto dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti inserite nell'elenco di cui all'articolo 137 e da un rappresentante designato dalla Conferenza di cui all'articolo 8 del d.lgs. 28.8.97 n. 281 ed è presieduto dal Ministro dello sviluppo economico o da un suo delegato. Il Consiglio è nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, e dura in carica tre anni.
3. Il Consiglio invita alle proprie riunioni rappresentanti delle associazioni di tutela ambientale riconosciute e delle associazioni nazionali delle cooperative dei consumatori. Possono altresì essere invitati i rappresentanti di enti ed organismi che svolgono funzioni di regolamentazione o di normazione del mercato, delle categorie economiche e sociali interessate, delle pubbliche amministrazioni competenti, nonché esperti delle materie trattate.
4. È compito del Consiglio:
- a) esprimere pareri, ove richiesto, sugli schemi di atti normativi che riguardino i diritti e gli interessi dei consumatori e degli utenti;
 - b) formulare proposte in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, anche in riferimento ai programmi e alle politiche comunitarie;
 - c) promuovere studi, ricerche e conferenze sui problemi del consumo e sui diritti dei consumatori e degli utenti, ed il controllo della qualità e della sicurezza dei prodotti e dei servizi;
 - d) elaborare programmi per la diffusione delle informazioni presso i consumatori e gli utenti;
 - e) favorire iniziative volte a promuovere il potenziamento dell'accesso dei consumatori e degli utenti ai mezzi di giustizia previsti per la soluzione delle controversie;
 - f) favorire ogni forma di raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali in materia di tutela dei consumatori e degli utenti, assumendo anche iniziative dirette a promuovere la più ampia rappresentanza degli interessi dei consumatori e degli utenti nell'ambito delle autonomie locali. A tale fine il presidente convoca una volta all'anno una sessione a carattere programmatico cui partecipano di diritto i presidenti degli organismi rappresentativi dei consumatori e degli utenti previsti dagli ordinamenti regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano;
 - g) stabilire rapporti con analoghi organismi pubblici o privati di altri Paesi e dell'Unione europea;
 - h) segnalare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica, eventuali difficoltà, impedimenti od ostacoli, relativi all'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione procedimentale e documentale nelle pubbliche amministrazioni. Le segnalazioni sono verificate dal predetto Dipartimento anche mediante l'Ispettorato della funzione pubblica e l'Ufficio per l'attività normativa e amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure.

BIBLIOGRAFIA

- 1** ROMANO, *Organi in Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 150; **2** GIANNINI, *Autonomia pubblica*, EdD, Milano, 1959, IV, 356; **3** TREVES, *L'organizzazione amministrativa*, Milano, 1964; **4** BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; **5** BERTI, *Commissione e giudizio amministrativo*, Padova, 1970, 71; **6** TRIMARCHI, *Funzione consultiva e amministrazione democratica*, Milano, 1974, 125; **7** SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975, 175; **8** SEPE, *Ministeri: dir. amm.*, EdD, Milano, 1976, XXVI; **9** PIZZETTI, *Il sistema delle autonomie locali*, Milano, 1979; **10** GIANNINI, *Organi: teoria generale*, EdD, XXXI, Milano, 1981, 54; **11** MASSERA, *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione dello Stato*, *Scr.onore Giannini*, Milano, 1988, III, 88; **12** STIPO, *Ministero: I*, E.G.I., Roma, 1990, XX, 3.6.4; **13** STEFANELLI, *La tutela dell'utente di pubblici servizi*, Padova, 1994, 133; **14** ALPA-ANSALDO, *Le persone fisiche*, in *Il codice civile: commentario agli artt. 1-10*, a cura di SCHLESINGER, Milano, 1996, 118; **15** PASSARO, *Le amministrazioni indipendenti*, Torino, 1996; **16** BUSCEMA, *Le autorità indipendenti tra potere politico e società civile*, FA, 1997, II, 353; **17** MOR, *Tra Stato-regioni e Stato-città*, REG, 1997, 1313; **18** PIZZETTI, *La Conferenza Stato-città e autonomie locali*, GDA, 1997, 668; **19** PIREDDA, *Le garanzie per gli enti locali nella riforma costituzionale delle autonomie*, Milano, 1997, 140; **20** COLAGRANDE, *Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, NLC, 1998, 700; **21** DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza unificata (passando per la Stato-città)*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1998, 12; **22** CAIANIELLO, *Il sistema dell'auditing e*

sua trasponibilità in Italia, NR, 1999, 528; **23** POLICE, *La tutela dei consumatori nel processo amministrativo*, RPS 1999, 46; **24** CERULLI IRELLI-LUCIANI, *La semplificazione dell'azione amministrativa*, DA, 2000, 617; **25** GATTAMELATA, *Il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti: un primo significativo passo verso una nozione di reciprocità tra fornitori ed utenti*, in AA.VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di BARBA, Napoli, 2000, 112; **26** PARISIO, RGED, *L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici: natura e ruolo nella realizzazione di opere pubbliche*, 2000, 503; **27** RESCIGNO, *Sulla compatibilità tra il modello processuale delle class action ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano*, GI, 2000, 2224; **28** TITOMANLIO, *Autonomia ed indipendenza delle authorities: profili organizzativi*, Milano, 2000; **29** TORRESI, *Problematiche consumeristiche all'esame del giudice comunitario e del giudice nazionale*, GI, 2001, 30. CAPPUCIO, *Sulla nozione di « consumatore » tra diritto comunitario e nazionale*, ND, 2002, I, 897; **31** LAZZARA, *Politiche comunitarie e tutela dei consumatori, a commento della sentenza CGCE, V, 24.1.02, FA, 2002, 7*; **32** GATTAMELATA, *La politica regionale europea e l'esperienza italiana*, R AMM, 2003, 3, 309; **33** SAPORITO, *Autorità amministrative indipendenti*, RCC, fasc. 3, 338, 2003; **34** FAILLA, *I sistemi di auditing delle scelte pubbliche: ruolo dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici per creare condizioni di cooperazione-cessione del corrispettivo di appalto e contratto di factoring*, RTA, 2004, 53; **35** MERUSI-PASSARO, *Le autorità indipendenti*, Bologna, 2004; **36** BELLANTONI C., *Pubblica amministrazione e cambiamento: ruolo e funzioni della conferenza permanente quale nuovo organismo al servizio del territorio - Prospettive sul funzionamento e l'operatività*, in NR, 2004, 1715; **37** MORLACCHINI, *Danno ambientale e costituzione da parte civile iure proprio delle associazioni ambientaliste: un passo indietro nella labirintica giurisprudenza della corte di cassazione*, CP, 2004, 1714; **38** SCOCA, *L'organizzazione amministrativa*, in AA.VV., *Diritto amministrativo*, Bologna, 2005, 283; **39** SORRENTINO, *Dai testi unici misti ai codici di settore: profili costituzionali*, DA, 2005, 2, 289; **40** DI FRONZO P., *Controlli interni e internal auditing nella pubblica amministrazione. Impresa*, 2005, 1724; **41** CERASOLI G., *L'evoluzione dei sistemi di controllo interno nella pubblica amministrazione: il ruolo dell'internal auditing*, *Contr.soc.ent.*, 2007, 747. **42** ZINGALES U., *Una singolare forma di tutela del cittadino nei confronti della p.a.: la class action*, GDA, 2010, 3, 246; **43** MAGLIONE A.F.A., *Il parere del Consiglio di Stato sull'indipendenza della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche*, *Dir.e proc.amm.*, 2010, 4, 1263.

SOMMARIO

1. Premessa. — 2. Composizione: **2.1.** Sui rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative di cui all'art. 137; **2.2.** Sul rappresentante della Conferenza di cui all'art. 8 d.lgs. 28.8.1997 n. 281; **2.3.** La presidenza; **2.4.** La *ratio* della composizione del Consiglio. — 3. La partecipazione: **3.1.** La sessione programmatica annuale. — 4. Nomina, durata ed organizzazione. — 5. Le funzioni e la natura del Consiglio: **5.1.** L'assenza dei caratteri di autonomia ed indipendenza; **5.2.** La natura di Organo consultivo di settore; **5.3.** La valenza prospettica. — 6. Gli aspetti problematici delle funzioni attribuite: **6.1.** La funzione consultiva; **6.2.** I compiti di carattere propositivo; **6.3.** I compiti di carattere promozionale; **6.4.** I compiti di natura ausiliaria all'attività della p.a. e del Governo. — 7. Nessi.

1. Premessa. Nel già delineato contesto dei principi partecipativi e di sussidiarietà (cfr. art. 101), l'organo che mira a garantire il necessario raccordo tra cittadini/utenti e fornitori/erogatori di servizi agli stessi diretti, e che quindi consente alle associazioni dei consumatori rappresentative a livello nazionale (cfr. art. 137) di esplicitare i diritti attuativi dei suddetti principi, è il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti (TORRESI, 29). Un organo che sin dalla istituzione -avvenuta con la l. del 30 luglio 1998 n. 281, confluita nel Codice del consumo, e confermato nella sua operatività anche dall'art. 8.1, lett. c) del d.p.r. 14.5.07, n. 78- ha palesato l'influenza comunitaria sulla legislazione italiana, pur se con riguardo ad esso (e questo è un merito del legislatore italiano) sono state anticipate indicazioni che erano contenute in una direttiva all'epoca « emananda », relativa ai provvedimenti inibitori a tutela dei consumatori e che avrebbe legittimato ad agire su tutto il territorio dell'Unione le associazioni riconosciute dalle singole legislazioni nazionali; tale facoltà palesata e regolamentata negli artt. 139-141);

2. Composizione. Il Consiglio — secondo l'esplicito dettato normativo — è composto « dai rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti, inserite nell'elenco di cui all'art. 137 e da un rappresentante designato dalla Conferenza di cui all'art. 8 del d.lgs. 28.8.97 n. 281 » ed è presieduto dal « Ministro dello sviluppo economico (...) o da un suo delegato ».

2.1. Sui rappresentanti delle associazioni dei consumatori e degli utenti maggiormente rappresentative di cui all'art. 137. In particolare, e con riguardo alla situazione attuale, detto Consiglio è composto da 19 rappresentanti designati da altrettante associazioni dei consumatori (pur se è stata ritenuta possibile una designazione da parte di associazioni non iscritte; CS, VI, 27.6.05 n. 3420, FI, 2006, IV, 433 con+ nota di PALMERI), considerate maggiormente rappresentative sul territorio nazionale, riconosciute tali secondo i criteri stabiliti dall'art. 137 del Codice che si commenta, ed inserite quindi nel relativo elenco tenuto presso il Ministero dello sviluppo economico, aggiornato annualmente, appunto sulla base dei requisiti previsti dalla legge. Esso dunque è sintomatico dell'importanza delle associazioni cui ad esso partecipano, pur se da esso non si può *ex sé* dedurre l'importanza a livello regionale di dette associazioni né eventuali loro funzioni anche di natura rappresentativa (CS, VI, 17.1.14, n. 221).

La composizione del Consiglio non pone particolari problemi di ordine interpretativo con riguardo ai rappresentanti delle associazioni dei consumatori, meglio descritte — si ripete — nell'art. 137, cosicché al relativo commento qui si rinvia.

2.2. Sul rappresentante della Conferenza di cui all'art. 8 d.lgs. 28.8.1997 n. 281. Alcune riflessioni meritano invece di essere svolte con riguardo al rappresentante della Conferenza ora citata, da intendersi (proprio per l'esplicito richiamo all'art. 8 del d.lgs. 28.8.97 n. 281) quello designato dalla « conferenza unificata Stato-Regioni e Stato-Città ed autonomie locali ».

Una previsione invero da tempo in vigore pur se mutata rispetto al testo in un primo momento in vigore (di cui alla l. n. 281 del 30 luglio 1998), che operava un riferimento più generico ad un rappresentante « delle regioni e delle province autonome », con ciò venendo nei fatti designato — detto rappresentante — dai Presidenti delle stesse.

Al fine di comprendere la *ratio* di una tale rappresentanza ma anche la sua stessa derivazione normativa, va rammentato che (come già descritto nel commento all'art. 101 del Codice) l'articolato **rapporto Stato - Regioni - enti locali**, implica che accanto allo Stato centrale esistano centri locali di imputazione delle funzioni pubbliche, da esso distinte, e che allo stesso si impongano fino al limite dell'unità e dell'individualità della Repubblica (PIZZETTI, [9](#); PIREDDA, [19](#), 140 ss.). È in tale contesto che si collocano le conferenze permanenti (BELLANTONI, 36), quale è quella unificata innanzi menzionata, organi collegiali con funzioni consultive e decisionali, nei quali siedono rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali minori, istituiti allo scopo di garantire i necessari raccordi tra Stato e amministrazione locale; raccordi che — come avviene nella circostanza — si esplicitano anche nella designazione di rappresentanti quale quello nel Consiglio di che trattasi.

Più esattamente la **Conferenza unificata** ha funzioni consultive, di raccordo, di interscambio di dati e informazioni; assume deliberazioni; appunto designa rappresentanti; è interpellata in tutti i casi in cui Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e Comunità montane debbano esprimersi su un medesimo oggetto (GATTAMELATA, [32](#), 309). Ed invero con tali poteri e composizione pare quasi che la Conferenza unificata assorba i poteri ed il significato delle stesse Conferenze che la compongono (DI COSIMO, [21](#), 12 ss.), cioè la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali [istituita (con d.P.C.M. 2.7.96, pubblicato sulla G.U. del 27 gennaio 1997 n. 21) con lo scopo di “dare maggiore impulso all'attività di coordinamento nei rapporti tra lo Stato e gli enti locali, istituendo uno strumento di confronto e conoscenza delle esigenze degli enti locali sia in relazione agli indirizzi di politica generale incidenti nella sfera delle autonomie locali, che devono essere valutati in relazione all'effettiva attuazione del principio di sussidiarietà; sia ai fini dell'approfondimento delle problematiche comuni in materia di gestione dei servizi pubblici essenziali e di sviluppo e promozione delle attività economiche, sociali e culturali di interesse degli enti locali” (PIZZETTI, [18](#), 668 ss.), dovendo provvedere al coordinamento dei rapporti fra lo Stato e le autonomie locali; allo studio, all'informazione ed al confronto su questioni di politica generale che incidano sulle funzioni delle autonomie locali; ad essere sede di discussione sull'ordinamento ed il funzionamento delle autonomie locali e la gestione dei servizi pubblici] e la Conferenza Stato-Regioni [istituita dal d.P.C.M. 12.10.83 (pubblicato nella G.U. del 2 novembre 1983 n. 300) che ha invece compiti di “informazione, di consultazione, di studio e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province autonome”, successivamente (con l. 23.8.88 n. 400 che la rinomava come Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome) ampliati e ridefiniti come “compiti d'informazione, consultazione e raccordo, in relazione agli indirizzi di politica generali suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, esclusi gli indirizzi generali relativi alla politica estera, alla difesa e alla sicurezza nazionale ed alla giustizia” ed ulteriormente articolati (con il d.lg. 16.12.89 n. 418) con le attribuzioni generali degli organismi a composizione statale e regionale (c.d. misti) ed in particolare i pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome e gli enti infra-regionali; i pareri sugli atti programmatici generali di settore nelle materie di competenza regionale] (sulla distinzione organica della Conferenza unificata rispetto alle due Conferenze di cui è composta, MOR, [17](#), 1313 ss.).

E non può passare inosservato il fatto che lo stesso d.lgs. che si commenta è stato promulgato « acquisito il parere della Conferenza unificata di cui all'art. 8 (...) reso nella seduta del 16 dicembre 2004 »; dunque proprio quella Conferenza unificata che allo stesso Consiglio invia un rappresentante, a conferma — e lo si vedrà anche nel prosieguo — di quel necessario ed opportuno collegamento istituzionale tra le Regioni, gli enti locali e gli utenti, intesi come una particolare categoria di cittadini, o, meglio, come i cittadini nella loro veste di utilizzatori di beni e servizi.

2.3. La presidenza. Il Consiglio — secondo la esplicita previsione normativa di cui al 2° comma — è presieduto dal « Ministro (...) o da un suo delegato », come nella specie è avvenuto (cfr. D.M. dell' 11 marzo 2014).

La questione della presidenza è stata oggetto di un lungo dibattito parlamentare al momento della istituzione del Consiglio con la l. n. 281 del 1998 che nell'art. 136.2 in commento ha trovato conferma. E questo non è casuale se si considera che detto dibattito sottintendeva (e di fatto ha determinato) l'opzione circa la natura da attribuire all'Organo che ci occupa. « Nel testo originario trasmesso dal Senato alla Camera, la nomina del Presidente era prevista come elettiva in seno al Consiglio stesso. Tale scelta era maturata dopo una serrata riflessione; il fatto di prevedere che il Presidente fosse liberamente eletto dai rappresentanti delle associazioni — secondo i Senatori — aveva il significato di sottolineare una dimensione del Consiglio come luogo di autogoverno delle associazioni medesime. La Camera ha invece ritenuto di optare per una dimensione istituzionale di tale organismo; da ciò la scelta di affidare la presidenza al Ministro (dell'industria, poi delle attività produttive ora) dello sviluppo economico, o ad un suo delegato. Tale aspetto rileva in quanto « la soppressione della funzione di autogoverno che era stata attribuita a detto Consiglio, fa divenire — di conseguenza — questo stesso un organismo vincolato in quanto istituzionalmente diretto » (cfr. Atti del Senato della Repubblica della XIII Legislatura, 413^a seduta pubblica, Resoconto stenografico del 1° luglio 1998 n. 11). Ecco la ragione per la quale la « questione della presidenza » è risultata centrale nel dibattito parlamentare; « non si trattava (infatti) di un elemento puramente formale ma sostanziale, nel senso che la previsione del testo (originariamente licenziato dal Senato) alludeva al carattere di autogoverno delle associazioni, mentre il testo (ri)trasmesso dalla Camera al Senato (che lo ha approvato definitivamente) caratterizza il Consiglio come organo istituzionale sovrinteso dal Governo e dal Ministro competente. A tale configurazione non vi è stata opposizione da parte delle associazioni dei consumatori e degli utenti, che anzi per un lunga fase hanno chiesto (proprio) questa sovrintendenza da parte del Governo che, a loro giudizio, conferirebbe maggior autorevolezza all'organo » (cfr. Atti del Senato della Repubblica

della XIII Legislatura, 413^a seduta pubblica, Resoconto stenografico del 1° luglio 1998 n. 9.) » (così GATTAMELATA, [25](#), 112).

2.4. La ratio della composizione del Consiglio. È interessante e contestualmente importante rilevare la composizione del Consiglio, ove partecipano — come accennato — rappresentanti dei consumatori ma anche delle Regioni; soggetti dotati di rappresentanza indiretta, tuttavia esponenziali di interessi e diritti che lungi dall'essere antagonisti, a ben vedere sono riconducibili alla (e trovano fondamento nella) medesima realtà sostanziale, che è la società civile.

Così detta composizione facilita (e meglio consente) il compito di « partecipazione » che è stato affidato al Consiglio; una partecipazione che diviene **funzione di « concertazione »**, quando il Consiglio svolge la propria attività come organo consultivo che interviene anche nella fase di predisposizione degli atti del Governo (del resto il 4° comma sul punto è chiaro). In questo contesto la presenza del rappresentante regionale è chiaramente funzionale a tale potere partecipativo ed in particolare a quello di cui al punto 4, lett. f), dell'art. 136, appunto volto a favorire ogni forma di raccordo e coordinamento tra le politiche nazionali e regionali; e la previsione di un raccordo organico effettuato tramite e grazie il componente medesimo, rappresenta — nell'espletamento delle funzioni istituzionali — la garanzia di una tale finalità.

Proprio alla detta funzione risponde altresì la Presidenza, sia per le modalità di nomina e dunque per la correlazione tra essa ed il Governo, sia perché essa contribuisce ad identificare l'Organo e a caratterizzarlo da un punto di vista organizzativo, evidenziandosi un rapporto sinergico con il Ministero dello sviluppo economico (cfr. **comma 2** dell'art. 136 in esame), presso il quale è la **Divisione XII - CNCU** della Direzione Generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica, che garantisce il funzionamento del CNCU medesimo da un punto di vista amministrativo e di segreteria. E' presso tale Divisione che vi è l'elenco delle associazioni di cui all'art. 137; essa poi e tra l'altro, mantiene i rapporti con altre amministrazioni o organismi anche internazionali in materia consumeristica; gestisce l'ufficio stampa ed il sito "www.tuttoconsumatori.org", distribuisce il relativo opuscolo informativo; gestisce altresì lo stand presso il Forum PA; trasmette all'AGCM, segnalazioni su pratiche commerciali scorrette ovvero pubblicità ingannevoli e quindi cura la destinazione delle somme provenienti dalle multe irrogate dall'Antitrust ovvero dall'AEEG.

3. La partecipazione. Il principio partecipativo, non solamente si esplicita nei riguardi dell'esterno, e cioè in rapporto alle altre amministrazioni come innanzi accennato, ma è considerato funzionale al percorso formativo della volontà del Consiglio medesimo. In altre parole il Consiglio utilizza il principio della partecipazione anche con riguardo alla stessa propria attività, facendo ricorso alle **procedure di auditing**. Più in particolare, al fine precipuo di adottare le proprie scelte con un supporto tecnico adeguato (e quindi all'esito di un'attività informativa e di acquisizione di elementi valutativi), è lo stesso art. 136, al **comma 3**, che prevede che alle riunioni del Consiglio **possano essere invitati anche soggetti esterni**, che per le loro competenze o per la loro posizione istituzionale possano essere a conoscenza di questioni interessanti il settore dell'utenza in genere ed in particolare di ciò di cui il Consiglio si stia occupando in quella determinata circostanza. Con ciò ricorrendo — come detto — alla procedura di *auditing*, invero inizialmente utilizzata in seno al Parlamento e recepita nella Pubblica amministrazione (DI FRONZO, 40; CERASOLI, 41) specie da parte delle amministrazioni indipendenti, al fine di ottimizzare la propria azione e farla essere aderente alle necessità del settore di competenza (FAILLA, [34](#), 53; CAIANIELLO, [22](#), 528). All'esito si giunge alla redazione di protocolli d'intesa con istituzioni, aziende di servizi e associazioni. Così la legge in commento prevede che detta partecipazione occasionalmente può essere estesa ai:

a) rappresentanti delle associazioni di tutela ambientale riconosciute; il riferimento è quindi a quelle associazioni riconosciute con decreto del Ministro dell'ambiente [e quindi anche dotate di legittimazione ad agire in giudizio in forza dell'art. 18 l. 8.7.86 n. 349, « per far valere interessi diffusi solo in quanto l'interesse all'ambiente assume qualificazione normativa con riferimento e nei limiti tracciati positivamente dalla citata l. n. 349 del 1986, ovvero da altre fonti legislative intese ad identificare beni ambientali in senso giuridico » (CS, IV, 12.3.01 n. 1382, CS, 2001, I, 651); invero la legittimazione ad agire è stata riconosciuta anche a quelle associazioni a carattere locale non riconosciute ai sensi dell'art. 13 l. 8 luglio 1986 n. 349, nei limiti in cui abbiano « dato prova di continuità della loro azione, aderenza al territorio, rilevanza del loro contributo » (CS, II, 17.12.08, n. 4098, Giur. amm., 2008, I, 1850), con una verifica da parte del Giudice circa la sussistenza di tale capacità di agire, assoggettata a precise e circoscritte condizioni, diversamente configurandosi un'azione popolare (...) non dissimili, nel dovuto rapporto rispetto all'ambito territoriale di riferimento, a quelli propri delle associazioni riconosciute» (TAR Toscana, II, 21.1.11, n. 121); MORLACCHINI, 37]; associazioni che quindi ampliano il proprio settore di partecipazione, con una possibilità di esercitare una indicazione che cooperi alle scelte dell'Amministrazione ed alle opzioni legislative;

b) associazioni nazionali delle cooperative dei consumatori; c) enti od organismi che svolgono funzioni di regolamentazione del mercato; il riferimento è senza dubbio alle c.d. *authorities*, con ciò riferendosi la norma alla Consob, alla Banca d'Italia, alla Autorità *Antitrust*, etc.;

d) rappresentanti, sia delle diverse categorie economiche e sociali, sia delle « pubbliche amministrazioni competenti » da intendersi come quelle anche latamente interessate dall'eventuale parere che il Consiglio dovesse rendere;

rappresentanti quindi richiesti dal Consiglio, ed inviati in autonomia — ed a seconda della funzione richiesta — dalla Amministrazione di rispettiva appartenenza;

e) « esperti delle materie trattate »; una categoria, quest'ultima, non definita e quindi lasciata alla discrezionalità del Consiglio stesso, che nella scelta del soggetto da convocare è autonomo, valutando esso stesso la professionalità e l'effettiva natura di « esperto » del soggetto da invitare.

Va tenuto presente che il Consiglio deve farsi carico di acquisire — su una medesima questione — diverse opinioni di diverse fonti; opinioni cioè di tutte quelle categorie previste dalle lettere della norma e di più esperti di estrazioni diverse, unica via per assumere in modo edotto e consapevole la scelta che allo stesso Consiglio si richiede (estrinsecandosi essa sia in un parere, sia in una proposta).

3.1. La sessione programmatica annuale. Alla partecipazione così come sin qui descritta, aggiungasi l'ipotesi prevista dal punto 4, lett. f) dell'art. in commento afferente la sessione programmatica annuale, cui prendono parte di diritto i Presidenti degli organismi rappresentativi dei consumatori e degli utenti previsti dagli ordinamenti regionali e delle province autonome di Bolzano e di Trento (si rinvia al riguardo al punto 2.2 del commento all'art. 137). Appare dunque evidente come l'aspetto della partecipazione ai lavori del Consiglio — frutto di un ampio dibattito parlamentare — sia stato inteso in un'ottica di ampia flessibilità, prevalendo la « scelta di non prevedere un numero chiuso... », con il rischio di irrigidire la struttura » (così la relazione *del Sen. Caponi, contenuta negli Atti del Senato della Repubblica della XIII Legislatura, X Commissione permanente, comunicata alla Presidenza l'8 luglio 1998*) ma di ampliarlo il più possibile, mirando a garantire tutte le istanze che allo stesso si possono riferire ed alle quali deve istituzionalmente rispondere. Si è così fortemente considerato — lo si ripete — il principio partecipativo, correlandolo ad un meccanismo di rinnovo periodico dell'Organo, che più facilmente dovrebbe consentire un ricambio della composizione dell'Organo medesimo. Il « rovescio della medaglia » è che — specie nella sessione programmatica — si ha un Consiglio a maggioranza di invitati rispetto ai membri effettivi, di per sé già in buon numero; e ciò — al di là della descritta valenza positiva della partecipazione — potrebbe incidere sull'efficienza dell'azione dell'Organo, rischiando di trasformarlo in un'assemblea dove le molte voci non assurgano alla necessaria unità. E questo, si badi, sarebbe estremamente penalizzante per un Organo consultivo settoriale — come è il CNCU — i cui pareri non incidono su un procedimento amministrativo, ma sono richiesti in una fase dell'*iter* di formazione di un provvedimento normativo, attribuendo al parere reso una valenza peculiare tecnico-politica. Da qui anche la necessità che il Consiglio non sia caratterizzato da conflittualità (e l'allargamento della partecipazione, ove fosse eccessivo, potrebbe appunto generare conflittualità), e che riesca a pronunciarsi sulle questioni di competenza nel modo più univoco possibile.

In tale contesto — ferme restando le preoccupazioni di natura funzionale ora esplicitate — **positiva e centrale appare la posizione delle amministrazioni regionali** nel contribuire alla formazione dell'attività del Consiglio che deve mostrarsi in grado di operare in modo equilibrato, utilizzando l'opportunità di creare un canale privilegiato con le realtà locali, in uno scambio di indicazioni e di nozioni che può essere foriero di sviluppo. E del resto da anni la legislazione regionale aveva individuato il « consumatore » come soggetto destinatario di posizioni di tutela e, quindi, come titolare di posizioni giuridiche per le quali era prevista detta tutela (si rinvia al punto 2.2 del commento all'art. 137); questo pur se le « dichiarazioni di apertura dei modelli legislativi regionali » non assurgevano « alla funzione di istituire nuove posizioni soggettive di dimensione regionale in capo ai consumatori: si tratta di enunciazioni di massima, di indirizzo, che sono fatte seguire da provvedimenti o di tipo partecipativo, o di tipo finanziario, o di entrambi i tipi » (ALPA-ANSALDO, [14](#), 145). Proprio la sensibilità dimostrata da alcune Regioni in merito alle problematiche del consumatore, ha portato — presumibilmente — il legislatore nazionale a delineare la forma di partecipazione dei rappresentanti di tali enti nel CNCU, riconoscendo in tal modo « il ruolo che le regioni occupano nel concorrere con lo Stato e con gli enti locali minori alla tutela del consumatore e dell'utente » (COLAGRANDE, [20](#), 740), attribuendo a detti soggetti una valenza giuridico-istituzionale, a fianco di quella politica ed economica che ormai da tempo avevano acquisito (si rinvia al riguardo ai punti 7-9 del commento all'art. 101).

4. Nomina, durata ed organizzazione. Il Consiglio è nominato con un d.P.C.M. (l'ultimo dei quali è del 12 luglio 2012, a sua volta integrato con i d.P.C.M. del 29 ottobre 2013 e del 27 gennaio 2014); è rinnovato ogni tre anni (comma 2° dell'art. 136, confermato dal d.p.r. 14.5.07, n. 78, art. 10.1), come già detto è strettamente (*rectius*, strutturalmente) connesso con il Ministero dello sviluppo economico ove ha la propria **sede** e della cui struttura nonché del relativo personale si avvale per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali.

L'art. 136 ha confermato una scelta già adottata dal legislatore che aveva istituito il Consiglio, ed ha evidentemente tenuto conto oltretutto della competenza in materia del Ministero, della specifica esperienza che la struttura ministeriale aveva da tempo acquistato, sia come sede del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti di cui alla citata l. n. 281 del 1998, sia, ancor prima, come segreteria della Consulta delle associazioni dei consumatori, istituita con d.m. dell'11 novembre 1994.

Il Consiglio si riunisce una volta al mese in **seduta plenaria**, e svolge la propria attività anche attraverso gruppi di lavoro (*rectius* commissioni tecniche), che pure si riuniscono periodicamente e che, nell'ottica delle funzioni istituzionali allo stesso riconducibili, sono suddivisi, al momento, secondo le seguenti tematiche: *i*) conciliazione e accesso alla giustizia; *ii*) commercio - prezzi e tariffe - e *commerce*; *iii*) servizi pubblici a rete; *iv*) sicurezza e qualità dei prodotti; *v*) credito e servizi finanziari; *vi*) assicurazioni; *vii*) sicurezza alimentare; *viii*) salute; *ix*) politiche UE; *x*) trasporti e sicurezza stradale; *xi*) responsabilità sociale d'impresa; *xii*) task force “*class action*”; *xiii*) beni immobili; *xiv*)

servizi postali; xx) rapporti con l'università; xvi) trasparenza p.a.. I gruppi di lavoro, dunque, sono strettamente funzionali ai compiti del Consiglio, talché, proprio loro tramite, detti compiti vengono espletati *ratione materiae*. I gruppi di lavoro, in altre parole, attuano, ma altresì predispongono, le determinazioni del Consiglio, tenendo altresì conto delle risultanze derivanti dalla sessione programmatica annuale di cui all'art. 4 lett. f), dell'art. che si commenta.

5. Le funzioni e la natura del Consiglio. Al fine di comprendere la natura del Consiglio, appare opportuno evidenziarne rapidamente i compiti (prima di analizzarli più specificamente al punto 6 che segue), con ciò desumendone poteri e funzioni, e quindi consentendo all'interprete di collocare il CNCU nella giusta posizione funzionale ed istituzionale, alla luce dei principi che regolano l'organizzazione ma anche l'azione amministrativa. Il Consiglio è titolare di compiti di varia natura, comunque riconducibili a quelli di tipo consultivo, propositivo e promozionale **dei diritti dei consumatori e degli utenti**, essendo finalizzati a contribuire al miglioramento e al rafforzamento della posizione del consumatore/utente nel mercato; ad essi va aggiunta un'**attività ausiliaria all'amministrazione centrale**.

In particolare tra i compiti di carattere **consultivo**, vi è certamente quello di esprimere pareri sugli « schemi di atti normativi » (n. 4, lett. a) sugli schemi di disegni di legge del Governo, sui disegni di legge di iniziativa parlamentare e sugli schemi di regolamenti; naturalmente sempre e tutti afferenti i diritti e gli interessi dei consumatori.

Tra i compiti di carattere **propositivo** vi è quello di formulare proposte anche in riferimento ai programmi comunitari, stabilendo rapporti con i propri omologhi in altri Paesi in genere e nell'Unione Europea in particolare (n. 4, lett. b e g).

Tra i compiti di carattere **promozionale** (ma su alcuni di detti compiti si fondano quelli appena descritti di natura consultiva e propositiva), rientrano: *i*) quelli di promuovere studi, ricerche e conferenze (o comunque convegni, diretti non solo ai componenti le associazioni dei consumatori ma anche a persone che della materia vogliano occuparsi) in materie varie afferenti il consumo nonché sulla qualità e sicurezza dei prodotti e dei servizi (n. 4, lett. c); *ii*) quelli di elaborare programmi per la diffusione delle informazioni (n. 4, lett. d) *iii*) anche volti a promuovere l'accesso ai mezzi di giustizia (cioè di tutela) per gli utenti medesimi (n. 4, lett. e).

Il Consiglio, tra i compiti che si sono innanzi ritenuti riconducibili ad una funzione **ausiliaria** all'attività istituzionale dell'amministrazione, si occupa di favorire il raccordo ed il coordinamento tra le politiche nazionali e quelle regionali in materia (n. 4 lett. f), già descritto al punto 3.1 che precede. A tal fine — ed al di là del collegamento istituzionale realizzato con la rammentata partecipazione al Consiglio del rappresentante designato dalla Conferenza unificata — e quindi per favorire un raccordo tra Consiglio nazionale ed organismi simili di natura territoriale, regionale, o provinciale di rappresentanza dei consumatori, è prevista annualmente la già ricordata sessione programmatica, cui — come detto — partecipano di diritto i Presidenti degli organismi rappresentativi dei consumatori e degli utenti previsti dagli ordinamenti regionali e delle province autonome di Bolzano e di Trento.

Un ulteriore compito di natura ausiliaria è quello relativo alle segnalazioni che il Consiglio indirizza alla Funzione pubblica per evidenziare «eventuali difficoltà o ostacoli» circa l'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione della p.a. (n. 4, lett. h).

5.1. L'assenza dei caratteri di autonomia ed indipendenza. Questi dunque i compiti e le funzioni proprie del Consiglio, al quale il legislatore non ha attribuito **natura** particolare, né si è pronunciato sulla sua (eventuale) autonomia o sui limiti di questa stessa; così, al CNCU non può riconoscersi né l'autonomia né l'indipendenza dall'Amministrazione centrale.

Invero l'autonomia non può essere riconosciuta sussistente in capo al Consiglio seguendo l'accezione più tradizionale dell'istituto, posto che proprio l'autonomia rapportata ad un ente « si lascia apprezzare non tanto per la non soggezione (dello stesso ad un altro, quanto) per la libertà (del primo rispetto ad altri soggetti dell'ordinamento) esprimendosi [...] non solo per la negazione di tratti che contengano l'idea di un limite o di un vincolo, ma anche e soprattutto per caratteri propri » (GIANNINI, [2](#), 356). In altre parole — secondo una tale accezione — l'autonomia rapportata ad un ente non si sostanzia tanto nella facoltà di autodeterminazione dello stesso, quanto per un verso nella collocazione che esso assume nel contesto dell'ordinamento nonché, per altro verso, nel rapporto che tale ente ha (o riesce ad avere) sia con detto ordinamento sia con le istanze che provengono dalla società che esso regola (PASSARO, [15](#)). Né l'autonomia in capo al Consiglio si individua seguendo un'altra accezione dottrinale, secondo cui per essa si intende « quell'insieme di garanzie di autodeterminazione riconosciute ... dalla legge, che si declinano ulteriormente nell'autonomia organizzatoria (capacità di darsi proprie regole riguardo alla struttura organizzativa), in quella contabile (capacità di avere un proprio bilancio) e finanziaria (capacità di disporre di entrate proprie) » (PARISIO, [26](#), 591).

Ciò che rileva dunque è che un ente, per poter essere definito autonomo, deve essere in grado di garantire a se stesso una equidistanza dalle molteplici e diverse istanze allo stesso indirizzate, provenienti sia dal basso (dalla società civile), sia dall'alto (dai soggetti dell'ordinamento); è l'equidistanza istituzionale (e sostanziale) che consente all'ente di esercitare la propria attività con « neutralità », intesa (quest'ultima) « come indifferenza dell'organo che agisce rispetto agli interessi in gioco » (BUSCEMA, [16](#), 353; MERUSI-PASSARO, [35](#); SAPORITO, [33](#)). E tali caratteristiche — in capo al Consiglio — non si rinvergono.

Né, a maggior ragione, si individuano le caratteristiche dell'« indipendenza », da intendersi (in senso funzionale, cioè) rapportata alle modalità con le quali un'amministrazione autonoma effettua i propri giudizi e le proprie valutazioni (sul punto TITOMANLIO, [28](#); MASSERA, [11](#), 88), con ciò escludendosi la sussumibilità del CNCU nella famiglia delle

amministrazioni indipendenti la cui neutralità è una qualità soggettiva assicurata dal dato normativo « quali che siano ruolo e funzioni che ad essa sono attribuiti (SCOCA, [38](#), 283).

5.2. La natura di Organo consultivo di settore. L'assenza dei suddetti caratteri di autonomia ed indipendenza, il rapporto che istituzionalmente lega il Consiglio al Ministero delle Attività produttive, sotto il profilo della Presidenza, del personale e della sua stessa collocazione; i poteri di natura consultiva, propositiva, promozionale ed ausiliaria dell'attività istituzionale dell'Amministrazione cui esso si riferisce, consentono di definire la natura del CNCU e di ritenere tale Consiglio un **organo consultivo di settore**. Non si può peraltro dimenticare che (con l'art. 8 del d.p.r. 14.5.07, n. 78) esso è stato definito un organismo rientrante nell'ambito delle attività del Ministero, cosicché esso si inserisce in quel contesto di organi consultivi che sono riconducibili ad alcuni Ministeri (è superfluo richiamare in questa sede la nozione di organo ed i differenti aspetti che questo stesso può assumere sotto il profilo strutturale e funzionale; per tutti si rinvia a ROMANO, [1](#), 150; GIANNINI, [10](#), 54 ss.; con particolare riguardo alla teoria dell'organizzazione, si richiamano per tutti e senza pretesa di esaustività, TREVES, [3](#); BERTI, [4](#)) e che hanno la « funzione di fornire pareri di carattere prevalentemente tecnico agli organi di amministrazione attiva del Ministero » (così STIPO, [12](#)). Basti il richiamo ai Consigli superiori ove (magari a fianco di personale ministeriale) risultano presenti soggetti estranei all'amministrazione, esperti o rappresentativi di interessi (economici, sociali, etc.) correlati all'oggetto dell'attività dell'organo medesimo [basti il richiamo, ad esempio, al Consiglio superiore dei lavori pubblici (cfr., da ultimo, art. 127 e ss. del d.lgs. 12.4.06, n. 163 e s.m.i.; al Consiglio superiore della Marina mercantile (d.lgs. c.p.s. 15.9.47 n. 1177 poi modificato dall'art. 43, l. 31.12.82 n. 979); all'esperienza del Consiglio superiore dell'Aviazione civile (l. 30.1.63 n. 141); al Consiglio superiore delle Forze Armate (l. 9.1.51 n. 167, modificato con l. 8.3.68 n. 176 e l. 6.77 n. 337, e da ultimo con l. 18.2.97 n. 25)], ovvero ai Consigli nazionali, costituiti essenzialmente o prevalentemente a base rappresentativa, con competenze estese anche agli atti di indirizzo e coordinamento del settore di pertinenza [si vedano, ancora a titolo esemplificativo, il Consiglio nazionale per i beni culturali e paesaggistici (d.lgs. 20.10.98, n. 368, art. 4, e d.lgs. 8.1.04, n. 3, art. 3); il Consiglio universitario nazionale (l. 26.1.06, n. 18); il Consiglio superiore di sanità (d.lgs. 30.6.93, n. 266 e d.m. 6.8.03, n. 342)]; più problematica è la natura della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (MAGLIONE, [43](#)).

E va precisato che seppur settoriale, la funzione prevalentemente consultiva di siffatti organi collegiali — che consiste nell'ampliare le conoscenze dell'organo agente — ha una grande importanza proprio per il contributo che essi danno alla formazione del provvedimento. Dunque una funzione ausiliaria ma non per questo di secondo piano, volta a garantire lo stesso principio del buon andamento dell'amministrazione facilitando un equilibrio di rapporti fra i pubblici poteri ed il cittadino (SEPE, [8](#)), fondamento per compiti di indirizzo e di coordinamento (BERTI, [5](#), 71; TRIMARCHI, [6](#), 125; SEPE, [7](#), 175; GATTAMELATA, [25](#), 111).

È in tale contesto — si ripete — che si colloca il Consiglio in esame; una collocazione di rilievo per un'attività di rilievo, se si considera — lo si ribadisce — che **i pareri resi non sono destinati ad incidere su un provvedimento amministrativo, bensì sulla formazione (o, meglio, sulla preparazione) di un testo normativo**.

Il Consiglio dunque, seppure non riconducibile ad un modulo organizzativo e funzionale neutrale e privo di rapporti con l'organizzazione ministeriale, che invece sono quivi fortemente presenti, **ha una funzione che trascende la sua effettiva natura**. Esso è infatti luogo in cui è possibile unificare interessi di natura collettiva, magari anche considerati *uti singuli* e che devono avere tutela perché hanno una rilevanza *ex se*, nell'ottica di un mercato e di una società in continua evoluzione. Non già arbitro di settore, quindi, ma, nel contesto partecipativo di cui si è già detto, organo consultivo e propositivo, in grado di mediare quelle esigenze che emergono sempre più nella (e dalla) dialettica tra consumatori/utenti e fornitori/erogatori di servizi; in grado di contribuire attivamente ad una evoluzione normativa ma anche di costume; *trait d'union* tra la società civile e l'istituzione, tra le manifestazioni d'autonomia della base sociale e la evoluzione della normativa di interesse, al fine di contribuire a quella necessaria evoluzione dei rapporti che tuteli i principi fondanti il nostro sistema ordinamentale ma anche le posizioni giuridiche soggettive (rappresentate appunto anche in forma collettiva) che non possono e non devono essere pretermesse dal mercato ma che di questo devono essere corrette destinatarie, partecipi e fruitrici. D'altra parte, comunque, non può essere dimenticato che il consumatore/utente è altresì soggetto di doveri (oltreché di diritti), i quali pure devono essere considerati nell'azione (e dall'azione) del Consiglio medesimo; solo così potrà svilupparsi una sensibilità alle problematiche dell'utente che si estenda a tutto il mercato (inteso nella sua più ampia accezione come costituito dai soggetti produttori di beni ed erogatori di servizi, nonché dai soggetti regolatori di detto mercato nonché, ancora, da quelli destinatari degli stessi). Un mercato in cui tutti i componenti hanno una rilevanza ed i cui interessi, tutti degni di tutela, sono interconnessi.

5.3. La valenza prospettica. Dunque — si è detto — un organo consultivo di settore, che sembra in linea con le indicazioni comunitarie (STEFANELLI, [13](#), 133) e che ha le potenzialità per avere una effettiva rilevanza; non già un organo meramente rappresentativo di interessi, che — per la sua disorganicità ed ampiezza — non riesce ad incidere sulle scelte che detti interessi involgono, bensì un organo in grado di far penetrare nel mercato i principi di tutela dell'utente che, a ben vedere, solo attraverso un'attività di natura consultiva e di supporto (quale è proprio quella del CNCU) possono trovare graduale e progressiva attuazione.

Un modello — quello scelto dal legislatore — che consente al Consiglio stesso di collaborare con altre strutture organizzative; che deve essere in grado di elaborare rapidamente le esperienze proprie e di farsi parte attiva per il puntuale svolgimento delle sue funzioni, in un'ottica di funzionalità dell'azione volta a dimostrare come esso sia uno di quegli organi in grado di rappresentare la capacità dello Stato moderno di far fronte a esigenze evolutive della società

nonché di regolarne e disciplinarne i bisogni mutevoli attraverso la capacità di proporre una diversificazione dei propri modelli organizzativi, ciascuna in grado di fornire una risposta ad una domanda, in corrispondenza delle diverse esigenze funzionali, in una necessaria correlazione tra funzione ed organizzazione.

6. Gli aspetti problematici delle funzioni attribuite. Le funzioni del Consiglio sono state innanzi accennate, e, alla luce del dettato normativo, sono — si è detto — di natura consultiva, propositiva, proporzionale ed ausiliaria all'attività della p.a. e del Governo.

6.1. La funzione consultiva. La prima funzione che il legislatore disciplina è quella consultiva. In particolare al Consiglio è attribuito il potere — « ove richiesto » — di esprimere pareri sugli « schemi di atti normativi » in materia di diritti e di interessi dei consumatori e degli utenti (n. 4, **lett. a**) (CAPPUCCIO, 30, 897). Un « consumatore » che ha subito negli anni - anche grazie all'opera del legislatore che ha comunque e via via recepito un sentimento comune - una importante evoluzione sotto il profilo concettuale sotto quello connesso della tutela, sì che è visto sempre più come soggetto interattivo (e non già passivo), e dunque sia potenziale apportatore di ricchezza e di scambi, sia fruitore di servizi, sia persona da tutelare (specie quando si trovi in condizioni di potenziale difficoltà come ad esempio lontano dalla propria residenza; in tal senso è significativa la normativa contenuta nel Codice del turismo - d.lgs. 23.5.11, n. 79, che ha abrogato e sostituito gli artt. da 80 a 100 del Codice del consumo- che delinea un consumatore di tipo speciale), sì che va salvaguardato in tutte le sue manifestazioni e nei suoi diritti.

È interessante notare una lieve — ma non irrilevante — differenza tra il testo attualmente vigente e quello di cui alla citata l. n. 281 del 1998 (art. 5, lett. a); secondo la preesistente normativa il potere consultivo del Consiglio poteva essere attivato solo a seguito di « esplicita richiesta », ed aveva ad oggetto « i provvedimenti legislativi » afferenti al consumatore. A ben vedere, invece, l'interpello del Consiglio oggi è previsto — pur se non obbligatoriamente — *ratione materiae*; non vi è quindi nessuna necessità di giustificare detto interpello una volta ritenuto necessario ovvero opportuno, essendo sufficiente l'esistenza di un collegamento oggettivo tra lo schema di atto normativo in corso di approvazione e gli interessi e/o i diritti degli utenti.

La stessa possibilità di formulare il parere su uno « schema di atto », inoltre, per un verso palesa e garantisce la funzione consultiva del Consiglio stesso, e, per altro verso, consente di estenderne la funzione consultiva a tutti gli atti avente contenuto normativo; è quest'ultima a l'interpretazione sistematica più aderente alla *voluntas legis* (anche alla luce della modificazione apportata al testo), nel senso di interpretare latamente il dettato della norma, con ciò prevedendo la possibilità per il Governo e per il Parlamento di interpellare il Consiglio anche nel corso dell'*iter* approvativo rispettivamente di un atto regolamentare ovvero di un disegno di legge. Una facoltà cui corrisponde il dovere di rendere il parere e/o la proposta, che non sono naturalmente vincolanti bensì indicative per il soggetto che li riceve. E dunque vi è una sorta di assimilazione — più nella sostanza che nella forma — dei pareri del Consiglio alle risultanze delle già richiamate procedure di *auditing*, anch'esse volte ad acquisire indicazioni da rappresentanti di categorie, per una migliore ed accurata redazione di un testo normativo.

Nella appena richiamata ottica di progressivo coinvolgimento del CNCU in ogni profilo afferente la materia di competenza, si segnala altresì che in conformità al d.lgs. n. 150/2009, esso è chiamato a formulare pareri sui programmi per la trasparenza e l'integrità, valutati e discussi con le Amministrazioni proponenti; ciò che — appare evidente — amplia l'ambito soggettivo di intervento del potere consultivo allo stesso CNCU conferito.

Ancora: nella funzione consultiva nel settore di competenza, seppure indirettamente esercitata, va infine sussunta l'attività che è svolta da esperti designati dallo stesso CNCU in qualità di rappresentanti dello stesso, presso tavoli di lavoro e commissioni tecniche ministeriali ovvero di organi (quali ad es. ENAC ovvero Consob).

6.2. I compiti di carattere propositivo. Al Consiglio — si è detto — è attribuita anche una funzione propositiva, che si esplicita nel potere di formulare proposte, anche in riferimento ai programmi comunitari, stabilendo rapporti con i propri omologhi in altri Paesi in genere, e nell'Unione Europea in particolare (n. 4, **lett. b e lett. g**), nonché più semplicemente, con la sottoscrizione di protocolli d'intesa e convenzioni con amministrazioni e/o enti che hanno il rapporto di utenza quale via maestra da coltivare e/o tutelare (cfr., ad es., il protocollo d'intesa con l'AGCom).

Una funzione che nel tempo si è ampliata, dunque, ma che rimane coerente con la già descritta funzione consultiva, e che si colloca nel contesto della natura del Consiglio, organo consultivo di settore, luogo di stimolo e di confronto di esigenze diffuse, nel quale gli interessi individuali dei consumatori/utenti assurgono ad unità, esplicitandosi appunto nei pareri resi. E proprio per garantire l'aderenza di detta funzione consultiva al comune sentire, cioè alle reali esigenze dell'utenza, non poteva omettersi di attribuire al Consiglio il potere di natura propulsiva, quale è quello della formulazione di proposte, che consente allo stesso di non perdere occasione per esprimere opinioni su argomenti di sua competenza, utilizzando tutte le sedi istituzionali possibili. Rileva in particolare il riferimento ai programmi ed alle politiche comunitarie effettuato dalla norma; un riferimento anch'esso coerente con la stessa « storia » del Consiglio, la cui istituzione è stata certamente ispirata — e lo si è detto — ad esperienze comunitarie, ma soprattutto alla « storia » del consumatore e delle sue associazioni, ivi compresa la relativa loro legittimazione all'azione processuale (LAZZARA, [31](#)). È in tale contesto, dunque, che si spiegano i collegamenti — anche istituzionalizzati — con gli omologhi enti stranieri, volti ad un necessario coordinamento ed interscambio di esperienze, in grado di sensibilizzare il Consiglio medesimo sia su nuovi problemi sia su nuove soluzioni a comuni problemi; un Consiglio che può, una volta elaborate dette esperienze attraverso i propri gruppi di lavoro e quindi in seduta plenaria, farle essere oggetto di proposte indirizzate anche allo stesso legislatore. Ed ecco il circolo virtuoso: la proposta indirizzata ben può

essere spunto per il legislatore per l'elaborazione di un testo normativo, e quindi per richiedere allo stesso Consiglio un parere sullo stesso, in una funzione di stimolo che il Consiglio può avere dimostrando come ben possa svolgere con le funzioni a disposizione — tra loro interconnesse — un ruolo importante e utile.

6.3. I compiti di carattere promozionale. La interconnessione tra le funzioni del Consiglio appare ancor più evidente con riguardo ai suoi compiti promozionali, su cui — a ben vedere — si fondano quelli di natura consultiva e propositiva. Ci si riferisce in particolare al compito di promuovere studi, ricerche e conferenze sia su tutte le questioni attinenti al consumo (e dunque il rinvio è implicitamente a tutte le questioni che trovano un fondamento anche indiretto nei diversi Titoli del Codice, tranne il IV oggetto di previsione specifica), sia in particolare sulla qualità e sicurezza dei prodotti, e dei servizi (n. 4, lett. *c*; qui il rinvio è esplicito ed afferisce al profilo trattato dal Titolo IV del Codice) nonché di elaborare programmi per la diffusione delle informazioni (n. 4, lett. *d*) anche volti a promuovere l'accesso ai mezzi di giustizia (cioè di tutela) per gli utenti medesimi (n. 4, lett. *e*). Viene innanzi tutto in considerazione la previsione di cui alla **lett. c**), che contiene diversi profili di intervento.

Il primo afferisce la promozione di studi etc. che il CNCU ha inteso con particolare riferimento alla formazione; sia essa rivolta al proprio interno con progetti di formazione specialistica dedicato ai quadri delle associazioni dei consumatori; sia essa rivolta all'esterno, promuovendo corsi e master sulla tutela del consumatore, in collaborazione con alcune università italiane.

Il secondo non deve sorprendere nel contesto della funzione che ci occupa; ci si riferisce allo specifico richiamo alla qualità e sicurezza dei prodotti, che ha rappresentato uno dei punti cardine della disciplina normativa comunitaria [basti il richiamo alla Carta europea di protezione dei consumatori che, ancora nel 1973 affermava la doverosità di fornire al consumatore « non solo ... informazioni corrette sulla qualità dei prodotti, ma anche in ordine all'accertamento della identità dei fornitori (art. C, lett. *i*) e in ordine ad ogni aspetto del prodotto, che deve esser tale da poter esser usato con tutta sicurezza e piena soddisfazione » dal consumatore (art. C, lett. *ii*) (ALPA-ANSALDO, **14**, 118] e nazionale (basti il richiamo alla l. 10.4.91 n. 126 e succ. mod. ed int.) a tutela dei consumatori.

Con riguardo poi alla previsione di cui alla **lett. e**), non è questa la sede per trattare la questione ampia e diffusamente affrontata delle azioni inibitorie e dell'accesso alla giustizia che le associazioni dei consumatori hanno ormai acquisito (POLICE, **23**, 46; RESCIGNO, **27**, 2224); del resto, gli articoli 139 e ss., ne sono un esempio chiaro (ZINGALES, 42). Ciò che qui deve essere rilevato è che il potere del Consiglio volto a favorire iniziative indirizzate a promuovere il potenziamento dell'accesso dei consumatori e degli utenti ai mezzi di giustizia previsti per la soluzione delle controversie, è certamente connesso, sia ovviamente, alle effettive possibilità di accedere a detti mezzi di giustizia sia nonché alle coerenze (o incoerenze) del sistema (COLAGRANDE, **20**, 700 ss.), che deve comunque essere agevolmente accessibile in modo da garantire la protezione dei consumatori da ogni danno, economico o materiale, eventualmente provocato dai beni di consumo.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, deve essere sottolineato come la funzione promozionale che il Consiglio svolge si sviluppa su due distinti piani.

Un piano più propriamente istituzionale, funzionale quindi alla elaborazione di tematiche afferenti i diritti e gli interessi dei consumatori/utenti (più propriamente riconducibile alle previsioni di cui alle lett. *c*) ed *e*), nel quale gli studi e gli approfondimenti sono presupposto per la formulazione dei pareri o delle proposte nonché occasione per approfondire tematiche che magari ben possono essere affrontate con gli omologhi enti di altri paesi.

Un piano più propriamente diffusivo e tipicamente promozionale (riconducibile invece più propriamente alle funzioni di cui alla **lett. d**), rivolto ai componenti delle associazioni consumeristiche, ma anche agli utenti/consumatori medesimi, e tendente ad illustrare i mezzi di tutela agli stessi spettanti, i diritti e gli interessi agli stessi riferibili. Dunque un piano chiaramente indirizzato all'informazione ed alla diffusione di dati acquisiti (e da acquisire), cui il CNCU ottempera con l'elaborazione e la promozione di una serie di pubblicazioni destinate ad approfondire le problematiche del consumo e dei diritti del consumatore. In particolare, il CNCU ha un portale *web* denominato « *Tuttoconsumatori* », ed ogni anno pubblica un omonimo volume una sorta di « *vademecum per la tutela del cittadino* », ove presenta la propria attività e quella delle associazioni, indicandone indirizzi e numeri utili; informazioni si possono altresì rinvenire sul giornale on line « *Il Salvagente* » ove sono riportate tutte le novità sul Consiglio e le notizie riguardanti i consumatori.

6.4. I compiti di natura ausiliaria all'attività della p.a. e del Governo. Il Consiglio, tra i compiti che si sono ritenuti riconducibili ad una funzione ausiliaria all'attività istituzionale dell'amministrazione, si occupa di favorire il raccordo ed il coordinamento tra le politiche nazionali e quelle regionali in materia (n. 4, **lett. f**). Si è già detto — al punto 3.1 che precede — della sessione programmatica annuale del Consiglio, cui partecipano di diritto i Presidenti degli organismi rappresentativi dei consumatori e degli utenti previsti dagli ordinamenti regionali e delle province autonome di Bolzano e di Trento, cosicché sul punto non pare utile soffermarsi oltre.

L'ulteriore compito di natura ausiliaria è quello relativo alle segnalazioni che il Consiglio indirizza alla Funzione pubblica per evidenziare « eventuali difficoltà o ostacoli » circa l'attuazione delle disposizioni in materia di semplificazione della p.a. (n. 4, **lett. h**). Un'attività che rappresenta una novità rispetto alla legislazione precedente e che conferma l'attenzione alla semplificazione dell'azione amministrativa che si riverbera sotto il profilo normativo (e, del resto, la stessa redazione di codici come quello che si commenta, ne è la dimostrazione; SORRENTINO, **39**; e che ha come primi destinatari i cittadini nella loro qualità di fruitori di servizi erogati *in primis* dalla stessa Amministrazione (CERULLI IRELLI - LUCIANI, **24**, 617). Una semplificazione che non solo arreca benefici in termini di fruibilità del

servizio, ma anche di economicità dello stesso e di migliore e più ampia utilizzazione. E non è casuale se proprio tali segnalazioni non sono genericamente indirizzate alla Funzione pubblica, ma la norma stessa prevede che siano « verificate dal Dipartimento », anche mediante il proprio Ispettorato (art. 60, 6° comma, del d.lgs. 30.3.01 n. 165) e « l'Ufficio per le attività normativa ed amministrativa di semplificazione delle norme e delle procedure » (istituito dall'art. 14 del d.m. 30.12.02, che coadiuva il Ministro nell'attività di semplificazione normativa ed amministrativa, tra l'altro fornendo supporto e consulenza alle pubbliche amministrazioni al fine di dare attuazione ai processi di delegificazione, semplificazione e riassetto normativo, cura la redazione del disegno annuale di semplificazione amministrativa). Non da ultimo i compiti di ausilio all'amministrazione si riscontrano anche in alcune tra quelle attività e funzioni già descritte innanzi, cui dunque si rinvia, sia con riguardo alle funzioni propositive sia con riguardo alle funzioni consultive.

7. *Nessi*. Artt. 101, 137, 139, 140, 141 cod. cons.; d.lgs. n. 281 del 1997; l. n. 1460 del 1942 e succ. mod.; d.lg. p.s., n. 1177 del 1947 e succ. mod.; l. n. 141 del 1963; l. n. 167 del 1951 e succ. mod.; l. n. 5 del 1975; d.P.R. n. 805 del 1975 e succ. mod.; art. 3, l., n. 31 del 1979; d.P.R., n. 382 del 1980, e succ. mod.; l. n. 833 del 1978.

137 **Elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale.** — 1. *Presso il Ministero dello sviluppo economico è istituito l'elenco delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale.*

2. *L'iscrizione nell'elenco è subordinata al possesso, da comprovare con la presentazione di documentazione conforme alle prescrizioni e alle procedure stabilite con decreto del Ministro dello sviluppo economico dei seguenti requisiti:*

a) *avvenuta costituzione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, da almeno tre anni e possesso di uno statuto che sancisca un ordinamento a base democratica e preveda come scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti, senza fine di lucro;*

b) *tenuta di un elenco degli iscritti, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statutari;*

c) *numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale e presenza sul territorio di almeno cinque regioni o province autonome, con un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille degli abitanti di ciascuna di esse, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione con le modalità di cui agli articoli 46 e seguenti del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28.12.00 n. 445;*

d) *elaborazione di un bilancio annuale delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati e tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute;*

e) *svolgimento di un'attività continuativa nei tre anni precedenti;*

f) *non avere i suoi rappresentanti legali subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima, e non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione.*

3. *Alle associazioni dei consumatori e degli utenti è preclusa ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o di distribuzione.*

4. *Il Ministero dello sviluppo economico provvede annualmente all'aggiornamento dell'elenco.*

5. *All'elenco di cui al presente articolo possono iscriversi anche le associazioni dei consumatori e degli utenti operanti esclusivamente nei territori ove risiedono minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute, in possesso dei requisiti di cui al comma 2, lettere a), b), d), e) e f), nonché con un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille degli abitanti della regione o provincia autonoma di riferimento, da certificare con dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà resa dal legale rappresentante dell'associazione con le modalità di cui agli articoli 46 e seguenti del citato testo unico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000.*

6. *Il Ministero dello sviluppo economico comunica alla Commissione europea l'elenco di cui al comma 1, comprensivo anche degli enti di cui all'articolo 139, comma 2, 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 europea.*

138 **Agevolazioni e contributi.** — 1. *Le agevolazioni e i contributi previsti dalla l. 5.8.81 n. 416, e successive modificazioni, in materia di disciplina delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria, sono estesi, con le modalità ed i criteri di graduazione definiti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, alle attività editoriali delle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'articolo 137.*

BIBLIOGRAFIA

1 RESCIGNO, *La rappresentanza di interessi organizzati*, in *Persona e comunità*, I, Bologna, 1966; **2** TROCKER, *Interessi collettivi o diffusi*, E.G.I., XVII, 1989; **3** CORASANITI, *Le incentivazioni*, Tr. S., XV, I, Padova, 1990; **4** FERRARA, *Interessi collettivi e diffusi (ricorso giurisdizionale amministrativo)* D. disc. pubbl., VIII, 1993; **5** NAVONE, *La rappresentatività delle associazioni dei consumatori e degli utenti*, in AA.VV., *La disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti*, a cura di BARBA, Napoli, 2000, 59; **6** IEVA, *Associazioni dei consumatori, interessi collettivi e servizi pubblici*, CG, 2002, 261; **7** LAZZARA, *Politiche comunitarie e tutela dei consumatori*, FA-CS, 2002, 7; **8** PARISI, *Associazioni di tutela dei consumatori, diritto di informazione e presupposti per le sovvenzioni pubbliche alle attività editoriali*, in *FA-Tar*, 2002, 2055; **9** AMADEI, *Tutela esecutiva ed azione inibitoria della associazioni dei consumatori*, in *Tr. RES*, 2003, 315; **10** CHIARLONI-FIORIO (a cura di), *Consumatori e processo. La tutela degli interessi collettivi dei consumatori*, Torino, 2005; **11** CNCU, *2° Rapporto sulle politiche regionali a tutela dei consumatori e degli utenti*, Roma, 2005; **12** FORASASSI, *Le associazioni dei consumatori e degli utenti: i requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale*, GC, 2007, 3, 764.

SOMMARIO

1. Premessa. — 2. La maggiore rappresentatività nella *mission* delle associazioni: **2.1.** I requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale; **2.2.** La funzione ministeriale; **2.3.** Gli elenchi regionali. — 3. L'attività editoriale. — 4. Le tipologie possibili di iniziative editoriali. — 5. Ambito oggettivo delle « attività editoriali » ammissibili alle agevolazioni: **5.1.** Raffronti normativi; **5.2.** Raffronti giurisprudenziali; **5.3.** Vendita al pubblico ovvero agli associati. — 6. L'ambito soggettivo. — 7. Tipologia delle agevolazioni. — 8. Le agevolazioni non esplicitamente contemplate dall'art. 138: **8.1.** Le contribuzioni derivanti da leggi; **8.2.** Le contribuzioni regionali ed europee. — 9. Procedimento di erogazione dei contributi. — 10. Nessi.

1. Premessa. Gli articoli in commento — che per ragioni sistematiche vengono congiuntamente trattati — disciplinano (l'art. 137) l'istituzione dell'elenco presso il Ministero delle Attività produttive delle associazioni dei consumatori e degli utenti rappresentative a livello nazionale; a tali associazioni, e nei limiti in cui esse svolgano anche attività editoriali, il Codice (all'art. 138) riconosce la possibilità di fruire delle agevolazioni e dei contributi previsti dalla l. n. 416 del 1981 in favore delle imprese editrici, con le modalità ed i criteri stabiliti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

2. La maggiore rappresentatività nella mission delle associazioni. L'art. 137, che istituisce e prevede l'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale, subordina l'iscrizione al suddetto elenco, tenuto dal Ministero delle attività produttive, al possesso dei requisiti di seguito descritti ed elencati al punto 2 dell'art. in commento (FORASASSI, **12**, 764), come integrato dal D.M. del 21 dicembre 2012, n. 260.

Dunque, non ogni associazione che semplicemente menzioni la tutela degli interessi dei consumatori fra i propri scopi, può essere iscritta al suddetto elenco, ma solo quell'associazione qualificata da un'adeguata rappresentatività di detti interessi, della quale sono indici (tra l'altro) la dislocazione territoriale, la consistenza numerica e la democraticità dello statuto, così come stabilito dalle norme suddette (cfr. IEVA, **6**, 261; AMADEI, **9**, 315).

Non è questa la sede per dilungarsi sul concetto di rappresentatività, nozione che tra l'altro si sottrae ad una pacifica definizione (RESCIGNO, **1**; TROCKER, **2**; FERRARA, **4**). Giova solo osservare come essa — lungi dall'identificarsi nella figura della rappresentanza di volontà — si collochi nell'ambito della rappresentanza di interessi e si sostanzia « nella capacità dell'ente di interpretare, esprimere e soprattutto attuare i valori sentiti come preminenti in una certa collettività (...), ciò in quanto l'agire delle organizzazioni esponenziali, pur non incidendo direttamente la sfera giuridica degli appartenenti al gruppo, giova di fatto, essenzialmente a questi ultimi » (così, NAVONE, **5**, 77 e 79). E vi giova in quanto i soggetti appartenenti ad una determinata associazione sono con essa e per essa potenziati; è del resto questa una delle ragioni per cui le associazioni (come sono quelle in esame) rappresentano un importante strumento di democrazia. Ma si badi che per essere realmente funzionali alla loro *mission* e alla società che di tali corpi intermedi ha estremo bisogno, dette associazioni non devono ridurre la propria attività ad una mera difesa di rendite acquisite, ma devono esse stesse porsi come soggetti attivi, quindi come soggetti la cui azione sia caratterizzata dalla proposta, dalla cooperazione istituzionale e dalla verifica della compatibilità tra i propri fini istituzionali ed i comportamenti dei propri associati nonché delle istituzioni medesime. Esse devono quindi svolgere una **funzione di intersezione propositiva tra istituzioni, società, e mercato**; una funzione poliedrica ed unitaria che è (o meglio, deve essere) viepiù propria delle associazioni maggiormente rappresentative, che per ciò solo hanno una grande responsabilità (verso la società e verso i loro stessi associati) nel rispondere alla propria vocazione, così come appena sommariamente delineata.

Dunque, ecco la rappresentatività. Rappresentatività che — stando alla titolazione dell'art. 137 e del relativo D.M. di esso attuativo — al fine dell'iscrizione nell'elenco, deve essere valutata « a livello nazionale », accertata in sede amministrativa (con decreti direttoriali ad oggi in numero di otto, dal 2005, l'ultimo dei quali del 14.12.11), e che è riconosciuta a quelle associazioni che soddisfino (ed altresì mantengano) i requisiti minimi indicati dalla legge, senza necessità di comparazioni relative (volte magari ad individuare quali associazioni risultassero più rappresentative delle altre; cfr. NAVONE, **5**, 80). E si badi che il controllo ministeriale deve prendere l'avvio dallo statuto dalle singole associazioni, spingendosi tuttavia a verificare le modalità applicative dello statuto stesso, verificando quindi se esse garantiscano effettivamente i requisiti previsti dalla legge (così CS, VI, 15.2.06 n. 611, FI, 2006, III, 433). L'avvenuto inserimento nell'Elenco viene poi confermato di anno in anno, previa verifica da parte dell'Ufficio (ai sensi dell'art. 6 del D.M. n. 260/2012) della perduranza dei requisiti dichiarati per l'iscrizione.

2.1. I requisiti per l'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale. L'art. in commento (al punto 2, come integrato dall'art. 3 del D.M. n. 260/2012) riprende la precedente formulazione dell'art. 5 della l. 30.7.98 n. 281 (NAVONE, **5**, 59), elencando i requisiti per l'iscrizione.

È su di essi, quindi, che è necessario, seppur brevemente, soffermarsi.

A) Avvenuta costituzione dell'associazione, per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, **da almeno tre anni** [cfr. art. 2, lett. a) dell'art. 137 e art. 3.2 lett. a) del D.M. n. 260/2012]; possesso di uno **statuto** che sancisca un ordinamento a **base democratica** e preveda come **scopo esclusivo la tutela dei consumatori e degli utenti; l'assenza di fini di lucro** [cfr. art. 2, lett. a) dell'art. 137 e art. 3.2 lett. b) del D.M. n. 260/2012].

Si badi che il requisito della democraticità non deve solo astrattamente esistere, ma deve in effetti sussistere e superare la verifica — non agevole — che il Ministero deve fare; ciò in quanto detto requisito comporta che “vi sia una effettiva possibilità per i soci di partecipare alle decisioni sulle attività dell'associazione (...), di valutare l'operato degli organi di gestione e di poterli sostituire in sede di rinnovo delle cariche (...), di presentarsi all'elezioni associative proponendo linee alternative” innanzi perseguite; in altre parole in assenza della possibilità per i soci di incidere sulle decisioni dell'associazione, vi sarebbe un deficit di democraticità che farebbe venire meno detto requisito (sul punto CS, VI, 15.2.06 n. 611, FI, 2006, III, 433).

Dunque un'associazione che si fonda su principi costituzionali e civilistici, che — pare addirittura superfluo rammentare — garantiscono e disciplinano l'associazionismo; un'associazione chiaramente « **no profit** », specificamente costituita solo ed esclusivamente per la tutela del consumatore (esclusività nel fine, che è condizione ritenuta irrinunciabile per la detta iscrizione; cfr. CS, VI, 18.3.08, n. 1130, FA-CS, 2008, 855).

Ed è a tale natura che è da collegare la preclusione di cui al **punto 3** dell'articolo in commento, che — vale la pena evidenziare — **impedisce alle associazioni in esame qualsiasi attività promozionale e latamente commerciale correlata alla produzione o alla vendita di beni o servizi di terzi imprenditori**. E questo non solo per evitare che un'associazione svolga attività con fine di lucro, ma anche per impedire eventuali interferenze sulla *mission* dell'associazione stessa, i destinatari della cui attività (gli utenti) altro non sono che potenziali acquirenti di beni e servizi.

B) La tenuta di un **elenco degli iscritti**, aggiornato annualmente con l'indicazione delle quote versate direttamente all'associazione per gli scopi statuari [cfr. art. 2, lett. b) dell'art. 137 e art. 3.2 lett. c) del D.M. n. 260/2012].

C) La duplice condizione di un **numero complessivo** di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille della popolazione nazionale, e della presenza in almeno cinque regioni (o province autonome), con, in ciascuna di esse, un numero di iscritti non inferiore allo 0,2 per mille dei relativi abitanti [cfr. art. 2, lett. c) dell'art. 137 e ancora art. 3.2 lett. c) del D.M. n. 260/2012].

Altre indicazioni sul numero degli iscritti si evincono dall'art. 3 del detto D.M. n. 260/2012, ai nn. 4-8 nonché dal punto 5 dell'art. 137 in commento per cui le associazioni dei consumatori e degli utenti operanti *esclusivamente* nei territori ove risiedono minoranze linguistiche costituzionalmente riconosciute è richiesto un numero di iscritti non inferiore allo 0,5 per mille degli abitanti della regione o della provincia autonoma di riferimento.

Va sottolineato che tali prescrizioni sono forse quelle di maggiore rilevanza ai fini « pratici », nel senso che è dal superamento o meno delle percentuali appena indicate che dipende l'insorgere in capo ad una associazione del diritto all'iscrizione nell'elenco delle associazioni rappresentative a livello nazionale (fatte salve ovviamente le verifiche ministeriali sulla sussistenza dei requisiti), con le facoltà ed i diritti a detta iscrizione inerenti, sia sotto il **profilo rappresentativo** (si veda ad esempio il CNCU di cui all'art. 136), sia sotto il **profilo delle agevolazioni** di cui essere destinatarie (cfr. art. 138), sia con riguardo alle **funzioni consultive e di coordinamento** in materia di controlli sui prodotti immessi sul mercato (ai sensi degli artt. 106.2 e 106.4). E si badi che i diritti e le facoltà correlati all'iscrizione nell'Elenco non si limitano a quelli specificamente previsti nel Codice in commento, ma ben possono essere estesi a quelli propri delle associazioni « riconosciute per legge » (cfr. NAVONE, **5**, 73, che afferma la possibilità per le associazioni in discorso di partecipare a Conferenze nazionali, quali quella *ex art. 7 l. n. 257 del 1992*, ovvero a processi penali *ex art. 91 c.p.p.*).

Si comprende quindi la particolare attenzione con cui il rispetto di dette percentuali è disciplinato, facendosi esplicito riferimento alle certificazioni previste dagli artt. 46 e 21 del T.U. in materia di documentazione amministrativa, non casualmente riportato tra le note dell'art. 137 nella G.U. - suppl. ord. n. 235 del 2005, ove il Codice è stato pubblicato (essendo poi nuovamente pubblicato, con s.m.i. nella G.U. - suppl. ord. n. 278 del 29.11.07).

D) Elaborazione di un **bilancio annuale** delle entrate e delle uscite con indicazione delle quote versate dagli associati; tenuta dei libri contabili, conformemente alle norme vigenti in materia di contabilità delle associazioni non riconosciute [cfr. art. 2, lett. d) dell'art. 137 e art. 3.2 lett. d) del D.M. n. 260/2012].

E) Svolgimento di un'**attività continuativa nei tre anni precedenti** la domanda di riconoscimento [cfr. art. 2, lett. e) dell'art. 137] che deve essere adeguatamente documentata. [cfr. art. 3.2 lett. e) del D.M. n. 260/2012].

F) Non avere i **rappresentanti legali dell'associazione** subito alcuna condanna, passata in giudicato, in relazione all'attività dell'associazione medesima [cfr. art. 2, lett. f) dell'art. 137 e art. 3.2 lett. f) del D.M. n. 260/2012]; non rivestire i medesimi rappresentanti la qualifica di imprenditori o di amministratori di imprese di produzione e servizi in qualsiasi forma costituite, per gli stessi settori in cui opera l'associazione. Una precisazione quest'ultima che è da intendersi come riferita “sia al settore dei servizi di consumatori, sia a specifici settori di mercato in cui operano le associazioni di consumatori”, cosicché tale divieto deve intendersi come “volto ad impedire una commistione di amministratori tra le associazioni... e imprese aventi scopo di lucro che operano in specifici settori che possono venire a contatto con i consumatori, o svolgono la loro attività fornendo servizi agli stessi consumatori con scopo di lucro, come avviene per la società editoriale” (CS, VI, 15.2.06 n. 611, cit.), essendo così preclusa la commistione tra amministratori, e non già un accordo tra associazione e società editoriale. Tali precisazione normativa è altresì da correlare a quella già

ricordata di cui al **punto 3** [a sua volta integrato dall'art. 3.2 lett. g) del D.M. n. 260/2012], del medesimo art. che si commenta, volta appunto a precludere all'associazione ogni attività di promozione o pubblicità commerciale avente per oggetto beni o servizi prodotti da terzi ed ogni connessione di interessi con imprese di produzione o distribuzione.

2.2. La funzione ministeriale. *Come innanzi accennato, l'elenco in discorso è tenuto dal Ministero dello sviluppo economico (punto 1 e art. 2 del D.M. n. 260/2012), ed è consultabile on line sul sito istituzionale del Ministero stesso. E' quest'ultimo –come detto- l'organo competente per l'iscrizione delle associazioni nell'Elenco(cfr. art. 2.2. del D.M. n. 260/2012); il relativo procedimento istruttorio è definito dall'art. 4 del citato D.M. n. 260/2012 e deve concludersi in novanta gg. dalla ricezione della domanda. All'esito del procedimento, dunque, verificati i requisiti (cfr. art. 3 del D.M. n. 260/2012) in capo alle associazioni richiedenti, queste stesse sono inserite nell'Elenco. Lo stesso ufficio ministeriale è poi competente per i controlli successivi all'avvenuto inserimento; controlli volti alla verifica circa il mantenimento (cfr. art. 6 del D.M. n. 260/2012) del possesso dei requisiti da parte delle associazioni richiedenti l'iscrizione.* A ciò aggiungasi che al Ministero spetta il compito (cfr. **punto 6**) di **comunicare alla Commissione europea** l'elenco delle associazioni e le relative posizioni aggiornate; detto elenco è altresì integrato con quello degli « organismi pubblici indipendenti nazionali » che, secondo il combinato disposto dagli artt. 37, 137.6, 139.2 e 140.10, sono legittimati a proporre azioni inibitorie a tutela dei consumatori (CHIARLONI-FIORIO, **10**; AMADEI, **9**). E ciò al fine di consentire alla Commissione di procedere alla pubblicazione di detto elenco (integrato con quello degli altri Paesi membri) sulla GUUE, così da avere un elenco riconosciuto dagli Stati membri come unico dal quale evincere le associazioni o gli enti che « possono agire... nei confronti di atti o comportamenti lesivi per i consumatori del proprio Paese, posti in essere in tutto o in parte sul territorio del proprio Stato ».

Il Ministero inoltre, d'intesa con quello della Giustizia, comunica alla Commissione l'elenco degli organi di composizione extragiudiziale delle controversie, ai sensi dell'art. 141.2.

2.3. Gli elenchi regionali. All'elenco nazionale appena descritto si aggiungono gli elenchi delle associazioni e comunque, degli organismi rappresentativi dei consumatori e degli utenti su base regionale (i c.d. CRUC, Consigli regionali dei consumatori e degli utenti) tenuti da moltissime Regioni, nonché dalle province autonome di Trento e Bolzano; elenchi che rivestono un'importanza *ex se* (ai fini dell'individuazione degli interlocutori rappresentativi, da parte delle Regioni) ma anche con riguardo alla sessione programmatica annuale del CNCU, cui, ai sensi dell'art. 136.4 lett. f), tra gli altri, prendono parte di diritto i presidenti « degli organismi rappresentativi » suddetti (si rinvia al punto 3.1. del commento sull'art. 136).

In tale contesto molte regioni si sono dotate di una specifica normativa in materia (cfr. Abruzzo, l. rg. 31.7.01 n. 30; Basilicata, l. rg. 10.4.00 n. 40; Calabria, regolamento rg. 10.5.05 n. 4, Campania, l. rg. 3.9.02 n. 19; Emilia Romagna, l. rg. 7.12.92 n. 45; Friuli-Venezia Giulia, l. rg. 24.5.04 n. 16; Lazio, l. rg. 10.11.92 n. 44; Liguria, l. rg. 2.7.02 n. 26 ove c'è il Comitato per i Problemi del Consumo e dell'Utenza; Lombardia, l. rg. 3.6.03, n. 6; Marche, l. rg. 16.6.98 n. 15; Piemonte, l. rg. 19.12.95 n. 90; Puglia, l.r. 20.11.06, n. 19; Sicilia, l. rg. 23.5.94 n. 7; Toscana, l. rg. 12.1.00 n. 1; Umbria, l. rg. 12.7.96 n. 17; Valle d'Aosta, l. rg. 7.6.04 n. 6; Veneto, l. rg. 15.1.85 n. 3 e succ. mod.; Provincia di Bolzano, l. prov. 12.5.92 n. 15, con il Centro Tutela Consumatori ed Utenti; Provincia di Trento, l. prov. 12.4.97 n. 8, con il Comitato per i Problemi del Consumo e dell'Utenza).

La legislazione regionale contribuisce così ad affermare, anche in ambito locale, i principi formulati dal legislatore nazionale, offrendo al consumatore e alle associazioni che lo rappresentano ulteriori strumenti di sostegno, di crescita, di partecipazione e di tutela degli interessi diffusi e collettivi; tra essi rientra certamente quello della conoscenza delle informazioni (ad es.) relative all'ambiente anche senza la necessità che la domanda di accesso sia supportata da motivazioni precise e dalla dimostrazione dell'interesse del singolo (TAR Sicilia, Palermo, I, 17.3.14, n. 809). Alle associazioni di consumatori iscritte nei ricordati elenchi regionali è –come accennato- riconosciuta una rappresentanza in organismi regionali di settore (le c.d. Consulte regionali = CRUC) con funzioni consultive, propositive, di indirizzo e di controllo, nonché di coordinamento con altri organismi istituzionali locali e centrali; sono altresì previste, in alcuni casi, modalità di assistenza e di finanziamento per attività e progetti proposti dalle associazioni di consumatori aventi rilevanza regionale. Si badi peraltro che la legislazione regionale disciplina attentamente i requisiti che le associazioni di consumatori presenti sul territorio regionale devono possedere per poter essere inserite negli appositi elenchi; alla normativa regionale innanzi elencata si rinvia per la disciplina di dettaglio, in questa sede essendo sufficiente sottolineare come detti requisiti sono molto simili a quelli disciplinati dal legislatore nazionale per la rappresentatività di dette associazioni.

3. L'attività editoriale. La previsione di cui all'art. 138, estende i benefici previsti in favore delle imprese editrici e provvidenze per l'editoria alle « attività editoriali » delle associazioni iscritte nell'elenco di cui all'art. 137, secondo « modalità e criteri di graduazione definiti con apposito decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri ». Ci si riferisce alla l. 24.8.81 n. 416 del 1981 e s.m.i. la quale, nelle more della riforma organica del settore dell'editoria, è ancora vigente seppure incisa da provvedimenti di “taglio” alla spesa [per quello che qui interessa si segnala che in applicazione dell'art. 44 del d.l. 25.6.08, n. 112, conv. l. 6.8.08, n. 133, il d.l. 30.12.09, n. 194, ha introdotto l'art. 10 sexies sulle modalità e sulla portata dei contributi ed ha operato alla lett. d), una riduzione del 50% del contributo complessivo calcolato per ciascun soggetto beneficiario, relativamente all'anno 2009]. Va da sé che all'editore si applicano i principi ad esso relativi, su cui in questa sede non ci si dilunga; ci si limita a segnalare che per poter configurare diritti soggettivi in capo agli editori, per un credito derivante da un'obbligazione pubblica direttamente posta

dalla legge a tutela dei loro interessi economici, devono sussistere le condizioni di legge ed in particolare la necessità del rilascio della certificazione del bilancio ad opera di società di revisione autorizzata dalla Consob, in difetto del quale “non sorge il diritto al versamento del contributo pubblico” (CC, I, 25.6.2009, n. 14895)

Posto che in ogni operazione di finanziamento non è intelligibile solo l'interesse del beneficiario, ma anche quello dell'organismo che lo elargisce, a sua volta evidentemente portatore degli interessi, dei fini e degli obiettivi che s'intendono soddisfare con l'erogazione del contributo, occorre, anche con riguardo alle misure in favore delle associazioni consumeristiche, individuare lo scopo che il finanziamento è preordinato a soddisfare. In linea generale, le misure introdotte dalla l. n. 416 del 1981 nella misura della loro applicabilità al settore che qui rileva sono dirette a far beneficiare dei contributi **tutte le pubblicazioni che presentino un contenuto socialmente rilevante sotto il profilo politico, sindacale, religioso, economico, sportivo o culturale.**

Nella specie, può ritenersi che l'obiettivo che lo Stato ha inteso perseguire con l'estensione delle agevolazioni editoriali alle associazioni iscritte, derivi dalla rilevanza che la legge riconosce alle stesse, la cui attività istituzionale, che comprende necessariamente anche pubblicazioni editoriali, è degna di tutela e di sostegno; sotto altro profilo, va considerato che la stessa attività istituzionale delle associazioni iscritte è svolta anche attraverso (e grazie a) pubblicazioni periodiche, cosicché anche con riguardo alle spese ed ai costi da sopportare, vi è analogia tra le associazioni e le comuni società editoriali. Dunque, la previsione che ci occupa palesa **l'importanza dell'attività divulgativa delle associazioni** stesse per lo sviluppo del livello di conoscenza del mercato e degli strumenti di tutela a disposizione del consumatore; del resto è significativa al riguardo la previsione di cui alla lett. d) del punto 4 dell'art. 136 che attribuisce al CNCU l'elaborazione di programmi per la diffusione delle informazioni presso gli utenti e i consumatori. Cosicché — si ripete — la previsione di una apposita destinazione in favore delle associazioni iscritte di parte dei fondi stanziati annualmente alle iniziative editoriali, va collegata alla rilevanza dell'attività di informazione che esse svolgono nel contesto della tutela del consumatore (sui criteri di ripartizione dei contributi: si veda CS, IV, 27.4.04 n. 2555, FI, 2005, III, 1).

4. Le tipologie possibili di iniziative editoriali. Ai fini di una migliore delimitazione delle attività oggetto di finanziamento, occorre anzitutto interrogarsi in ordine alla esatta interpretazione delle « attività editoriali », concetto che invero comprende una vasta tipologia di iniziative.

A tal fine, è necessario il riferimento alla legislazione in materia di editoria e stampa, salvo successivamente verificare se l'intendimento del legislatore nella specie sia stato quello di agevolare tutte le attività editoriali genericamente intese, ovvero se lo stesso abbia voluto specificamente supportare — per quello che qui interessa — solo alcune delle tipologie possibili di « attività editoriali ».

Ebbene, in merito alla definizione di attività editoriale, occorre riferirsi al disposto della l. n. 62 del 2001, recante le « nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali e modifiche alla l. 5.8.81 n. 416 », che al primo comma dell'art. 1 precisa che per prodotto editoriale « si intende il prodotto realizzato su supporto cartaceo, ivi compreso il libro, o su supporto informatico, destinato alla pubblicazione o, comunque, alla diffusione di informazioni presso il pubblico con ogni mezzo, anche elettronico, o attraverso la radiodiffusione sonora o televisiva, con esclusione dei prodotti discografici o cinematografici ».

Stando a tale disposizione, il riferimento dell'art. 138 alle « attività editoriali » potrebbe essere inteso nel senso dell'**estensione delle agevolazioni a tutte le attività editoriali, a prescindere dalla loro natura di prodotto cartaceo o informatico.** Sennonché va evidenziato che le precedenti esperienze di concessione di agevolazioni ai prodotti editoriali delle associazioni dei consumatori e degli utenti hanno diversamente limitato le stesse; il riferimento è in particolare alla l. n. 281 del 1998 — del cui art. 6 il testo che si commenta riprende pedissequamente la formulazione — in cui le agevolazioni sono state circoscritte ai prodotti cartacei, con esclusione quindi di ogni altra tipologia di « prodotto » o « attività » editoriale.

Della questione si è peraltro interessata la giurisprudenza, in particolare per i profili di possibile incostituzionalità della limitazione in discorso; nella citata decisione del Consiglio di Stato (CS, IV, 27.4.04 n. 2555, FI, 2005, III, 4 che conferma TAR Lazio, I, 21.6.02 n. 5669, FI, 2003, III, 36, con nota di PALMIERI; cfr. altresì PARISI, **8**, 2055), si è ritenuta « manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 l. n. 281 del 1998, nella parte in cui si limita a contemplare, tra le forme di attività editoriali da finanziare a beneficio delle associazioni dei consumatori e degli utenti, solo le pubblicazioni cartacee di giornali e periodici senza prendere in considerazione l'utilizzo di sistemi informatici ed elettronici, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. ». In motivazione, il Collegio ha rilevato — con osservazione che appare riproducibile anche con riferimento all'art. 138 qui in commento — che « la norma sancita dall'art. 6 cit., si è limitata ad estendere alle **attività editoriali** svolte direttamente dalle associazioni consumeristiche, i contributi previsti dalla legge sull'editoria, **nei limiti sostanziali e procedurali propri di quest'ultima** ». Dunque, legittimamente il legislatore ha accomunato le attività delle imprese editrici e delle associazioni di consumatori ai fini del riconoscimento di agevolazioni e contributi che già per le prime vengono concessi **solo in relazione alla pubblicazione di prodotti cartacei**, con esclusione quindi di ogni altro prodotto editoriale, inteso nell'accezione di cui all'art. 1 della l. n. 62 del 2001 innanzi citata. Si è trattato quindi, a detta del Consiglio di Stato, « di una scelta di politica legislativa ampiamente discrezionale, insindacabile da parte del giudice se non nei ristretti limiti dei controlli di ragionevolezza e tenendo presente l'inderogabile canone costituzionale della copertura finanziaria delle leggi di spesa ». Né, ha precisato il Giudice amministrativo, può essere rinvenuta la violazione dell'art. 97 Cost., e quindi inconferente è

il richiamo al parametro del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, « dato che nella disposizione normativa in esame i criteri di attribuzione delle provvidenze sono improntati alla massima neutralità, trasparenza e predeterminazione ».

5. Ambito oggettivo delle « attività editoriali » ammissibili alle agevolazioni. Tanto chiarito in ordine alla **natura solo cartacea** dei prodotti editoriali delle associazioni consumeristiche ammissibili alle agevolazioni, occorre interrogarsi in merito alle **caratteristiche essenziali richieste alle pubblicazioni delle associazioni ai fini dell'ammissibilità ai benefici.**

È evidente infatti che non ogni pubblicazione delle associazioni dei consumatori potrebbe soddisfare *ex se* l'interesse pubblico sotteso alla concessione dei benefici, ma solo quelle pubblicazioni che presentano determinati requisiti di diffusione e che perseguono finalità confacenti a quelle delineate dal legislatore.

5.1. Raffronti normativi. Peraltro, come per la delimitazione delle « attività editoriali », anche con riguardo alle caratteristiche del prodotto cartaceo delle associazioni, la norma in commento non fornisce alcuna indicazione. Ed invero, appare a tal fine dirimente il riferimento al d.p.c.m. n. 218 del 1999 adottato in esecuzione della previgente l. n. 281 del 1998, art. 6, che si limitava ad ammettere alle agevolazioni le associazioni di consumatori ed utenti che pubblicavano « **periodici attinenti all'attività statutaria** ».

Alcune ulteriori indicazioni potrebbero ricavarsi dalla lettura delle norme relative più in generale alle attività delle imprese editrici: l'art. 28 della l. n. 416 del 1981, ad esempio, nel prevedere in dettaglio le varie tipologie di agevolazioni concesse alle imprese editrici, dispone l'esclusione limitatamente alle « stampe propagandistiche contenenti pubblicità relativa alle vendite per corrispondenza ai cataloghi relativi alle vendite stesse ».

Maggiori indicazioni risultano dal d.P.R. n. 268 del 1982 recante le « disposizioni di attuazione della l. 5.8.81 n. 416 », che all'art. 23, in tema di « esclusione dai benefici spettanti ai periodici », precisa che « sono considerati giornali periodici o riviste le pubblicazioni le cui testate sono depositate presso la cancelleria del tribunale competente per territorio, che abbiano periodicità effettiva nell'arco di ogni anno, siano poste effettivamente in vendita al pubblico anche per abbonamento e includano elaborazioni redazionali ovvero informazioni sugli argomenti trattati o su fatti di attualità ». Il secondo comma stabilisce conseguentemente che « sono pertanto da non considerarsi ai fini della legge giornali periodici o riviste, ancorché pubblicati a fascicoli periodici, le opere letterarie pubblicate come tali, anche se corredate da note, illustrazioni e commentari, i volumi costituiti da meri elenchi, i cataloghi di imprese, soggetti, prodotti, spettacoli e simili ».

5.2. Raffronti giurisprudenziali. Le indicazioni rilevabili dalle disposizioni testè menzionate sono state successivamente oggetto dell'attenzione della giurisprudenza, che ne ha ulteriormente chiarito la portata contribuendo a dissipare i dubbi interpretativi che sono stati di volta in volta sollevati dagli aspiranti destinatari dei benefici.

Va segnalata al riguardo la decisione della Cassazione (sez. I) che con sentenza 16.3.00 n. 3043 (DG, 2000, fasc. 11, 45) ha precisato l'ammissibilità alle agevolazioni di legge delle sole pubblicazioni che mantengano in via primaria la caratteristiche di **strumento di diffusione delle informazioni relative ai prodotti commerciali**, con esclusione invece di quelle che siano più immediatamente finalizzate ad informare circa il prezzo dei singoli prodotti. Più in particolare, è stato affermato che « per l'esclusione dalle agevolazioni tariffarie previste per la spedizione postale di stampa periodica, non basta che il bollettino contenga informazioni relative a dati rilevanti per l'attività commerciale, perché in tal caso la stampa periodica comunque assolve alla sua funzione di strumento di circolazione delle informazioni, ma è necessario che l'informazione abbia una finalità di promozione della commercializzazione di determinati prodotti, rispetto alla quale la diffusione dell'informazione relativa alle caratteristiche ed al prezzo di tali prodotti sarebbe del tutto secondaria e indiretta, e quindi tale da non giustificare il trattamento di favore ».

Dunque sono ammissibili alle agevolazioni, quelle **pubblicazioni che non abbiano contenuto commerciale ma che siano diffuse di informazioni ai consumatori ed agli utenti**; e del resto, se così non fosse, e se cioè la pubblicazione contenesse attività promozionale, la stessa associazione rientrerebbe nella già ricordata (punto 2.1, lett. A) preclusione di cui all'art. 137.3, con la conseguente sua espunzione dall'elenco delle associazioni maggiormente rappresentative.

5.3. Vendita al pubblico ovvero agli associati. Particolarmente interessante, ai fini della trattazione che qui ci occupa, è la contrapposizione di orientamenti in tema di rilevanza ai fini dell'ammissione al beneficio, della gratuità o meno della distribuzione e della diffusione del prodotto solo agli iscritti dell'associazione medesima ovvero direttamente al pubblico. L'argomento, com'è evidente, appare rilevante ai fini dell'interpretazione della norma qui in commento, dedicata proprio alle pubblicazioni delle associazioni (dei consumatori e degli utenti) che non di rado vengono diffuse solo agli iscritti.

Un primo orientamento può essere ricondotto a quello esplicitato dal TAR Lazio (I, 22.5.03 n. 4601, TAR, 2003, I, 2480), secondo cui « i periodici riservati agli iscritti di una associazione non sono considerabili riviste ai sensi dell'art. 23, d.P.R. 27.4.82 n. 268 perché non sono posti direttamente in vendita e, di conseguenza, non godono dei contributi editoriali previsti dall'art. 24, l. 5.8.81 n. 416 ». Con ciò, si è rimarcato non tanto il concetto di onerosità della distribuzione, quanto piuttosto quello della ampiezza della diffusione, intesa come necessità che il prodotto editoriale (anche delle associazioni dei consumatori) sia rivolto all'universalità dei potenziali lettori e non solo ad una più o meno ristretta cerchia di abbonati.

Il costituirsi di un vincolo associativo, quindi, pone l'associato in una condizione fattuale e giuridica particolare, che imporrebbe di differenziarlo dalla generalità delle persone che costituiscono « *il pubblico* ». Né vale in contrario

addurre la circostanza dell'elevatezza del numero dei soci dell'associazione ovvero dell'apertura della stessa senza limitazioni a tutti, essendo gli associati pur sempre una parte della generalità dei potenziali acquirenti, e, soprattutto, integrando essi una collettività differenziata e predeterminata *ex ante* in forza del criterio dell'appartenenza all'associazione. Se è esatto, quindi, l'assunto per cui la norma dell'art. 24 della l. n. 416 del 1981, ripresa dall'art. 138 del Codice in commento, ha voluto essenzialmente garantire il requisito della comunicazione e diffusione presso una generalità di consociati vista attraverso il normale meccanismo di distribuzione commerciale, ne deriva che le pubblicazioni diffuse esclusivamente tra gli associati, pur se numerosi, non possono tuttavia considerarsi diffuse presso « una generalità »; così, pur se dette pubblicazioni hanno una tiratura importante, se e nei limiti in cui rimangono distribuite agli associati, non potrebbero essere destinatarie delle agevolazioni.

In altre parole, i sostenitori di tale impostazione rimarcano in quanto decisiva la differenza rilevabile tra chi si rende acquirente, sia pure per abbonamento, di una rivista o di un giornale periodico, e chi, invece, si iscrive ad un'associazione, ancorché avente — fra gli altri — lo scopo di curare pubblicazioni e di diffonderle nel proprio seno. In questa seconda evenienza, la somma versata all'associazione si inserisce in un rapporto associativo, nel quale rinviene la sua causa: la stessa, quindi, non può essere equiparata sotto alcun profilo ad un abbonamento ad una rivista (che integra, invece, la fattispecie specificamente prevista dalla norma), anche perché la contrazione di un vincolo associativo costituisce evidentemente l'espressione di una scelta più complessa ed impegnativa, rispetto alla personalità individuale, di quanto non sia la stipula di un mero abbonamento.

Nell'assenza del requisito della vendita ai soli associati, quindi, il giudice ha rinvenuto l'indicazione circa l'idoneità della pubblicazione a svolgere effettivamente una funzione socio culturale nei confronti della collettività, in ordine alla quale è correlativamente individuabile un interesse pubblico alla erogazione delle provvidenze.

All'orientamento giurisprudenziale appena esposto, si contrappone quello di chi ha ritenuto che « l'indicazione di una particolare categoria di soggetti in sede di abbonamento a un periodico (nel caso, medici e studenti di medicina) che non si accompagni a divieto di vendita della rivista al di fuori della categoria individuata non fa venir meno il requisito di « vendita al pubblico » prescritto dall'art. 23, comma 1, d.P.R. 27.4.82 n. 268, ai fini della concessione alla pubblicazione dei benefici previsti dall'art. 24 della l. 24.8.81 n. 416 » (in tal senso, CS, IV, 8.6.00 n. 3232, CS, 2000, I, 1393).

Ciò che distingue i due orientamenti appena descritti è la convinzione radicata nel secondo, per cui « il requisito della vendita al pubblico non può considerarsi venuto meno perché il periodico è indirizzato a soggetti aventi una specifica preparazione professionale, dal momento che la delimitazione degli utenti avviene, in queste ipotesi, in naturale correlazione con i contenuti culturali dell'informazione e non in virtù del particolarismo degli interessi di cui gli utenti sono portatori, onde non ne resta vulnerato il concetto di pubblicità della distribuzione ». In altre parole, in tale ottica la pubblicità della distribuzione non sarebbe ritenuta esclusa per il fatto che si possa far riferimento non alla generalità dei soggetti potenzialmente in grado di entrare in relazione con l'autore della pubblicazione, ma a categorie di essi aventi specifici requisiti, sempreché tale riferimento avvenga in via astratta e predeterminata ed i requisiti posti rivestano una obiettiva rilevanza giuridica, nel senso che siano strettamente correlati alle finalità di volta in volta perseguite dall'ordinamento.

L'assunto si fonda sull'indicazione resa dalla Commissione Tecnica Consultiva incaricata di esplicitare i requisiti per l'ammissione alle agevolazioni, che già nella seduta dell'11 febbraio 1985 aveva avuto modo di precisare la portata del requisito richiesto della vendita al pubblico del prodotto, chiarendo che lo stesso è soddisfatto allorché « chiunque, indipendentemente dalla sua eventuale qualità di iscritto ad un'associazione, club, sindacato, ecc., ed a prescindere dal possesso di determinati requisiti, possa procurarsi — sia pure per abbonamento — la disponibilità del periodico, dovendosi assumere, per l'accertamento concreto del requisito stesso, quali fattori sintomatici delle modalità di diffusione, le relative indicazioni apposte sugli esemplari di ciascun periodico ».

Un orientamento, quest'ultimo, che solo apparentemente è diverso dal primo, ma che — a ben vedere — è con esso compatibile. Ed in effetti, stando all'orientamento giurisprudenziale più estensivo appena esposto, la **circostanza che una pubblicazione sia dedicata agli iscritti ad un'associazione non farebbe *ex se* venir meno la possibilità di accedere alle agevolazioni, purché tuttavia la pubblicazione sia disponibile in vendita anche a soggetti ulteriori**. E ciò pare rispettare la *ratio* della normativa in esame, nel senso di considerare la funzione della pubblicazione e la sua portata contenutistica che può essere rilevante per l'art. 138 se destinata sostanzialmente agli utenti, e non già solo formalmente agli associati (che pure utenti lo sono). È in quest'ottica che rileva l'ambito di diffusione, ed è di tali elementi che auspicabilmente il d.P.C.M. previsto dall'articolo in commento dovrà tenere conto.

Dunque l'**analisi oggettiva effettuata**, relativamente alla tipologia delle pubblicazioni destinatarie delle agevolazioni, porta ad affermare che esse devono avere **natura cartacea e periodica, devono essere a contenuto non commerciale ma diffusivo di informazioni, e devono altresì essere accessibili alla collettività (e quindi vendibili anche al pubblico)**.

6. L'ambito soggettivo. Merita quindi attenzione il dato relativo al **possesso dei requisiti soggettivi per l'ammissione ai benefici delle agevolazioni**, oltre al descritto dato oggettivo relativo alla tipologia della pubblicazione effettuata.

Come visto, la norma indica come potenziali destinatarie delle agevolazioni, le associazioni dei consumatori e degli utenti che siano maggiormente rilevanti a livello nazionale e risultino quindi iscritte nell'elenco di cui all'art. 137 del Codice.

È tuttavia interessante riportare il dibattito sorto intorno alla questione della connessione che deve rinvenirsi tra associazione beneficiaria delle agevolazioni e soggetto che pubblica il periodico; in particolare, ci si è chiesti se la pubblicazione debba avvenire direttamente ad opera dell'associazione, ovvero se sia ammissibile anche un rapporto più mediato fra soggetto beneficiario ed oggetto della pubblicazione.

La già citata sentenza n. 3043 del 2000 della Corte di Cassazione, dopo aver delimitato dal punto di vista oggettivo l'ambito delle agevolazioni, ha stabilito che « la finalità promozionale del bollettino commerciale è esclusa quando lo stesso sia edito da soggetti diversi dai produttori o dalle associazioni di categoria dei produttori di beni oggetto della pubblicazione, a meno che non esistano rapporti tra l'editore e i produttori o le associazioni di categoria tali da attribuire alla pubblicazione carattere propagandistico o postulatorio ».

Il dato è stato successivamente integrato dal Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, che ha precisato la natura di tali rapporti, affermando che « è illegittimo il provvedimento con il quale (...) il dipartimento per l'informazione e l'editoria presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha ripartito tra le associazioni dei consumatori e degli utenti, rappresentative a livello nazionale, i contributi stanziati per le attività editoriali, nella parte in cui ha incluso tra i beneficiari un'associazione priva di alcun controllo sulla gestione dell'impresa editrice che pubblica il periodico a fronte del quale è stato erogato il contributo in suo favore » (TAR Lazio, I, 21.6.02 n. 5569, FI, 2003, III, 36). Nella specie si trattava di associazione che non pubblicava direttamente il periodico informativo (peraltro destinato ai suoi associati), ma lo faceva attraverso altra società, proprietaria della testata, con la quale esistevano rapporti tuttavia non significativi, posto che l'associazione non aveva alcun controllo sulla società della quale deteneva solamente una quota del cinque per cento del capitale sociale. La sentenza è stata successivamente confermata dalla Quarta Sezione del Consiglio di Stato (sentenza 27.4.04 n. 2555, CS, I, 2004, 907) che, in particolare, ha rilevato che la posizione di (associazione) editore ammissibile ai contributi non viene meno per la sola circostanza che alcune delle attività in cui si estrinseca siano affidate a imprese o soggetti esterni, purché tuttavia **la responsabilità del prodotto ed il risultato economico complessivo faccia comunque capo all'associazione medesima**. In linea teorica, può quindi ammettersi che un'associazione senza scopo di lucro si avvalga *in toto* di un'impresa costituita nelle forme di una società di capitali per realizzare una pubblicazione periodica, purché detta società « sia soggetta ad un imminente controllo dell'associazione per i poteri che le derivano da un peculiare controllo organizzativo o in base ad accordi negoziali ».

7. Tipologia delle agevolazioni. Per quanto attiene più specificamente alla tipologia delle agevolazioni in questione, la norma in commento, con il generico rinvio che opera, impone all'interprete l'analisi delle previsioni contenute nella l. n. 416 del 1981, al fine di verificare quali, tra le tipologie delle agevolazioni in essa previste, possano essere nella specie applicabili e compatibili con le caratteristiche oggettive e soggettive della pubblicazione come innanzi descritte.

La richiamata l. n. 416 del 1981 a sua volta annovera: *a)* le riduzioni tariffarie telefoniche e telegrafiche; *b)* le agevolazioni di credito; *c)* le agevolazioni postali per le spedizioni in abbonamento.

Non pare si possa delineare un'automatica applicazione delle riduzioni previste dalla citata l. n. 416 del 1981 con riguardo alle tariffe telefoniche ed al credito, alle pubblicazioni in discorso, ferme restando diverse indicazioni che dovessero derivare dal d.P.C.M. che dovrà fissare modalità e criteri di graduazione di dette agevolazioni. [Per completezza va comunque rammentato che ai sensi dell'articolo 28 della l. n. 416 del 1981 (Tariffe telefoniche, telegrafiche, postali e dei trasporti), è previsto che le tariffe telefoniche, fatturate dai gestori dei servizi, siano ridotte del cinquanta per cento e detta riduzione (che assorbe le agevolazioni riconosciute alla stampa relativamente ai servizi di cui all'articolo 294 del testo unico approvato con d.P.R. 29.3.73 n. 156) si applica dietro documentata richiesta degli aventi diritto (in aggiunta ad eventuali altre riduzioni, quali tariffe in abbonamento o forme di forfettizzazione attualmente esistenti), operando direttamente sulle somme riportate in bolletta o diversamente fatturate, esclusi i prelievi fiscali].

Un discorso diverso deve essere invece fatto con riguardo alle agevolazioni postali per le spedizioni in abbonamento, che consentono una riduzione della tariffa ordinaria delle stampe periodiche proprio con riguardo al requisito della periodicità delle pubblicazioni; cosicché esse appaiono compatibili con le già descritte caratteristiche oggettive delle pubblicazioni che ci occupano.

8. Le agevolazioni non esplicitamente contemplate dall'art. 138. Come innanzi accennato, lo scarno contenuto dell'art. 138 compie un solo esplicito rinvio alle norme sull'editoria. C'è quindi da chiedersi se detta menzione implichi l'applicabilità di eventuali altre normative di settore in tema di agevolazioni e di contributi. Invero, al fine di fornire una risposta affermativa, può soccorrere la previsione di cui all'**art. 101**, che opera un rinvio dinamico alle normative vigenti, affermandone — nei limiti della loro compatibilità con il Codice — l'applicazione anche agli utenti. Ed allora ecco la necessità di verificare quali possano essere le previsioni di interesse, con riguardo all'ambito applicativo dell'art. 138 in commento; previsioni che, seppure non esplicitamente richiamate, ben possono essere allo stesso riconducibili, ampliandone nei fatti l'operatività.

8.1. Le contribuzioni derivanti da leggi.

A) Un primo profilo da considerare concerne l'estensione alle associazioni dei consumatori, impegnate in progetti ed attività editoriali, del beneficio dei contributi stanziati per coprire i costi correlati ai progetti di sviluppo di servizi di assistenza, informazione ed educazione resi a consumatori ed utenti, compresi quelli della pubblica amministrazione,

concessi dall'**art. 16 della l. n. 57 del 2001**, che ha appunto come obiettivo quello di tutelare il consumatore attraverso forme di informazione.

Ebbene: la legge appena richiamata ha demandato ad un decreto del Ministro dell'industria (oggi sviluppo economico) la definizione dei criteri di erogazione dei contributi nonché delle modalità e dei termini di presentazione dei progetti. Detto decreto precisa l'ambito di intervento dei progetti (assistenza e consulenza, miglioramento della condizione informativa dei consumatori; sviluppo di strumenti di formazione ed orientamento in materia consumeristica); stabilisce i requisiti di idoneità dei progetti stessi (perseguimento degli obiettivi, completezza della documentazione richiesta, descrizione delle attività del progetto e dei correlativi effetti sulla situazione preesistente, previsione della diffusione dei servizi e dei risultati del progetto, ambito territoriale riferito ad almeno tre regioni, ad eccezione dei progetti presentati da associazioni operanti nei territori ove risiedono minoranze linguistiche); individua le modalità ed i termini di presentazione dei progetti e del rendiconto finale ed infine dispone in merito all'ammissibilità delle spese ed alla cumulabilità con altri contributi pubblici.

La previsione appena illustrata, nell'ottica interpretativa descritta al punto che precede, pare compatibile con l'impianto del Codice, cosicché se ne può sostenere la perdurante vigenza e, quindi, l'applicabilità alle associazioni dei consumatori e degli utenti di cui all'art. 137.

B) Un secondo profilo da analizzare, sempre con riguardo ai finanziamenti concessi (o meglio, concedibili) per incentivare l'informazione dei consumatori e degli utenti, ed ancora con riguardo alla citata **l. n. 57 del 2001**, afferisce l'**art. 2, comma 3**, della stessa, la quale « al fine della diffusione di un'adeguata informazione agli utenti e della realizzazione di un sistema di monitoraggio permanente sui premi relativi all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore », prevede che il Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti stipuli apposita convenzione con l'**Istituto nazionale di statistica** e cofinanziamento, secondo modalità e criteri stabiliti con decreto del (l'allora) Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, programmi di informazione e orientamento rivolti agli utenti dei servizi assicurativi promossi dalle associazioni dei consumatori e degli utenti (ci si riferisce al D.M. n. 24.5.01, n. 274). Invero, in tale ultimo caso, più che di un finanziamento vero e proprio, si trattava di un'operazione di pura redistribuzione, concedendosi agli utenti l'opportunità di chiedere al CNCU il cofinanziamento delle assicurazioni, mediante l'utilizzo delle stesse risorse finanziarie messe annualmente a disposizione dello stesso da parte dello Stato, e quindi senza alcun aggravio di spese a carico di quest'ultimo. La norma utilizzava il termine « cofinanziamento » per indicare che il CNCU avrebbe contribuito per un ammontare dello stesso stabilito, a parziale copertura delle spese del singolo programma, rimanendo il residuo a carico dell'associazione proponente.

L'art. 136 del Codice non menziona esplicitamente tra i compiti del CNCU la funzione appena descritta (che peraltro neppure impone costi a carico del CNCU), ma tuttavia ben potrebbe essere sussumibile nella previsione di cui alla lett. *d)* del punto 4 del citato art. 136, che appunto afferisce alla diffusione delle informazioni presso i consumatori e gli utenti. Così, anche in questo caso potrebbe essere possibile sostenere un raccordo tra l'articolo in questione e la **l. n. 57 del 2001**. **C)** Un terzo profilo da considerare è che neppure risulta riproposta, né nell'art. 138 né in altra norma del Codice, la previsione della **l. 23.12.00 n. 388 (Legge finanziaria 2001)**, che all'**art. 148** prevede l'utilizzo delle somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate « dall'**Autorità garante della concorrenza e del mercato** » da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori, [si evidenziano cofinanziamenti di iniziative a vantaggio dei consumatori (ad esempio con D.Direttoriali del 3.7.03 e del 2.3.06), ovvero la costituzione del Fondo di garanzia per il credito al consumo (D.M. del 22.12.03)]. Una prescrizione che a ben vedere **trascende l'art. 138** ed anzi, da essa prescinde **non essendo necessariamente correlata a prodotti editoriali delle singole associazioni**. La richiamata norma è quindi qui applicabile; del resto –si è detto– tra i compiti istituzionali del Dipartimento del Ministero, vi è la cura della destinazione delle somme provenienti dalle multe irrogate dall'Antitrust ed anche dall'AEEG. Ebbene: secondo la norma generale su richiamata, le entrate derivanti dalle sanzioni Antitrust devono essere riassegnate con decreto ministeriale ad un apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero delle Attività produttive (ora sviluppo economico); ciò che è avvenuto con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 124331 del 2002 che ha appunto istituito il capitolo 1650, denominato « Fondo derivante dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato da destinare ad iniziative a vantaggio dei consumatori », nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico. Quindi il Ministero con appositi decreti periodici (si ricordano il D.M. del 23.11.04 ovvero il D.M. del 18.12.06), sentite le Commissioni parlamentari competenti, ha individuato le iniziative da attuare con i predetti fondi. Quindi per un verso ha provveduto a disciplinare le modalità erogative dei detti finanziamenti con il d.m. 24.5.01, n. 273 (in G.U. 10.7.01, n. 158), relativo proprio ai criteri di finanziamento di progetti promossi dalle Associazioni dei consumatori e degli utenti; per altro verso ha emesso alcuni decreti di finanziamento specifico operando le suddivisioni del Fondo

8.2. Le contribuzioni regionali ed europee. Il citato **D.M. del 23 novembre 2004** (appunto relativo alle ripartizioni del Fondo derivante dalle sanzioni AGCM), introduce la questione dei finanziamenti delle associazioni dei consumatori da parte delle regioni e degli enti locali (neppure essi specificamente previsti, tuttavia ancora operativi) per lo più concessi (anche) in virtù di specifiche previsioni delle varie leggi regionali sulla tutela dei consumatori e degli utenti menzionate nei paragrafi che precedono. Si badi però che qui la natura del finanziamento è diversa, sotto il

profilo della destinazione; ed in effetti le **contribuzioni non sono correlate alle pubblicazioni, bensì alle associazioni stesse**, seppur vengono erogate spesso con un vincolo di scopo (non necessariamente editoriale), con ciò imponendo alle associazioni destinatarie l'utilizzo del finanziamento per fini predeterminati, che ben potrebbero (e dovrebbero) essere verificati dall'ente erogatore, previa rendicontazione dell'associazione beneficiaria. E ciò conferma come debbano sussistere quelle « forme di controllo e coordinamento » tra le politiche regionali, la cui incentivazione rientra fra i compiti del CNCU, all'art. 136.4, lett. f).

Negli ultimi anni, infatti, in corrispondenza dell'emanazione di normative regionali in materia di tutela del consumatore che – come si è innanzi illustrato - prevedono forme di riconoscimento delle organizzazioni dei consumatori a livello regionale, nonché la costituzione di organismi regionali rappresentativi delle associazioni stesse, sono emerse, sul modello sancito a livello nazionale dalla l. n. 281 del 1998 ma con gli opportuni adattamenti, modalità di finanziamento delle organizzazioni dei consumatori a livello regionale per l'attività che esse svolgono sul territorio. In particolare le associazioni sono finanziate per l'attività di assistenza informativa e consulenziale al consumatore attraverso l'apertura di sportelli del consumatore, che in alcune regioni sono previsti dalle stesse normative regionali in materia. Tra le molte esperienze si segnalano, senza pretesa di esaustività ed in esecuzione della normativa regionale sopra richiamata, quelle: a) della Regione Lombardia, dove sono stati nel tempo finanziati progetti quali ad esempio quelli relativi alla qualità ed efficienza nei servizi pubblici; al consumo consapevole e responsabile; alla cultura della sicurezza stradale; b) della Regione Piemonte, dove tra i progetti si ricorda, ad esempio, quello volto a sensibilizzare i baby consumatori (tra i 6 ed i 18 anni); c) della Regione Toscana che ha attivato, finanziando un consorzio composto dalle associazioni dei consumatori maggiormente rappresentative a livello regionale, 70 sportelli del consumatore; d) sportelli del consumatore sono altresì attivi in molte regioni ma anche in province e nei comuni, gestiti dalle stesse amministrazioni in collaborazione sia con le associazioni di consumatori locali, sia con le CCIAA.

Alle iniziative regionali e delle amministrazioni locali citate (spesso cofinanziate dal Ministero dello sviluppo economico) si affianca quella analoga di altre amministrazioni, quale ad esempio l'Autorità per l'energia elettrica, il gas ed il sistema idrico che ha attivato –tra l'altro e proprio in collaborazione con il CNCU- sia uno “sportello” sia l'Atlante del consumatore, una guida di facile consultazione che, in modo chiaro e semplificato, riassume e presenta tutele, garanzie e diritti previsti dall'insieme delle norme stabilite dall'Autorità.

Per completezza va ricordato infine che in virtù delle funzioni attribuite al CNCU dalle lett. b) e g) dell'art. 136.4, lo stesso CNCU e per esso le associazioni di cui all'art. 137, devono considerare che l'**Unione Europea** ha elaborato azioni complementari a quelle dei singoli Paesi membri finalizzate a promuovere gli interessi dei consumatori ed a garantire loro un elevato livello di tutela, assicurando un sostegno finanziario: a) alle attività delle organizzazioni europee dei consumatori; b) a specifici progetti, volti a promuovere gli interessi dei consumatori nei vari Stati membri (cfr. LAZZARA, [7](#), 7).

9. Procedimento di erogazione dei contributi. L'art. 138 del Codice stabilisce che le modalità ed i criteri di graduazione dei contributi stanziati vengano definiti con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. L'esperienza della previgente normativa induce a ritenere che il procedimento si rifarà a quello delineato dalla l. sull'editoria, n. 416 del 1981 (aggiornata con la l. n. 67 del 1978), che ha operato una regolamentazione organica del settore al fine appunto di erogare le incentivazioni pubbliche. Queste ultime « vengono corrisposte attraverso un procedimento amministrativo di ammissione, che si instaura con la presentazione delle domande da parte delle imprese editrici interessate, e si snoda nella fase della verifica dei requisiti per l'accesso ai benefici... e nella fase conclusiva di accertamento e liquidazione dei contributi da parte del competente Servizio del Dipartimento per l'informazione e l'editoria » presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al cui provvedimento segue poi l'erogazione (CORASANITI, [3](#), 396). Così (ai sensi dell'art. 24 della richiamata l. n. 416 del 1981, in tema di contributi per i periodici), è previsto che « 1) dopo l'accertamento dei quantitativi utilizzati per la stampa delle singole testate e della esistenza di tutti i requisiti previsti dalla legge, vengono erogati i due terzi dell'importo calcolato tenendo presente, ai fini del settimo comma, il numero delle pagine pubblicitarie dichiarate dall'impresa editrice; 2) dopo l'accertamento del numero delle pagine pubblicitarie stampate viene erogato il saldo ».

Esaminando poi in maniera più dettagliata l'iter procedurale per l'ammissione ai benefici di legge previsti specificamente per le imprese editoriali, possono individuarsi i seguenti incumbenti che, pur rinviando alle previsioni di legge innanzi citate, si illustrano brevemente.

L'impresa editrice (*rectius*, l'associazione che, attraverso una mediazione societaria, vuole editare e beneficiare delle previste agevolazioni) deve presentare la domanda su carta legale, in bollo, indirizzata all'operatore di telecomunicazione.

La domanda, dalla quale deve risultare la denominazione e la sede delle testate, nonché l'elenco delle relative sedi operative con gli indirizzi, deve essere corredata della seguente documentazione: a) certificato (ovvero dichiarazione sostitutiva) rilasciato dall'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni attestante la data d'iscrizione al Registro Nazionale Stampa, la denominazione della testata, la periodicità dichiarata dall'impresa editrice di ogni singola testata. Ai sensi degli artt. 1 e 7 del d.P.R. n. 403 del 1998 è accettata anche dichiarazione sostitutiva, con successiva acquisizione d'ufficio della documentazione da parte dell'Amministrazione procedente (nel caso il gestore del servizio per il quale si chiede l'agevolazione). Ai fini della decorrenza delle agevolazioni è possibile presentare copia della domanda di iscrizione al Registro Nazionale Stampa, restando inteso che le agevolazioni saranno erogate dopo la

presentazione al gestore del certificato di iscrizione; *b*) certificazione rilasciata dai competenti uffici attestante il pagamento dei dovuti contributi previdenziali, relativi all'anno in corso, o dichiarazione sostitutiva di certificazione sull'assolvimento degli obblighi contributivi con l'indicazione dell'ammontare corrisposto (art. 1 comma 1 lettera *b*) del d.P.R. 403 del 1998); *c*) dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà attestante l'uso esclusivo delle utenze da parte dell'impresa editrice, con l'elenco dei servizi e delle utenze per i quali si chiedono le agevolazioni; *d*) dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà (art. 2 comma 1 del d.P.R. n. 403 del 1998) attestante che l'impresa svolge esclusivamente attività concernente l'edizione di testate giornalistiche o, qualora ricorrano le circostanze di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 49 del 1983, dichiarazione attestante la ripartizione del fatturato desunto dal bilancio dell'anno precedente. Le agevolazioni sono accordate a partire dal primo giorno del mese successivo alla data di presentazione della domanda. Entro il 28 febbraio dell'anno successivo e di ciascun anno seguente, l'impresa editrice deve presentare al gestore: *a*) la documentazione attestante la regolarità del pagamento dei contributi previdenziali come indicato al precedente punto 2 *b*); *b*) una dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, resa nelle forme della l. n.15 del 1968 e successive modifiche, attestante, per l'anno precedente, il rispetto della pubblicazione di almeno i 3/4 della periodicità dichiarata e, qualora ricorrano le circostanze di cui all'art. 5 del d.P.R. n. 49 del 1983, attestante la ripartizione del fatturato desunto dal bilancio per le imprese che svolgono anche attività diversa da quella concernente l'edizione di testate giornalistiche.

Entro la stessa data devono essere comunicate, nelle forme medesime, le variazioni riguardanti l'elenco delle utenze in uso esclusivo, oggetto delle agevolazioni, con le relative date.

10. Nessi. Artt. 37, 101, 106, 136, 139, 140, 141 cod. cons.; l. n. 416 del 1981 (mod. l. n. 62 del 2001); l. n. 57 del 2001; d.P.R. n. 268 del 1982; d.P.R. n. 403 del 1998.