



SEGRETERIA DI STATO  
INDUSTRIA ARTIGIANATO  
E COMMERCIO

UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

Deposito in Data 28.05.2018

DIRIGENTE  
*P. [Signature]*

**Relazione illustrativa alla proposta di legge**  
**“Legge sul Consumo”**

**Premesse**

La proposta legislativa che è posta all'esame e all'approvazione del Consiglio Grande e Generale viene emanata in attuazione dei mandati contenuti nella legge 28 ottobre 2005, n.144 *“Disciplina Quadro in materia di tutela dei consumatori e degli utenti”*, ed ha l'obiettivo di introdurre un sistema organico di norme concernenti la tutela, anche collettiva e superindividuale, dei consumatori ed utenti nei processi di consumo di acquisto di beni o servizi e nella fruizione di servizi pubblici, al fine di garantire loro un più elevato livello di tutela.

Essa si vuole conformare alle più recenti normative di matrice comunitaria ed internazionale, pur nel rispetto del contesto normativo sammarinese in cui viene introdotta, volte a promuovere il diritto all'informazione e all'educazione nonché il diritto all'organizzazione e alla salvaguardia degli interessi dei consumatori al fine di favorire e tutelare i consumatori nel mercato comune europeo come previsto dall'*acquis* communautaire in materia di protezione dei consumatori che San Marino è chiamato a recepire, nel caso in cui un accordo di associazione tra l'Unione Europea e San Marino entri in vigore.

La legge altresì ha l'ulteriore scopo di implementare e migliorare i rapporti commerciali con Paesi comunitari ed extracomunitari, nonché garantire, specialmente all'interno dello Stato di San Marino, un elevato grado di tutela a favore di consumatori, cittadini e non, che vogliano concludere contratti sul territorio di San Marino, ovvero con imprese Sanmarinesi, anche e specialmente mediante contratti conclusi on line.

Nell'impostazione della legge, l'atto di consumo viene regolamentato nella sua totalità, essendo considerato come iter unico che porta il consumatore alla decisione finale di concludere o meno il contratto di prestazione di beni o servizi: detto iter procede dalla fase pre-contrattuale sino a giungere alla fase post-contrattuale relativa al reclamo in caso di eventuali difformità, inadempimenti o contestazioni a carico del professionista.

Si vuole dunque creare un sistema di riequilibrio contrattuale tra le parti.

Altresì, proprio per rispettare il fine citato, la legge ha inteso disciplinare anche l'atto di consumo visto dalla parte di una particolare categoria di professionisti, il c.d. contraente debole, ovvero quel soggetto che, pur non consumatore, si trovi in posizione di deficit contrattuale rispetto ad un altro professionista c.d. “forte”: la struttura di tale forme di tutela, come si evidenzierà in seguito, opera una distinzione tra norme di carattere generale, le quali vanno a disciplinare lo strumento contrattuale che andrà “a legare” contrattualmente il contraente debole al professionista forte, e norme di carattere speciale, il cui richiamo ha

REPUBBLICA DI SAN MARINO

Contrada del Collegio, 38 - 47890 San Marino  
info.industria@gov.sm - [www.industria.sm](http://www.industria.sm)

T +378 (0549) 885272  
F +378 (0549) 882529



**SEGRETERIA DI STATO  
INDUSTRIA ARTIGIANATO  
E COMMERCIO**

come effetto di ampliare anche al contraente debole, forme di tutela proprie unicamente dei consumatori.

La legge dunque, per i motivi che di seguito si andranno ad evidenziare, ha dei contenuti fortemente innovativi, che permettono a San Marino di conformarsi - con decisi spunti innovativi - alle più moderne legislazioni in materia di tutela del consumatore nonché a tutte le posizioni contenute in Regolamenti, Direttive e Raccomandazioni relative all'implementazione di forme di conciliazione *ante causam*, volte a fornire ai consumatori ed utenti, forme di giustizia sostanziale, più rapide ed efficienti rispetto al tradizionale ricorso giudiziario.

Ma la legge ha dei risvolti anche a livello internazionale: ed infatti, nel recepire la figura del contraente debole, San Marino si va a conformare all'impostazione delle più moderne legislazioni del Sudamerica (si pensi all'Argentina o al Brasile), in cui le forme di tutela contenute nei rispettivi codici civili, si astraggono dalla classica dicotomia comunitaria "consumatore-professionista", scegliendo invece un sistema di tutela fondato sull'obiettivo squilibrio contrattuale tra le parti. Detta legge, va altresì a conformarsi anche alla recente disciplina introdotta nel codice del consumo italiano, in tema di pratiche commerciali scorrette, la cui applicazione è stata appunto e di recente ampliata anche al c.d. "contraente debole".

La scelta di inserire nella legge, forme di tutela volte anche a garantire il contraente debole, fa così di questa legge uno strumento assolutamente innovativo all'interno dell'area "territoriale euro".

Da ultimo si rileva che, al fine di garantire il funzionamento di un sistema, nuovo ed articolato, un grande impatto è stato attribuito a quattro istituti/soggetti, il cui richiamo può sintetizzare i principi in essa contenuti: "Associazionismo - Vigilanza - Conciliazione - Sanzione".

### **La struttura della legge**

La redazione della legge è stata caratterizzata da un iter molto lungo, caratterizzato dalla più ampia e tendenziale condivisione con tutti i protagonisti del mercato dei beni e dei servizi sammarinesi.

In un primo passaggio, essa si componeva di ben 176 articoli, in totale recepimento dei mandati contenuti nella legge 144/2005.

In una seconda fase, al fine di meglio calibrare i contenuti (e diremo anche la lunghezza) della legge al contesto normativo in cui essa dovrà essere inserita, si è provveduto a riesaminare complessivamente il precedente testo, mediante un suo scorporo, volto a limitare, all'interno della c.d. "LEGGE PRINCIPALE", le norme più importanti, contenenti i



**SEGRETERIA DI STATO  
INDUSTRIA ARTIGIANATO  
E COMMERCIO**

principi cardine in tema di tutela dei consumatori e contraente debole, le norme volte a strutturare la nuova legislazione ed ordinamento sammarinese (istituzione di una nuova Autorità), le sanzioni e le eventuali forme di nullità.

Ed infatti, tutte le norme maggiormente tecniche, regolamentari ed esplicative del testo "LEGGE PRINCIPALE", sono state inserite in 4 distinte bozze di decreto delegato, utilizzando la c.d. "FORMULA DEL RINVIO".

A loro volta i singoli decreti, nella loro intestazione, riportano le Parti della "LEGGE PRINCIPALE" a cui sono riferiti.

Il "Corpus Diritto del Consumo in San Marino" viene, dunque, formulato come segue:

- 1) Una legge principale, denominata "LEGGE SUL CONSUMO", formata da 85 articoli.
- 2) Numero 4 Decreti attuativi e specificativi di ogni singola Parte della legge, la cui entrata in vigore viene fatta coincidere con la medesima entrata in vigore della Legge principale (vedi articolo 84 Legge principale):
  - a) Decreto 1: ATTUAZIONE E SPECIFICAZIONE DELLA PARTE II DELLA LEGGE: 16 articoli;
  - b) Decreto 2: ATTUAZIONE E SPECIFICAZIONE DELLA PARTE III DELLA LEGGE: 58 articoli;
  - c) Decreto 3: ATTUAZIONE E SPECIFICAZIONE DELLA PARTE IV DELLA LEGGE: 13 articoli;
  - d) Decreto 4: ATTUAZIONE E SPECIFICAZIONE DELLE PARTI V e VI DELLA LEGGE: 5 articoli.

Una annotazione risulta importante in relazione alle entrate in vigore dei singoli testi di legge così come evidenziati.

L'articolo 85 della LEGGE PRINCIPALE, prevede una entrata in vigore della legge non prima di una data che, ovviamente, sarà successiva alla pubblicazione della legge, e ciò al fine di creare una sorta di *vacatio* legislativa finalizzata a permettere al sistema statale ed imprenditoriale di adeguarsi a queste nuove epocali norme.

Tuttavia un elemento cardine a cui si deve dare immediata applicazione è l'istituzione dell'Autorità di cui all'articolo 18 delle legge, a cui sarà demandato il difficile compito di realizzare tutte le strutture ed i presidi organizzativi volti a dare efficacia alla legge: Si vuole precisare come la struttura dell'Autorità ed i relativi compiti e poteri, si conformano a tutte le normative comunitarie oggi vigenti.

Dunque, l'articolo 85 prevede l'immediata entrata in vigore dell'articolo 18 ai fini già citati.

Per omogeneizzare i contenuti della legge principale con i contenuti, anche precettivi dei singoli decreti, si è previsto, in ogni singolo decreto, che l'entrata in vigore sia la medesima della legge: ciò ovviamente comporterà che tali decreti dovranno essere approvati immediatamente dopo la legge principale.

## **I contenuti della legge principale**

### **REPUBBLICA DI SAN MARINO**

Contrada del Collegio, 38 - 47890 San Marino  
info.industria@gov.sm - [www.industria.sm](http://www.industria.sm)

T +378 (0549) 885272  
F +378 (0549) 882529



**SEGRETERIA DI STATO  
INDUSTRIA ARTIGIANATO  
E COMMERCIO**

Essa risulta essere articolata in 6 Parti, a loro volta suddivise in Titoli e Capi. Più in particolare:

- **PARTE I. DISPOSIZIONI GENERALI:** in poche norme si sintetizzano le finalità della legge, i principi generali e le definizioni generali più importanti, le quali vengono richiamate ed implementate all'interno delle singole Parti e Titoli sia della legge principale che dei decreti attuativi, al fine di garantire una più facile lettura della complessa normativa.

- **PARTE II. INFORMAZIONI, PRATICHE COMMERCIALI, COMUNICAZIONE PUBBLICITARIA E SERVIZI PUBBLICI ESSENZIALI:** dopo una preliminare individuazione dei generali e successivamente più specifici obblighi di informazione relativi alla vendita di prodotti ed ai relativi prezzi contenuti nel TITOLO I, individua le prime sanzioni per la loro violazione, la cui applicazione è riservata alla neo istituenda Autorità di vigilanza consumatori ed utenti (di seguito Autorità), nei limiti e forme ivi indicate.

In tale parte, dal TITOLO II in poi, sempre utilizzando la tecnica del rinvio al relativo decreto delegato, sono contenute unicamente le disposizioni generali, di principio ed orientative, che appunto vengono tecnicamente disciplinate nei vari decreti attuativi.

I temi trattati sono i seguenti:

- *Pubblicità nei rapporti tra professionisti*
- *Pratiche commerciali scorrette*
- *Autorità di vigilanza, strumenti di tutela e sanzioni*
- *Servizi pubblici e standard di qualità.*

E' importante sottolineare alcuni capisaldi relativi a detta PARTE.

In essa sono contenute le disposizioni generali relative a fattispecie di pubblicità ingannevole posta in essere tra professionisti o tra professionisti e contraenti deboli. La scelta è stata quella comunitaria volta a distinguere le fattispecie di pubblicità ingannevole nei rapporti tra professionisti, e quelle relative a pratiche commerciali scorrette relative ai rapporti professionista e consumatore.

Ampia rilevanza deve essere attribuita alla tutela amministrativa e giurisdizionale: si prevedono analiticamente le modalità di applicazione delle sanzioni amministrative, risultando comunque necessaria l'emanazione di un regolamento volto a disciplinare le procedure interne all'Autorità da seguire per l'espletamento di tutte le attività evidenziate nella legge.

Sono poi contenute le disposizioni, di stampo comunitario, volte a tutelare il consumatore nei confronti delle pratiche commerciali scorrette poste in essere dai professionisti.

- **PARTE III. L'ATTO E IL RAPPORTO DI CONSUMO:** in tale Parte, tra le più lunghe della legge, sono contenute norme di carattere generale le quali daranno rilievo percettivo alle più generali regole di correttezza, buona fede e trasparenza, e che saranno relative a tutti i contratti stipulati tra consumatori e professionisti. Tali regole, si precisa, implicano una superiore diligenza del professionista, sia nell'attività di informazione precontrattuale

**REPUBBLICA DI SAN MARINO**



**SEGRETERIA DI STATO  
INDUSTRIA ARTIGIANATO  
E COMMERCIO**

(alla quale sarà attribuita indubbia rilevanza contrattuale e relativa incidenza sulle obbligazioni che sorgono in capo al professionista), sia nell'organizzazione della propria attività di gestione e vendita del prodotto o del servizio, sia nella redazione del contratto. In tale PARTE è stata inserita la disciplina delle clausole vessatorie inserite nei contratti, che non siano stati oggetto di trattativa individuale (vedi, per la relativa definizione, l'articolo 3, lett. j), tra consumatore e professionista.

Ivi, si ritrova, in via preliminare, un elenco esemplificativo di clausole vessatorie; una disposizione sulla vessatorietà "in concreto", che definisca quali sono i parametri da utilizzare per valutare la vessatorietà della clausola a prescindere dal suo inserimento in elenco; una disposizione sulle modalità con cui accertare se una clausola sia o meno vessatoria.

Già in tale sede, al fine di offrire omogeneità a detta disciplina, si ritrova la disciplina della prima azione collettiva a tutela dei consumatori, "Azione inibitoria contrattuale".

Dal Titolo II, a seguire, sono contenute norme di carattere generale e di principio relative ai singoli contratti o a singole modalità contrattuali (le norme tecniche sono contenute nei singoli decreti attuativi). Ed in particolare:

- *Dei contratti negoziati fuori dei locali commerciali*
- *Dei contratti a distanza*
- *Vendita a distanza di prodotti bancari e finanziari*
- *Contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio*
- *Disciplina relativa ai contratti di viaggio vacanze e circuiti tutto compreso.*
- *Disciplina relativa i contratti di credito ai consumatori.*

- **PARTE IV. SICUREZZA, QUALITÀ DEI PRODOTTI E GARANZIE LEGALI E CONTRATTUALI:** in tale parte sono contenute le norme generali relative ai temi di cui alla rubrica. Si è inteso procedere principalmente ad introdurre le norme relative al controllo "pubblicistico e amministrativo" in ordine alla sicurezza e qualità dei prodotti commercializzati sul territorio di San Marino, sia da aziende interne che estere (siano pur esse imprese italiane). Seguono le disposizioni relative alla responsabilità del produttore (o del distributore) per danno da prodotto difettoso nonché le norme relative alle garanzie post vendita. Ed in particolare:
  - *Disciplina relativa alla sicurezza e qualità dei prodotti*
  - *Responsabilità per danno da prodotto difettoso*
  - *Garanzie legali e contrattuali post vendita.*
- **PARTE V. ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI, CONCILIAZIONI E TUTELE COLLETTIVE:** in tale parte, sono contenute le più grandi novità in materia di diritto dei consumatori. Si procede dalla disciplina dell'Associazionismo consumerista, necessaria ai fini di una corretta e trasparente regolamentazione del settore, per passare alla disciplina delle

**REPUBBLICA DI SAN MARINO**



**SEGRETERIA DI STATO  
INDUSTRIA ARTIGIANATO  
E COMMERCIO**

conciliazioni, sia fisiche che on line (A.D.R. ed O.D.R.) in materia di consumo, sino a disciplinare le ultime due azioni collettive a tutela dei consumatori, ovvero l'azione inibitoria comportamentale e la class action.

Vi è altresì contenuta la "DISCIPLINA DELLE CONCILIAZIONI IN MATERIA DI CONSUMO". Il contenuto di tale titolo risulta di assoluta attualità, anche alla luce di recentissime risoluzioni del Parlamento europeo, ove si sottolinea la necessità di implementare forme di conciliazione nel campo del diritto dei consumatori a livello transnazionale.

- **PARTE VI. DEL CONTRAENTE DEBOLE:** tale ultima parte, nel rispetto dei principi come evidenziati nelle premesse, contiene norme di carattere generale (comprese le definizioni) e richiami alle norme, contenute nella sezione relativa alla tutela del consumatore, comunque applicabili al contraente debole.

Pur se trattasi di un'applicazione residuale e relativa solo a taluni aspetti, pone lo Stato di San Marino tra gli ordinamenti più moderni, ove si intende attribuire tutela a quei soggetti che, seppur non consumatori, si trovino in uno stato di oggettiva subordinazione nei confronti del professionista forte.

Se detta parte contiene le norme di carattere generale, le "Tutele speciali" vengono contenute nel relativo decreto attuativo.

Ringraziando tutte le parti che, nei loro diversi ruoli, hanno contribuito alla redazione di questo complesso e innovativo corpo normativo attraverso un approfondito e produttivo confronto che porterà San Marino ad essere compliant con tutta la normativa comunitaria ad oggi vigente in materia, auspico che possano essere riconosciuti e apprezzati da tutti i Colleghi Consiglieri e dall'intera comunità sammarinese i passaggi fondamentali di questo testo di legge, passaggi che pongono la Repubblica di San Marino, nonostante il ritardo da cui si è partiti rispetto alle società evolute a livello internazionale, in una posizione di assoluta parità quand'anche di innovazione nel panorama delle legislazioni moderne.

Andrea Zafferani

Firmato digitalmente da:Andrea Zafferani  
Organizzazione:PARSM/01  
Data:28/05/2019 17:19:38

San Marino, .....

**REPUBBLICA DI SAN MARINO**

Contrada del Collegio, 38 - 47890 San Marino  
info.industria@gov.sm - [www.industria.sm](http://www.industria.sm)

T +378 (0549) 885272  
F +378 (0549) 882529