

COMITATO SVIZZERO D'AZIONE
CONTRO LA TUTELA STATALE
DEI CONSUMATORI

Centro di documentazione
di lingua italiana

casella postale 731

6901 Lugano

tel. 091 23 14 01

LA PROTEZIONE DEI CONSUMATORI
UN ARTICOLO COSTITUZIONALE INUTILE

Valutazione critica del testo
sottoposto a votazione popolare
il 14 giugno 1981

La protezione dei consumatori è un tema di moda. Come molte altre, anche questa moda ci viene dagli Stati Uniti. Per questo, prima di analizzare il problema così come si pone da noi, in Svizzera, è forse utile fare il punto su alcune esperienze americane.

Nel 1970, la raccolta ufficiale delle leggi americane contava 20'000 pagine. Nel 1979, quasi 60'000 pagine. E' dunque triplicata in nove anni. E' inutile dire che la protezione dei consumatori ha contribuito in buona misura a questa inflazione legislativa. E' facile immaginarsi che il numero dei funzionari incaricati di elaborare questa legislazione abbia conosciuto la stessa evoluzione: in 9 anni, si è infatti moltiplicato per tre (28'000 nel 1970, 81'000 nel 1979). Dal canto loro, le spese amministrative causate da queste attività si sono moltiplicate per cinque (meno di un miliardo di dollari nel 1970 e più di 5 miliardi nel 1979).

Qual è stato il risultato? Innanzitutto, un'invasione di scartoffie ufficiali e l'intervento permanente delle amministrazioni ufficiali a tutti i livelli della vita economica. Ma quando si parla di valanga di scartoffie è utile rendersi conto di ciò che si dice. Dopo un anno di ricerche approfondite, due universitari americani sono giunti al termine del loro lavoro di censimento di tutte le disposizioni legali e regolamentari: ce ne sono 41'000.

Di fronte a questa infinita moltiplicazione delle leggi e dei regolamenti, si può meglio comprendere innanzitutto il profondo sconforto, e poi l'esasperazione che ha condotto alla Casa Bianca Ronald Reagan, il quale aveva impostato tutta la sua campagna elettorale sullo slogan "meno Stato".

Siccome la sua difesa è garantita dalla legislazione, possiamo domandarci se il consumatore americano sia meglio protetto. Possiamo legittimamente dubitarne. Del resto, alcuni clamorosi esempi ci danno la possibilità di riflettere.

In effetti, le decisioni autoritarie di un'unica amministrazione centralizzata possono rivelarsi ben più cariche di conseguenze dell'errore commesso da un produttore isolato, poichè l'amministrazione impone improvvisamente e contemporaneamente l'errore all'insieme dei produttori del paese. Così, nel 1973, allo scopo di ridurre il numero degli incidenti provocati dalla combustione accidentale di prodotti tessili (obiettivo ovviamente lodevolissimo) la Commissione di Sicurezza dei Prodotti di Consumo ha rafforzato la legislazione esistente. Immediatamente, dunque, la quasi totalità della biancheria da notte per bambini è stata impregnata con un agente chimico anti-fiamma: il Tris. Ma qualche anno più

tardi, si è scoperto che il Tris, imposto dall'amministrazione, era un potente cancerogeno.

Questo esempio illustra molto bene il problema. Se si fosse lasciato funzionare normalmente il mercato, l'introduzione del Tris sarebbe avvenuta progressivamente e il suo carattere cancerogeno sarebbe stato scoperto prima che tutti i produttori l'avessero adottato. Ma soprattutto, i concorrenti della ditta che produceva il Tris non sarebbero rimasti inattivi e avrebbero immesso sul mercato altri prodotti, forse migliori e più sicuri, come quelli che si usano oggi.

Anche se bene intenzionata, un'amministrazione non è meglio protetta contro gli errori di un'impresa privata. Tanto più che le amministrazioni intervengono in settori che conoscono solo molto superficialmente, mentre che i ricercatori dell'industria, al contrario, beneficiano di una lunga esperienza dei prodotti o dei processi industriali collegati alla loro specializzazione.

Ciò, tuttavia, non impedisce purtroppo che si commettano errori. D'altro canto, questi incidenti restano limitati a una o a qualche impresa. Non si può certo dimenticare che è praticamente impossibile per un consumatore rivalersi contro un'amministrazione, mentre la giurisprudenza dimostra che la giustizia americana non esita mai a porre i produttori di fronte alle loro responsabilità.

In una prospettiva più ampia, è interessante rilevare come la persona che incarna veramente il movimento dei consumatori americani, Ralph Nader, nonostante alcuni successi, non nasconde una certa disillusione nei confronti degli interventi dello Stato. Nader stesso sottolinea che resta un accanito partigiano dell'economia liberale, a condizione però che i consumatori siano sufficientemente organizzati, ma su base privata, per far rispettare il gioco di una vera economia di mercato.

Orbene, secondo Nader, la concorrenza è la più sicura garanzia di una vera economia di mercato. Oppone così "free market" a "free enterprise", "libero mercato" a "libera impresa". In effetti, numerosi esempi provano che la concorrenza è uno stimolo molto più potente di ogni regolamentazione ufficiale. Il più attuale è quello dell'automobile: subendo gli assalti della concorrenza giapponese, che è in grado di offrire prodotti che meglio soddisfano i bisogni dei consumatori, la vettura americana conosce attualmente una rivoluzione senza precedenti: una rivoluzione che nessuna legislazione sarebbe stata in grado di imporre.

E' dunque propriamente a uno stimolo della concorrenza, e non

a una nuova proliferazione di regolamenti che mirano ormai Ralph Nader e il movimento dei consumatori americani. Da una parte, essi intendono creare nuovi istituti privati di ricerca, capaci di assicurare un raffronto ancora più preciso e oggettivo fra i prodotti. D'altra parte, e soprattutto, cercano di sviluppare movimenti di tipo cooperativo, ancora quasi sconosciuti negli Stati Uniti.

In questo senso, Ralph Nader non nasconde di essere stato molto impressionato da ciò che ha visto in Europa. In Svizzera, in particolare, l'importanza assunta dalla Migros e dalla Coop, che sono i due più importanti datori di lavoro del paese e che estendono le loro attività anche al ramo bancario, alle assicurazioni e alla costruzione, lo ha ampiamente confermato nelle sue opinioni.

Ma se, dopo ormai quindici anni di lotte e una valanga di testi legali, l'ideale di Ralph Nader nel settore della protezione dei consumatori è la creazione di una Coop e di una Migros americane, ci si può legittimamente domandare se, per arrivare infine a una situazione che già noi conosciamo, sia veramente necessario e ragionevole accumulare in precedenza tutti gli interventi statali di cui gli Americani stessi si dichiarano ormai saturi.

Eccoci dunque alla Svizzera e alla votazione del 14 giugno. Noi tutti siamo consumatori. Non ci è dunque indifferente sapere se, e soprattutto come, i nostri interessi di consumatori sono presi in considerazione nel sistema di economia di mercato così come lo conosciamo noi.

Orbene, se si vuole assicurare un giusto equilibrio fra gli interessi e gli influssi dei consumatori e dei produttori o distributori, devono essere rispettate quattro condizioni fondamentali:

- una sana concorrenza,
- la qualità dei prodotti,
- l'informazione del pubblico,
- un certo discernimento da parte del consumatore.

La concorrenza

In questo settore, la Costituzione federale offre già tutte le basi necessarie a una legislazione precisa ed efficace. In particolare, la legge sui cartelli e la legge sulla concorrenza sleale, tutte e due in revisione, e tutti gli altri testi legali e decreti garantiscono un'efficace protezione dei consumatori. Del resto, basta guardare attorno a noi: l'aspra concorrenza ingaggiata nel commercio tradizionale, le due grandi cooperative di consumo (Migros e Coop) e i negozi discount del tipo Denner non offrono forse al consumatore garanzie ben più serie di un illusorio articolo costituzionale? Tanto più che l'apertura delle nostre frontiere al libero scambio (una politica da sempre seguita dalla Svizzera) assicura la presenza sul mercato di numerose merci e servizi concorrenti.

La qualità

La seconda condizione necessaria a una vera economia di mercato è la qualità dei prodotti e dei servizi. Anche in questo campo, la concorrenza è una delle migliori garanzie della qualità dei prodotti, poichè un cliente deluso o ingannato è un cliente perso. Orbene, soprattutto nell'attuale congiuntura, nessun commerciante, nessuna catena di grandi magazzini, nessun produttore o distributore può permettersi il lusso di mettere a repentaglio una reputazione o un'immagine di marca che si è costruita in anni di lavoro.

Inoltre, in questo settore della qualità dei prodotti, la nostra legislazione è già estremamente sviluppata. Di conseguenza, non è necessario introdurre un nuovo articolo costituzionale. Infatti, l'articolo 31 bis della Costituzione

permette alla Confederazione di emanare in ogni momento prescrizioni di polizia a favore dei consumatori, mentre l'articolo 64 autorizza la Confederazione a legiferare in tutti i settori del diritto del commercio e delle transazioni mobiliari.

L'Ufficio federale del consumo ha così potuto recensire più di una quarantina di leggi e di ordinanze che concernono direttamente i consumatori. Eccone alcune:

- la legge federale sulle vendite a rate,
- la legge sul commercio dei tossici,
- tutti i testi concernenti le derrate alimentari e i prodotti usuali (comprese le ordinanze sui prodotti vitaminici, i controlli delle carni, i prodotti cosmetici, le bombole aerosol, ecc.)
- i regolamenti sulle installazioni e sugli apparecchi elettrici.

In numerosi settori nei quali il consumatore potrebbe incontrare difficoltà nel giudicare da solo la qualità dei prodotti, la Confederazione dispone dunque già di un arsenale completo di regolamenti e controlli che mirano ad assicurare la protezione dei consumatori e degli utenti. Inoltre, i cantoni stessi hanno la possibilità di agire nell'interesse dei consumatori, per esempio con prescrizioni di polizia. Tutti i cantoni dispongono poi di una legislazione sulla polizia del commercio, e questo proprio per difendere il consumatore contro eventuali imbrogli.

Rimane infine la possibilità dei concordati intercantionali, come quello che ha portato alla creazione dell'Ufficio intercantonale di controllo dei medicinali. La conclusione è evidente: anche in questo settore, ampiamente non è dimostrata la necessità di un nuovo articolo costituzionale.

L'informazione

L'informazione del consumatore è la terza condizione per una sana economia di mercato. In questo settore, va detto che la base costituzionale è meno assicurata. D'altro canto, esistono prescrizioni (come l'esposizione dei prezzi o la dichiarazione della composizione dei prodotti) che si sono potute perfettamente emanare sulla base della Costituzione attuale. Ecco dunque che queste disposizioni possono facilmente essere completate senza che sia necessario un nuovo articolo costituzionale.

Inoltre, si può rilevare che gli ambienti professionali stessi, di propria iniziativa, hanno spesso saputo imporsi una forma di autodisciplina che merita senz'altro il nostro plauso. Pensiamo, ad esempio, al mediatore delle assicurazioni o al Codice delle pratiche leali nel campo della pubblicità. Allo stesso modo, si può segnalare che l'Istituto svizzero di ricerche domestiche, al quale le diverse organizzazioni di consumatori partecipano e danno mandati per eseguire test e confronti di prodotti, è interamente finanziato dall'industria dei beni di consumo.

Questa azione di informazione è inoltre rafforzata da una importante stampa cooperativa, che si rivolge essenzialmente ai consumatori (in particolare, "Azione" e "Cooperazione"). Ma anche altri ambienti di consumatori, quali i sindacati e le associazioni di automobilisti, dispongono di influenti organi di stampa che sanno difendere i loro interessi.

E' quindi curioso che alcuni ambienti dei consumatori possano affermare che il nuovo articolo costituzionale permetterebbe di promuovere un'informazione obiettiva e indipendente, in particolare nei confronti dei gruppi socio-culturali meno

favoriti. Infatti, è difficile dire in che modo il nuovo articolo costituzionale potrebbe assicurare un'informazione migliore rispetto a quella, abbondante, di cui già oggi disponiamo.

Allora, si tratterebbe forse semplicemente di aiutare finanziariamente organizzazioni quali la Fondazione per la protezione dei consumatori o la Federazione svizzera dei consumatori a sviluppare test e confronti di prodotti ? Ma è ciò che accade già oggi, poichè queste due organizzazioni ricevono 170'000 franchi all'anno sotto forma di sovvenzioni. Poichè queste sovvenzioni sono state versate in assenza di qualsiasi articolo costituzionale specifico, un loro eventuale aumento, sempre che le Camere lo considerino giustificato, di sicuro non necessita di una nuova disposizione costituzionale.

Il discernimento

La quarta condizione perchè esista una vera economia di mercato è la capacità di discernimento dei consumatori. A questo riguardo, ci si può chiedere quale influsso reale potrebbe esercitare un articolo costituzionale o una legge federale in più. Tanto più che i consumatori hanno del buon senso e certamente sono molto meno impreparati di quanto ritengono gli ambienti che pretendono di rappresentarli e di difenderli.

Se si vuole realmente difendere i consumatori, non è forse meglio considerarli adulti responsabili e incitarli a dar prova di maturità, piuttosto che trattarli come bambini privi di discernimento, da affidare alle cure dei tecnocrati ufficiali del consumo ? E' innegabile che numerosi prodotti diventano a tal punto complessi che il consumatore individuale

non è più in grado di giudicare da solo la loro qualità e le loro prestazioni. Anche il numero e la diversità dei prodotti offerti sul mercato possono disorientare (ma non è forse anche questa la conseguenza positiva di una vera concorrenza ?)

Ciononostante, i consumatori dispongono di numerosi metodi di giudizio. A questo riguardo, l'importanza e l'efficacia del metodo "di bocca in bocca", che riferisce le esperienze fatte, non è trascurabile, specialmente per ciò che concerne gli apparecchi elettrodomestici. Inoltre, un'importante stampa specializzata (fotografia, alta fedeltà, automobili, ecc.) pubblica numerosi test dei materiali più differenti.

Infine, esistono le associazioni dei consumatori, i cui test (macchine da lavare, ferri da stiro, cassette di registrazione, ecc.) offrono eccellenti elementi di confronto. Queste associazioni private dispongono di qualche risorsa economica, di conoscenze sempre più estese, di mezzi regolari d'informazione, di una buona rete di relazioni internazionali e di una udienza incontestabile. La Confederazione è sensibile alla loro influenza e la riconosce. Infatti, rappresentanti dei gruppi di consumatori partecipano già a numerose commissioni federali di esperti o ad altre commissioni consultive. Per ciò che concerne la rappresentanza delle associazioni di consumatori, la necessità di un nuovo articolo costituzionale non è per nulla dimostrata.

Abbiamo così tracciato un rapido inventario di tutte le misure già prese per la protezione dei consumatori. Vediamo ora più da vicino il testo che sarà sottoposto a giudizio popolare il prossimo 14 giugno. Dopo numerosi anni di dibattiti e dopo la discussione di sei differenti versioni (ciò che ovviamente non ha facilitato l'informazione del cittadino) è forse

utile ricordare il testo definitivo:

Articolo 31 sexies:

- " 1 La Confederazione prende provvedimenti per proteggere i consumatori salvaguardando gli interessi generali dell'economia nazionale e rispettando il principio della libertà di commercio e d'industria.
- 2 Nell'ambito della legislazione federale sulla concorrenza sleale, alle organizzazioni dei consumatori spettano gli stessi diritti di quelli accordati alle associazioni professionali ed economiche.
- 3 I Cantoni prevedono una procedura di conciliazione o una procedura giudiziaria semplice e rapida per le controversie derivanti da contratti tra consumatori finali e fornitori fino a un valore litigioso stabilito dal Consiglio federale.

Abbiamo già visto che, in gran parte, questo testo sfonda porte aperte e si rivela dunque ampiamente inutile. Del resto, è molto significativo il fatto che tutte le lacune legislative denunciate dalle organizzazioni di consumatori, proprio per giustificare il nuovo articolo costituzionale, potrebbero in realtà essere molto facilmente colmate nel quadro costituzionale e legale attuale.

Infatti, si tratta:

- della generalizzazione dei contratti-tipo e dell'eliminazione delle clausole abusive,
- della regolamentazione delle vendite al di fuori dei negozi,
- della dichiarazione della composizione anche sugli imballaggi dei prodotti non alimentari,
- della regolamentazione dei prodotti parafarmaceutici e paracosmetici che sfuggono ancora ad ogni sorta di controllo.

Orbene, attualmente si sta discutendo la nuova legge sul credito al consumo, senza base costituzionale. Questo per sottolineare che la maggior parte delle esigenze delle organizzazioni

dei consumatori potrebbero essere soddisfatte con semplici ordinanze e non giustificano in nessun modo un nuovo articolo costituzionale. D'altro canto, l'assenza di una necessità particolare di modificare la Costituzione, tranne che per i giuristi puntigliosi e preoccupati della purezza estetica di questa carta fondamentale, non è ancora una ragione sufficiente per rifiutare il testo che ci è sottoposto. Esistono però tre buoni motivi per i quali questo progetto non solo è inutile, bensì è anche nocivo.

Primo motivo

L'introduzione della clausola generale, che invita la Confederazione a prendere "provvedimenti per proteggere i consumatori salvaguardando gli interessi generali dell'economia nazionale e rispettando il principio della libertà di commercio e d'industria" non è chiara. O, per meglio dire, non hanno nessunissimo valore le restrizioni di cui questa clausola generale è imbottita. Da qui, si deduce che ogni intervento statale diviene possibile.

Dobbiamo porci la domanda se siamo realmente in grado di assumerci il rischio di ritrovarci un giorno confrontati a una situazione simile a quella che conoscono gli Stati Uniti, con tutto ciò che una simile situazione comporta:

- scartoffie ufficiali,
- imposizione amministrativa,
- moltiplicazione dei funzionari,
- crescita della spesa pubblica,
- interventi statali nella vita delle imprese,
- freni all'innovazione,
- scoraggiamento di coloro che provano ancora gusto nella libera impresa,

- crescita dei costi di produzione,
- aumento delle scadenze per la realizzazione di investimenti,
- rallentamento dell'attività economica,
- ripercussioni sull'impiego.

Senza giungere fino a prevedere simili eccessi nel futuro della nostra economia, va comunque detto che la clausola generale contenuta nel testo che ci è proposto sfortunatamente non esclude nessuna di queste conseguenze.

Secondo motivo

Il secondo motivo di opposizione a questo testo risiede negli argomenti avanzati dalle organizzazioni dei consumatori. In particolare, queste organizzazioni vedono in questo articolo la consacrazione del ruolo di "arbitri dell'economia" che intendono svolgere. Al di là dell'attività necessaria e utile che esse esercitano oggi, queste organizzazioni si rallegrano della possibilità di rafforzare la loro influenza "nelle grandi opzioni che condizioneranno la nostra vita futura e che ogni giorno si prendono a livello di specialisti e di tecnocrati dell'economia privata e delle amministrazioni pubbliche".

Bisogna pure affermarlo: in una democrazia come la nostra, la scelta delle "grandi opzioni" deriva dagli organi politici eletti dai cittadini. Certamente le associazioni dei consumatori hanno il diritto di esprimersi su queste "opzioni", come del resto molti altri gruppi organizzati. Ma non c'è nessunissimo motivo per riservare loro un trattamento privilegiato. A questo riguardo, si può rilevare che anche i partiti politici non hanno ancora trovato posto nella Costituzione federale. Si può dunque legittimamente avere qualche ragione per

dubitare della necessità di farvi entrare le organizzazioni dei consumatori.

Terzo motivo

Il terzo e ultimo motivo di opposizione a questo testo è la tendenza sempre più fastidiosa che certi ambienti hanno di considerare gli abitanti di questo paese come individui sprovvisti di ogni facoltà di giudizio e di buon senso. E' decisamente sprezzante l'atteggiamento di questi ambienti che pretendono di proteggere i loro concittadini dalla loro propria ignoranza.

A questo riguardo, va detto che la volontà di proteggere i consumatori ricorda stranamente la volontà di imporre loro la cintura di sicurezza. Infine, è utile lasciare il consumatore in balia di illusioni e fargli dunque credere che lo Stato ha ormai preso le sue difese ? Non è forse un incitamento a svolgere sempre meno le sue funzioni critiche ?

Faradossalmente, ci si considera perfettamente in grado di prendere decisioni democratiche su soggetti importanti e complessi, come la fiscalità, la politica congiunturale o ... la protezione dei consumatori, ma, nello stesso tempo, ci si considera incapaci a votare, giorno per giorno, a favore dei prodotti che godono della nostra fiducia. Questa tendenza a inquadrarci e a dirigerci dovrebbe essere sufficiente, da sola, a farci rifiutare il testo proposto. Tenuto conto però anche delle altre ragioni evocate e della profonda inutilità di questo testo, si può tranquillamente raccomandare di votare "no" al nuovo articolo costituzionale.

* * *