

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

DOCUMENTAZIONE

SUL TESTO COSTITUZIONALE SOTTOPOSTO
A VOTAZIONE POPOLARE IL 14 GIUGNO 1981

Introduzione

Durante la sessione autunnale del 1980, le Camere federali hanno portato a termine una lunga discussione sulla creazione di un articolo costituzionale per la protezione dei consumatori. In votazione finale, il Consiglio nazionale ha approvato con 147 voti contro 4 e il Consiglio degli Stati con 29 voti contro 3 il decreto federale sull'iniziativa popolare "per la protezione dei diritti dei consumatori".

L'Assemblea federale vi raccomanda al popolo e ai cantoni di respingere l'iniziativa popolare e di accettare il controprogetto.

Questo controprogetto votato dal Parlamento prevede, come l'iniziativa della "Tat", una clausola generale, anche se in forma più attenuata: le misure di protezione dei consumatori devono trovare il loro limite nell'interesse generale dell'economia svizzera e nella libertà di commercio e della industria.

Alla fine del 1980, gli autori dell'iniziativa della "Tat" hanno ritirato l'iniziativa popolare, che avevano presentato il 23 dicembre 1977, applicando così la clausola di ritiro in favore del controprogetto dell'Assemblea federale.

Tenteremo di presentare in breve gli aspri dibattiti che si svolsero durante anni tra il Consiglio federale, il Parlamento e le organizzazioni per la protezione dei consumatori attorno all'elaborazione di un articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori.

Il punto principale della discussione è stata la clausola generale, cioè il sapere quale posto conveniva riservare alla protezione dei consumatori nel quadro del nostro regime economico.

(seg.: 2)

Ecco le tre principali varianti di articolo costituzionale con la menzione dei rispettivi autori:

Variante 1: attribuzione alla Confederazione della competenza generale di salvaguardia degli interessi dei consumatori (clausola generale illimitata):

- proposta della Commissione federale del consumo, formulata nell'estate del 1974 all'attenzione del Dipartimento federale dell'economia pubblica;
- questa proposta è stata ripresa il 4 maggio 1977 sotto forma di un'iniziativa parlamentare individuale, l'iniziativa Waldner (nella forma iniziale), poi come iniziativa popolare del 23 dicembre 1977 "per la protezione dei diritti dei consumatori" (iniziativa detta della "Tat");

Variante 2: la Confederazione è abilitata a prendere un certo numero di misure concrete in favore dei consumatori (articolo costituzionale senza clausola generale):

- proposta della commissione di esperti Nef costituita dal Consiglio federale, del 10 agosto 1978;
- questa proposta è ripresa dal Consiglio federale nel suo messaggio dell'11 luglio 1979; con modifiche minime ne fa il controprogetto all'iniziativa della "Tat";

Variante 3: attribuzione alla Confederazione della competenza generale di tener conto degli interessi dei consumatori, salvaguardando la libertà di commercio e di industria così come degli interessi generali dell'economia svizzera (clausola generale limitata):

- proposta della commissione del Consiglio nazionale

- di trattare l'iniziativa parlamentare Waldner;
- nel quadro della procedura parlamentare di eliminazione delle divergenze sull'iniziativa della "Tat" (clausola generale illimitata), questa variante è stata preferita al controprogetto del Consiglio federale (senza clausola generale).

Testo della terza variante, sottoposta in votazione popolare e dei cantoni il 14 giugno

Il controprogetto dell'Assemblea federale all'iniziativa popolare "per la protezione dei diritti dei consumatori", contenuto nell'articolo 2 del decreto federale del 10 ottobre 1980 ha il seguente tenore:

Articolo 31 sexies:

- 1 La Confederazione prende provvedimenti per proteggere i consumatori salvaguardando gli interessi generali della 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.

La genesi dell'articolo costituzionale

Agli inizi degli anni sessanta, in seguito all'evoluzione tecnica ed economica, si è sviluppato sempre più un certo interesse per la politica dei consumatori. E' sorto così un movimento organizzato di consumatori. La principale preoccupazione in materia di consumi si basava sull'idea che, nella società

(seg.: 4)

industriale moderna, la situazione del consumatore presenta alcune insufficienze strutturali rispetto all'ideale della economia di mercato. Occorre dunque che il consumatore potesse raggiungere il livello d'informazione e di organizzazione dei fornitori. Doveva essere rafforzato il suo ruolo di partner cosciente sul mercato.

Il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha creato alla fine del 1963 la Commissione di studi dei consumi per studiare a fondo la questione della protezione dei consumatori. I lavori di questa commissione sono stati pubblicati nel 1965 in un rapporto intitolato "Il consumo in Svizzera". Tale rapporto ha in particolare avuto quale conseguenza la creazione di una commissione consultativa permanente incaricata di consigliare il Consiglio federale e i Dipartimenti; si tratta della Commissione federale dei consumi.

L'Ufficio dei consumi costituisce il segretariato di questa commissione e l'organo di collegamento tra gli ambienti dei consumatori e le autorità; tale ufficio dell'amministrazione fa parte del Dipartimento federale dell'economia pubblica.

Era così creata una base costituzionale per la politica dei consumi, tale da permettere di prendere in considerazione alcuni aspetti della protezione dei consumatori. Ne è derivata una concentrazione maggiore delle forze riunitesi in seno alle organizzazioni di consumatori. Questa collaborazione delle organizzazioni era la condizione necessaria per un modesto sovvenzionamento (dal 1970) dei test e dei lavori di informazione effettuati da queste associazioni.

La discussione di un articolo costituzionale tra esperti

A diverse riprese, interventi parlamentari hanno invitato il

Consiglio federale a prendere misure per difendere gli interessi dei consumatori. Fu, in particolare, il caso della mozione Primborgne relativa a un articolo costituzionale tendente a proteggere i consumatori, che fu trasformato in postolato e accettato in tale forma il 12 marzo 1968.

Le opinioni erano tuttavia divergenti quanto all'esistenza di una base costituzionale sufficiente per permettere di raggiungere gli obiettivi essenziali in materia di politica dei consumi.

Alcuni erano del parere che le disposizioni costituzionali e legali, di cui disponiamo, non permettessero di elaborare una politica sistematica dei consumi. Per questi motivi, il Dipartimento federale dell'economia pubblica ha incaricato, agli inizi degli anni settanta, la Commissione federale dei consumi di studiare la seguente questione: la nostra Costituzione presenta una base sufficiente che permetta di elaborare una politica efficace in materia di consumi ?

E' stato sollecitato il parere di due esperti in diritto pubblico, i quali risposero alla domanda in modo negativo.

Fu allora elaborato un progetto d'articolo costituzionale (con clausola generale), che fu approvato contro il parere dei rappresentanti dell'economia e sottoposto al Consiglio federale, nel 1974.

Fin dall'inizio, il testo dell'articolo suscitò un'opposizione decisa, in particolare negli ambienti economici. La prospettiva di un fallimento del progetto, percettibile già durante la procedura di consultazione, incitò il Consiglio federale a istituire, all'inizio del 1977, la Commissione di esperti Nef, incaricata di elaborare una soluzione politicamente accettabile.

Nell'agosto 1978, la Commissione di esperti presentò un nuovo progetto di articolo costituzionale (senza clausola generale).

Fornì informazioni particolareggiate sul tipo di misure che sarebbe stato opportuno prendere in materia di protezione dei consumatori.

Iniziative relative all'inserimento nella Costituzione di un articolo sulla protezione dei consumatori

Il 4 aprile 1977 vi fu il lancio dell'iniziativa popolare "per la protezione dei diritti dei consumatori" (iniziativa cosiddetta della "Tat"). Essa ha raccolto 55'531 firme valide ed è stata depositata il 23 dicembre dello stesso anno. Il 4 maggio 1977, un'iniziativa parlamentare individuale Waldner sulla politica dei consumi era pure depositata.

Il testo di queste iniziative coincideva con la versione della Commissione federale dei consumi del 1974 (clausola generale).

La discussione delle iniziative in Parlamento

La commissione ad hoc del Consiglio nazionale aveva fatto procedere a una procedura di consultazione sull'iniziativa individuale depositata nell'estate del 1977. Fu evidente il fatto che questo progetto (munito di una clausola generale) sarebbe stato respinto a forte maggioranza.

Agli inizi del 1979, la commissione decise di sottoporre la propria proposta di articolo costituzionale, munita di una clausola generale limitata. L'autore dell'iniziativa rinunciò allora al suo progetto iniziale.

Nell'estate del 1979, il Consiglio federale aveva, nel suo messaggio, raccomandato alle Camere di respingere l'iniziativa della "Tat" e la versione della Commissione del Consiglio

nazionale relativa all'iniziativa parlamentare individuale a causa della clausola generale controversa che essa comportava.

Il governo proponeva così una variante, che in linea di massima corrispondeva al progetto della commissione di esperti Nef e alla proposta della minoranza della commissione del Consiglio nazionale. Il controprogetto del Consiglio federale si accontentava di enunciare un determinato numero di misure concrete in favore dei consumatori.

Il Consiglio federale ritiene giustificato il desiderio dei consumatori "di esigere dallo Stato che si dimostri più attivo e che incoraggi lo sforzo individuale". Sottolinea, però, il fatto che "gli sforzi individuali dei consumatori, gli accordi collettivi conclusi con gli ambienti economici e le misure di auto-regolazione dell'economia debbano continuare ad avere la precedenza".

Durante la sessione autunnale 1979, il Consiglio nazionale decide di trattare con precedenza assoluta l'iniziativa parlamentare. Durante il voto d'insieme, la versione della maggioranza della commissione, che comportava una clausola generale limitata, ottenne 83 voti contro i 60 della minoranza (definizione precisa dei compiti della Confederazione). Inoltre un emendamento secondo il quale i suoi autori facevano valere il fatto che l'introduzione di una disposizione costituzionale non era indispensabile fu respinto con 87 voti contro 54, cioè a una maggioranza relativamente modesta.

Durante la sessione primaverile del 1980, il Consiglio degli Stati decise con 26 voti contro 16, basandosi su considerazioni di principio relative al diritto di iniziativa, di trattare l'iniziativa popolare (che conteneva una clausola generale di portata illimitata) e il controprogetto del Consiglio federale (senza alcuna clausola generale) allo scopo di sottoporre i due testi in votazione popolare.

Durante la sessione estiva 1980, il Consiglio nazionale si allinea sulle decisioni del Consiglio degli Stati. La Camera bassa segue le raccomandazioni espresse dalla sua commissione di respingere l'iniziativa della "Tat" e di elaborare un controprogetto all'iniziativa parlamentare (con clausola generale limitata) tendente a introdurre un articolo sulla protezione dei consumatori, iniziativa che era già stata approvata durante la sessione autunnale del 1979.

Così, la proposta dei promotori dell'iniziativa della "Tat" di ritirare la loro iniziativa in favore di un'iniziativa parlamentare non è rimasta senza effetto. In ogni caso, il Consiglio nazionale ha rinunciato ad adottare il controprogetto moderato del Consiglio federale che gli era sottoposto. Una mozione che chiedeva che si sottoponesse l'iniziativa senza controprogetto al popolo e ai cantoni fu respinta con 124 voti contro 10.

All'inizio della sessione autunnale 1980, la commissione degli Stati ha seguito il Consiglio nazionale e approvato, con 32 voti contro 2 il controprogetto elaborato da una commissione del Consiglio nazionale.

Una mozione che chiedeva che si rinunciasse al controprogetto e che si respingesse l'iniziativa è stata respinta con 31 voti contro 1. La proposta dell'iniziativa popolare di ritirare questa a profitto della proposta del Consiglio nazionale ha pure facilitato la decisione presa dal Consiglio degli Stati.

Valutazione

Il capoverso 1 del controprogetto contiene una clausola generale, la quale stipula che "la Confederazione prende provvedimenti per proteggere i consumatori salvaguardando gli interessi generali dell'economia nazionale e rispettando il prin-

cipio della libertà di commercio e d'industria".

Anche tenendo conto di questa clausola generale limitata, le competenze legislative della Confederazione rimangono vaste. Il Consiglio federale, nel suo messaggio sull'iniziativa popolare, ha del resto precisato che le riserve al principio della libertà di commercio e d'industria come alla protezione degli interessi generali dell'economia svizzera non avevano un "grande valore restrittivo".

Con una clausola generale redatta in tali termini, la legislazione può coprire un vasto ventaglio di esigenze formulate nel quadro della politica dei consumatori.

L'articolo costituzionale sarebbe essenzialmente un articolo di sovvenzionamento nella misura in cui darebbe alla Confederazione la possibilità di sovvenzionare in modo massiccio le organizzazioni dei consumatori.

Avvalendosi della disposizione relativa all'incoraggiamento "dei provvedimenti tendenti ad assicurare un'informazione obiettiva dei consumatori", sarebbe infatti possibile finanziare esami di qualità sulle merci o i servizi offerti con l'aiuto dello Stato.

Si potrebbe pure, sempre a spese della Confederazione, sviluppare centri di informazione per i consumatori, pubblicare qualsiasi documentazione utile per l'educazione dei consumatori e ciò fin dall'età scolastica, pubblicare opuscoli e promemoria in certi casi particolari, o promulgare disposizioni legali relative alle informazioni che devono accompagnare i prodotti che si trovano sul mercato.

Inoltre, appoggiandosi sul primo capoverso, la Confederazione può legiferare allo scopo di vietare alcuni metodi di vendita che sfavoriscono il consumatore. Questa vasta gamma di possibilità giuridiche comporta il pericolo di una poco auspicabile e costosa estensione dei compiti della Confederazione. Ne potrebbero risultare conseguenze finanziarie non trascurabili

che vanno fino alla creazione di un istituto federale della protezione dei consumatori.

Il capoverso 2 della disposizione costituzionale tratta dei diritti dei consumatori nel quadro della legislazione sulla concorrenza sleale e concerne il diritto che regge la procedura per una applicazione concreta del diritto federale (legittimazione diretta delle organizzazioni di consumatori).

Infine, il capoverso 3 obbliga i cantoni a introdurre una procedura semplice e rapida che regoli le controversie derivanti da contratti tra consumatori finali e fornitori. In merito, il messaggio del Consiglio federale precisava che "dal profilo giuridico, sarebbe errato iscrivere nella Costituzione le esigenze contenute in questi due capoversi. Se si vuole che le competenze federali siano chiaramente definite occorre rinunciare a stabilire norme costituzionali che sembrano attribuire nuove competenze alla Confederazione ma che si accontentano, in effetti, di anticipare modifiche legislative". In realtà, le esigenze contenute in questi due capoversi possono essere realizzate nella revisione in corso della legge federale sulla concorrenza sleale.

Conclusioni

Il Consiglio federale aveva proposto una versione moderata che non comprometteva i principi dell'economia di mercato. Conteneva postulati che si limitavano alle rivendicazioni principali dei consumatori (protezione dei consumatori contro gli inganni e contro i metodi di presentazione di offerte che portano loro pregiudizio e incoraggiamento delle misure tendenti ad assicurare un'informazione oggettiva dei consumatori).

Con il controprogetto adottato dalle Camere, senza parlare

delle altre leggi esistenti o in preparazione, non si sa a quali limiti potrebbe urtarsi la realizzazione dei postulati delle organizzazioni dei consumatori.

Questa versione di articolo costituzionale rimane troppo interventzionista, come lo era l'iniziativa della "Tat" con la sua clausola generale illimitata.

Il controprogetto sembra partire dall'idea errata secondo la quale i consumatori sarebbero esseri immaturi, abbandonati senza difesa agli abusi dei produttori e dei fornitori, come se già oggi non esistessero numerose disposizioni legali per proteggere i consumatori, come se non esistesse un gran numero di organizzazioni (una lista redatta dall'Ufficio federale dei consumi nell'agosto del 1976 cita più di 50 testi legali che prendono in considerazione gli interessi dei consumatori !).

Ancora una volta ci si chiede dunque se lo Stato debba impegnarsi ancor più di quanto già faccia per la protezione dei consumatori.

Occorre assolutamente iscrivere la protezione dei consumatori nella Costituzione ? Il dubbio è più che lecito.

Infatti, la migliore forma di protezione passa attraverso l'incoraggiamento della concorrenza - a tale riguardo, la revisione delle leggi federali sui cartelli e le organizzazioni simili così come le disposizioni relative alla concorrenza sleale assumono una parte importante -, attraverso il rispetto dei desideri dei consumatori nel quadro della politica economica generale e attraverso la lotta contro gli eventuali abusi. Quanto allo sviluppo dell'informazione e dell'educazione dei consumatori, esso potrebbe venir realizzato sulla base di convenzioni fatte tra le organizzazioni di consumatori. Checchè ne sia, i dibattiti parlamentari non ci hanno convinti sul fatto che era necessario ancorare nella Costituzione un articolo sulla protezione dei consumatori.

Sarebbe ben poco auspicabile chiedere allo Stato di assumersi l'insieme dei problemi che riguardano la protezione dei consumatori.