

**Messaggio
sull'iniziativa popolare «per la protezione
dei diritti dei consumatori» e**

**Parere del Consiglio federale
sull'iniziativa parlamentare concernente la protezione
dei consumatori**

dell'11 luglio 1979

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Vi presentiamo il messaggio sull'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori» e il nostro parere sull'iniziativa parlamentare concernente la protezione dei consumatori. Vi proponiamo l'adozione del decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori» e quello concernente il controprogetto.

Vi invitiamo inoltre a classificare il postulato seguente:

1968 P 9777 Articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori
(N 12.3.1968, Primborgne)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

11 luglio 1979

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Hürlimann
Il cancelliere della Confederazione, Huber

Compendio

Il problema di un nuovo articolo costituzionale riguardante la politica della Confederazione nei confronti dei consumatori è stato presentato nel 1971 alla Commissione federale del consumo la quale è giunta alla conclusione che le disposizioni costituzionali vigenti non consentono di coinvolgere tutti gli effetti di una moderna politica del consumo. Conseguentemente, la Commissione ha proposto un nuovo articolo costituzionale che è poi stato recepito in un'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Waldner, del 4 maggio 1977, sulla protezione dei consumatori e in un'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori».

Tuttavia, numerose cerchie hanno criticato la proposta commissionale talché un gremio peritale è stato incaricato di esaminarne l'opportunità. Quest'ultima commissione peritale ha depositato il proprio disegno nel 1978.

La Commissione del Consiglio nazionale che si è occupata dell'iniziativa parlamentare del 4 maggio 1977 in un rapporto del 10 gennaio 1979 ha consegnato un nuovo disegno. Una minoranza della commissione sostiene però la proposta della commissione peritale.

Il Consiglio federale deve fare una proposta in merito all'iniziativa popolare ed esprimersi in merito al rapporto della Commissione del Consiglio nazionale. Esso respinge entrambi i suggerimenti e raccomanda l'adozione di un controprogetto rispondente alla proposta della commissione peritale e della minoranza della commissione del Consiglio nazionale. Esso non recepisce però gli ultimi due capoversi della proposta, in quanto delle esigenze in essi formulate può essere meglio tenuto conto nella revisione della legge federale sulla concorrenza sleale.

L'elemento decisivo nell'atteggiamento dell'esecutivo risiede nella convinzione che una clausola costituzionale generale sia come quella promossa dall'iniziativa popolare sia come quella proposta dalla commissione del Consiglio nazionale risulti essere di portata eccessiva in quanto attribuirebbe esagerati poteri alla Confederazione. Il Consiglio federale è piuttosto del parere che il campo delle nuove attività debba essere precisamente definito nel nuovo articolo costituzionale. Per l'appunto, il controprogetto adempie a questa condizione e offre un fondamento costituzionale sufficiente per rispondere ai desideri dei consumatori.

La commissione del Consiglio nazionale ha inoltre proposto un articolo costituzionale concernente provvedimenti temporanei di vigilanza sui prezzi. Il Consiglio federale ritiene di non potersi attualmente pronunciare su questo problema. Esso sarà trattato, nei particolari, in occasione dell'esame dell'iniziativa popolare «intesa a impedire abusi nella formazione dei prezzi». Tale iniziativa è appena stata depositata.

1 Iniziativa popolare

11 Aspetto formale

L'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori» (inserimento di un articolo 34^{decies} nella Costituzione federale) è stata depositata il 23 dicembre 1977, sotto forma di disegno elaborato. Essa è riuscita con 55 531 firme valide (FF 1978 I 237). Il testo tedesco dell'iniziativa popolare fa fede. Essa contiene una clausola di ritiro.

12 Testo

L'iniziativa popolare è del tenore seguente:

Art. 34^{decies}

¹ Nell'ambito del bene comune, la Confederazione prende misure atte a garantire gli interessi dei consumatori.

² In modo particolare la Confederazione ha il diritto:

- a. di prendere provvedimenti per informarli sul mercato, le merci e le prestazioni di servizio;
- b. di emanare disposizioni per evitare abusi nel comportamento degli offerenti.

³ Le prescrizioni dell'articolo 32 sono applicabili per analogia.

13 Concordanza del testo francese e del testo tedesco

Il testo dell'iniziativa popolare è pressoché di ugual tenore in tedesco a quello dell'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Waldner. Unicamente l'indicazione dell'articolo (art. 34^{decies} invece di 34^{octies}) e il termine «sinngemäss» sostituito al capoverso 3 con il termine «entsprechende» differiscono. La traduzione in francese del testo tedesco, che fa fede, è diversa dalla traduzione ufficiale del primo testo dell'iniziativa parlamentare. Visto che tale traduzione ufficiale francese è già stata impiegata nella procedura di consultazione, dovrebbe essere pure riconosciuta come traduzione ufficiale del testo francese dell'iniziativa popolare; inoltre, si abbandonano le due ultime parole «per analogia» che non traducono esattamente «entsprechende». Il tenore è quindi il seguente:

Article 34^{decies}

¹ Dans les limites du bien-être général, la Confédération prend des mesures propres à sauvegarder les intérêts des consommateurs.

² Elle peut notamment:

- a. Prendre des dispositions de nature à assurer l'information des consommateurs sur l'état du marché, les marchandises et les services;
- b. Edicter des prescriptions empêchant ceux qui offrent des marchandises et des services, de se comporter de manière abusive.

³ Les dispositions de l'article 32 sont applicables.

14 Procedura

In virtù delle disposizioni della legge sui rapporti tra i Consigli, nel tenore del 23 marzo 1962 (RU 1962 831, RS 171.11) circa la procedura in materia d'iniziativa popolare (art. 22 e seg.) il Consiglio federale deve presentare il rapporto e le proposte entro il termine di due anni a contare dal giorno in cui è stata depositata l'iniziativa. Visto che l'iniziativa è stata depositata innanzi all'entrata in vigore della legge federale sui diritti politici del 17 dicembre 1976 (RS 161.1) le disposizioni di tale legge non sono applicabili nella fattispecie. Fa quindi fede l'articolo 90 secondo il diritto precedente. Esso prescrive il termine di due anni.

2 L'iniziativa parlamentare

21 Esame dell'iniziativa da parte della commissione del Consiglio nazionale

Il 4 maggio 1977 il consigliere nazionale Waldner ha depositato un'iniziativa parlamentare sotto forma di disegno elaborato che prevedeva il completamento della Costituzione federale con un articolo 34^{octies} concernente la protezione dei consumatori. Il testo è del tenore seguente:

Art. 34^{octies}

¹ Nell'ambito del bene comune, la Confederazione prende misure atte a garantire gli interessi dei consumatori.

² In modo particolare la Confederazione ha il diritto:

- a. di prendere provvedimenti per informarli sul mercato, le merci e le prestazioni di servizio;
- b. di emanare disposizioni per evitare abusi nel comportamento degli offerenti.

³ Le prescrizioni dell'articolo 32 sono applicabili per analogia.

La commissione del Consiglio nazionale, incaricata di trattare l'iniziativa, ha deciso di proporre al Consiglio nazionale il proprio articolo costituzionale per la protezione dei consumatori e, nel contempo, un articolo costituzionale concernente provvedimenti temporanei nel campo della vigilanza sui prezzi. Tre minoranze presentano proposte divergenti.

22 Testo proposto dalla maggioranza della commissione del Consiglio nazionale

La Commissione del Consiglio nazionale propone le disposizioni seguenti:

Art. 31^{sesties}

¹ La Confederazione, tutelando gli interessi generali dell'economia svizzera e osservando il principio della libertà di commercio e d'industria, prende provvedimenti per proteggere i consumatori.

² Le organizzazioni dei consumatori beneficiano, entro i limiti della legislazione sulla concorrenza sleale, degli stessi diritti come le associazioni professionali e dell'economia.

³ I Cantoni allestiscono una procedura di conciliazione o una procedura giudiziaria semplice e rapida da applicarsi, fino a concorrenza del valore litigioso da stabilirsi da parte del Consiglio federale, alle controversie derivanti da contratti conclusi tra consumatori e fornitori.
Art. 31^{quinqies} cpv. 2^{bis}

^{2bis} Ove i mezzi di cui al capoverso 2 siano insufficienti, la Confederazione ha facoltà di ordinare una vigilanza sui prezzi e la riduzione di prezzi ingiustificati. I provvedimenti devono essere limitati nel tempo.

23 Procedura

In virtù degli articoli 21^{bis} e seguenti della legge sui rapporti tra i Consigli, articoli che disciplinano la procedura in materia di iniziativa parlamentare, il Consiglio federale deve pronunciarsi sui risultati delle deliberazioni in seno alla commissione di uno o dell'altro Consiglio legislativo.

3 Protezione dei consumatori

31 In generale

In una società tecnologicamente all'avanguardia, il consumatore si trova confrontato a un'offerta estremamente variata e differenziata e in continua evoluzione. Nei confronti dell'economia di mercato moderna, il consumatore smarrisce la vista d'insieme e si sconcerta. Spesso vengono a mancargli le informazioni circa le caratteristiche dei prodotti talché non è più in grado di valutare il ventaglio delle offerte, gli mancano possibilità di confronto e non può discernere in merito ai molteplici metodi di presentazione dell'offerta. Quindi, il consumatore ha in un certo qual modo bisogno di informazioni obiettive e di protezione anche se non si trova necessariamente di fronte a truffe, abusi o sfruttamento.

L'Assemblea consultiva del Consiglio d'Europa ha fatto propri i diritti seguenti nella risoluzione 543 (1973) inerente a una carta per la protezione dei consumatori:

A. Diritto dei consumatori alla protezione e all'assistenza

- (a) Protezione contro i pregiudizi materiali dovuti a prodotti pericolosi
- (b) Protezione contro violazioni degli interessi economici del consumatore

B. Diritto al risarcimento dei danni

C. Diritto del consumatore all'informazione

D. Diritto del consumatore all'educazione

E. Diritto alla rappresentanza e alla consultazione

Orbene tali rivendicazioni possono essere considerate soltanto con l'adozione di nuovi provvedimenti che consentono da un canto una migliore protezione del consumatore contro gli abusi e d'altro canto il consolidamento della presa di coscienza da parte dei consumatori circa la loro situazione sul mercato e il loro grado d'informazione. All'uopo è data priorità

agli sforzi singoli dei consumatori, alle intese collettive con l'economia e ai loro provvedimenti di autodisciplinamento. Talune organizzazioni dei consumatori nonché altri istituti già operano in questo senso. Tuttavia, l'attuale situazione del consumatore giustifica i suoi reiterati appelli rivolti allo Stato affinché agisca più attivamente e promulghi norme giuridiche favorevoli ai consumatori. Quindi, è opportuno che nella Costituzione federale sia introdotta una nuova disposizione che soddisfi tale necessità.

32 Confederazione e protezione dei consumatori

La Confederazione non ha mai trascurato gli interessi dei consumatori. Tuttavia le disposizioni adottate in questo campo non dipendono da un insieme coerente di prescrizioni giuridiche. La protezione dei consumatori è piuttosto adeguata a finalità specifiche oppure attinge indirettamente a compiti sanciti in altri campi del diritto.

Numerosi testi legali considerano gli interessi dei consumatori anche se l'atto legislativo non è stato espressamente o esclusivamente promulgato nell'interesse di questi ultimi. Un elenco allestito nell'agosto 1976 dall'Ufficio federale del consumo menziona oltre 50 testi legali che tengono in considerazione gli interessi dei consumatori. I singoli provvedimenti mirano segnatamente alla protezione dei consumatori contro lo sfruttamento e gli inganni, a proteggere la loro salute e a garantire l'attendibilità dei prodotti.

Orbene, tali disposti legislativi miranti alla protezione dei consumatori sono stati aggiornati e migliorati permanentemente al fine di tener conto del progresso tecnico dell'evoluzione economica. Ad esempio, la legge federale sulla concorrenza sleale è stata completata il 1° gennaio 1979 con un capitolo concernente l'indicazione dei prezzi (RU 1978 2057). Intanto una commissione peritale ha avviato una più completa revisione di tale legge. È pure stata aperta una consultazione per una revisione della legge sui cartelli. Presso le Camere federali è in deliberazione una nuova legge sul credito al consumo. Una commissione peritale sta discutendo la revisione della legislazione sulle derrate alimentari, sulla carne e i prodotti di carne. Sul fondamento di una modificazione già approvata della legge sul commercio con derrate alimentari, il Consiglio federale può prescrivere la dichiarazione obbligatoria della composizione delle derrate alimentari preimballate. Le Camere federali attualmente esaminano un progetto di modificazione della legge sull'alcole. Il commercio delle bevande distillate deve essere sottoposto a disposizioni restrittive; sono ad esempio previsti il divieto di prezzi ingannevoli (prezzi allettanti) e restrizioni nel campo della pubblicità.

Già nel 1965, il Consiglio federale ha istituito la commissione federale del consumo e ha aggregato alla segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia pubblica un Ufficio del consumo.

La commissione consta di rappresentanti delle organizzazioni dei consumatori, delle organizzazioni centrali dell'economia e della scienza. Trattasi di un organo consultivo del Consiglio federale e dei dipartimenti. Essa può presentare raccomandazioni nelle materie riguardanti gli interessi dei consuma-

tori e prendere contatti con l'economia per risolvere congiuntamente problemi comuni. La commissione è divenuta un prezioso forum per la discussione e la presentazione di rivendicazioni dei consumatori.

L'Ufficio del consumo serve da organo di collegamento tra i consumatori e l'amministrazione federale. Mediante incontri, pareri, allestimento e diffusione di informazioni esso promuove gli sforzi intesi a migliorare la posizione dei consumatori nell'economia di mercato. L'Ufficio si assume inoltre il segretariato della commissione.

I consumatori, o meglio le loro organizzazioni, sono invitati a partecipare alle consultazioni e sono rappresentati in alcune commissioni federali. In virtù di una decisione riguardante il bilancio di previsione, la Confederazione accorda, a contare dal 1970, un sussidio alla Comunità d'azione della Federazione svizzera dei consumatori e alla Fondazione per la protezione dei consumatori; il sussidio è stato, nel 1978, di 135 000 franchi e tale somma è divisa equamente fra le due organizzazioni ed è esclusivamente destinata all'informazione oggettiva e alla consulenza dei consumatori.

Il Consiglio federale segue pure attentamente l'evoluzione della protezione dei consumatori all'estero; l'Ufficio del consumo partecipa all'attività d'organizzazioni internazionali. Sia il Consiglio d'Europa sia l'Organizzazione di cooperazione e di sviluppo economici hanno istituito organi che si occupano dei problemi relativi alla politica nei confronti dei consumatori. La Svizzera è rappresentata in tali organi. Esistono inoltre contatti con la Comunità europea e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per i problemi riguardanti la protezione dei consumatori.

33 L'evoluzione verso l'articolo costituzionale

331 La proposta iniziale

Mediante reiterati interventi parlamentari, il Consiglio federale è stato invitato ad adottare misure per promuovere gli interessi dei consumatori. Tuttavia, i pareri divergevano circa l'esistenza di un fondamento costituzionale sufficiente per l'attuazione di importanti postulati in materia di politica del consumo. In siffatte condizioni, il Dipartimento dell'economia pubblica ha incaricato la Commissione federale del consumo di chiarire l'insieme del problema.

La commissione, in cooperazione con le organizzazioni dei consumatori e le altre organizzazioni a queste vicine, si è creata un'opinione anzitutto in merito all'entità delle rivendicazioni in materia di politica del consumo e in merito alla possibilità di attuarle. Essa ha accertato che la protezione dei consumatori (salute e situazione economica) è possibile sui fondamenti di talune disposizioni costituzionali. È stato segnatamente esaminato il problema della portata dell'articolo 31^{bis} capoverso 2 della Costituzione che consente alla Confederazione di emanare prescrizioni circa l'esercizio del commercio e dell'industria; ciò è avvenuto nel senso di valutare la costituzionalità di una politica moderna del consumo in cui sarebbe attribuita alla Confederazione possibilità di promuovere, ad esempio, l'informazione dei

consumatori mediante prove comparative dei prodotti, dichiarazione della composizione della merce, centri di consulenza, ecc. Due costituzionalisti, il professor Aubert (Neuchâtel) e Nef (Zurigo) sono stati invitati ad esaminare se la disposizione costituzionale surriferita attribuisca competenze sufficienti alla Confederazione per proteggere i consumatori.

I due periti sono stati concordi nell'affermare che l'articolo 31^{bis} capoverso 2 della Costituzione dà possibilità d'emanare disposizioni di polizia in favore dei consumatori. Tuttavia le rivendicazioni di questi ultimi sono più ampie e pertanto la commissione ha approntato un disegno che è stato presentato nell'estate 1974. Il tenore è il seguente:

Art. 34^{octies}

¹ Nell'ambito del bene comune, la Confederazione prende misure atte a garantire gli interessi dei consumatori.

² In modo particolare la Confederazione ha il diritto:

- a. di prendere provvedimenti per informarli sul mercato, le merci e le prestazioni di servizio;
- b. di emanare disposizioni per evitare abusi nel comportamento degli offerenti.

³ Le prescrizioni dell'articolo 32 sono applicabili per analogia.

332 Proposta della commissione peritale Nef

La commissione del consumo non ha potuto approvare unanimemente il disegno poiché contrastata dalla presenza dei rappresentanti dell'economia. Questi ultimi non approvano il disegno soprattutto a causa della clausola generale recata nel capoverso 1.

Successivamente, il Consiglio federale ha deciso, il 26 gennaio 1977, di istituire una commissione peritale incaricata di pronunciarsi sul disegno e all'occorrenza di esaminarlo. La commissione, che constava di 22 membri, è stata presieduta dal professor Hans Nef, docente di diritto costituzionale all'Università di Zurigo, che aveva già precedentemente espresso il proprio parere.

La commissione peritale ha cercato di elaborare un articolo costituzionale suscettibile di raccogliere una più ampia approvazione. Essa ha presentato il risultato dei propri lavori il 10 agosto 1978 sotto forma di una nuova proposta d'articolo costituzionale, accettata ad ampia maggioranza dai membri presenti della commissione.

Il tenore è il seguente:

Art. 31^{series}

¹ Nell'esercizio delle proprie attribuzioni e nei limiti costituzionali, la Confederazione considera gli interessi dei consumatori.

² La legislazione federale protegge i consumatori contro gli inganni e contro i metodi di presentazione d'offerta pregiudizievoli.

³ La Confederazione promuove misure intese a garantire un'informazione oggettiva dei consumatori.

⁴ Nella misura giustificata dall'interesse dei consumatori, la Confede-

razione emana disposizioni legali circa l'obbligo di dichiarare la composizione e le caratteristiche dei prodotti e servizi offerti. Il Consiglio federale può prescrivere l'estensione del campo d'applicazione di accordi di associazioni pertinenti.

⁵ Le organizzazioni dei consumatori beneficiano, entro i limiti della legislazione sulla concorrenza sleale, degli stessi diritti come le associazioni professionali dell'economia.

⁶ I Cantoni allestiscono una procedura di conciliazione o una procedura giudiziaria semplice e rapida applicantisi, fino a concorrenza di un valore litigioso da stabilirsi dal Consiglio federale, alle controversie che sorgono da contratti conclusi tra consumatori e fornitori.

333 La proposta della commissione del Consiglio nazionale

Il 4 maggio 1977 il consigliere nazionale Waldner ha depositato un'iniziativa parlamentare che prevede il completamento della Costituzione federale con un nuovo articolo concernente la protezione dei consumatori. Il tenore dell'iniziativa corrisponde alla proposta della commissione federale del consumo del 1974 (cfr. n. 331).

La commissione del Consiglio nazionale incaricata dell'esame dell'iniziativa ha chiesto al Consiglio federale d'avviare una procedura di consultazione in virtù dell'articolo 27 capoverso 4 del regolamento del Consiglio nazionale del 4 ottobre 1974 (RS 171.13). Dopo aver preso atto dei risultati della consultazione e della deliberazione della commissione peritale Nef, la commissione ha deciso di proporre al Consiglio nazionale il suo proprio disegno di articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori. Con il rapporto del 10 gennaio 1979 (FF 1979 II 57), la commissione propone il completamento della Costituzione federale con un articolo 31^{sexies} (cfr. n. 22).

Una minoranza commissionale sottopone l'articolo adottato dalla commissione peritale Nef (cfr. n. 332), invece dell'articolo della maggioranza della commissione.

334 L'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori»

Il 23 dicembre 1977 è stata depositata l'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori». Il testo è quasi corrispondente a quello proposto dalla commissione federale del consumo (cfr. n. 331) e alla prima versione dell'iniziativa parlamentare. Unicamente la numerazione dell'articolo e un'espressione del capoverso 3 divergono (cfr. n. 12 e 13) nel testo tedesco che fa fede.

34 La portata dei diversi progetti d'articolo costituzionale

341 In generale

Attualmente esistono tre progetti d'articolo costituzionale concernente la protezione dei consumatori:

- l'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori» (cfr. n. 12);
- la proposta della commissione del Consiglio nazionale uscita dalle deliberazioni relative all'iniziativa parlamentare sulla protezione dei consumatori (cfr. n. 22);
- la proposta della minoranza della commissione del Consiglio nazionale corrispondente alla proposta della commissione peritale Nef (cfr. n. 332).

Il Consiglio federale, per pronunciarsi in merito all'iniziativa popolare e alla proposta della commissione del Consiglio nazionale, ritiene anzitutto opportuna l'introduzione nella Costituzione federale del principio secondo cui la Confederazione potrà, in avvenire, legiferare più ampiamente e in modo più attivo nell'interesse dei consumatori. Pertanto trattasi anzitutto di determinare la portata delle tre proposte d'articolo costituzionale e di esaminare se costituiscono un fondamento sufficiente per realizzare i postulati generalmente ammessi intesi a condurre una più vasta politica del consumo. Essenziale per l'esecutivo è il problema a sapere quale sia il disegno che meglio risponde ai criteri di una politica moderna del consumo e trova il consenso dei diversi partners economici.

342 L'iniziativa popolare

L'iniziativa «per la protezione dei diritti dei consumatori» concorda approssimativamente il testo tedesco che fa fede con la proposta della commissione del consumo del 1974. Essa reca al primo capoverso la clausola generale secondo cui, entro i limiti del benessere generale, la Confederazione prende misure atte a tutelare gli interessi dei consumatori. Il capoverso 2 evidenzia due aspetti della protezione dei consumatori per cui è data alla Confederazione competenza generale di legiferare. Trattasi segnatamente dell'informazione sulla situazione del mercato, delle merci e dei servizi e di impedire un comportamento abusivo da parte degli offerenti di merci e servizi; tali provvedimenti sono considerati i più importanti che la Confederazione deve prendere per tutelare gli interessi dei consumatori. In virtù del capoverso 3 dell'iniziativa che si riferisce all'articolo 32 della Costituzione, l'esecuzione del nuovo articolo costituzionale può essere attuata soltanto sotto forma di legge o di decreto sottoposti al voto del popolo. Per il rimanente, sono consolidati i diritti delle organizzazioni dei consumatori di essere consultati in occasione della preparazione della legislazione e deve essere data loro possibilità di cooperare nell'applicazione delle prescrizioni esecutive.

Il tenore della clausola generale del capoverso 1 è di vasta interpretazione. Infatti esso è delimitato unicamente con la locuzione «il bene comune». La legislazione ne dovrebbe precisare la portata.

343 Proposta della commissione del Consiglio nazionale

In virtù del capoverso 1 del testo proposto dalla commissione del Consiglio nazionale, è attribuita alla Confederazione competenza di adottare misure per proteggere i consumatori. Trattasi nella fattispecie di una clausola gene-

rale che riserva tuttavia espressamente la tutela degli interessi generali dell'economia svizzera e il rispetto del principio della libertà di commercio e di industria.

Il secondo capoverso è vincolato con la legge federale sulla concorrenza sleale. Esso attribuisce alle organizzazioni dei consumatori uguali diritti come alle associazioni professionali e dell'economia. La disposizione conferisce diritti immediatamente applicabili. Esso non interviene nella procedura giudiziaria; il modo per far valere le pretese rimane un problema procedurale che deve essere di competenza cantonale. In tal modo è possibile introdurre una protezione rapida ed efficace dei consumatori.

Analogamente come con i diritti in materia di locazione e di contratto di lavoro, il terzo capoverso obbliga i Cantoni ad allestire una procedura rapida e semplice per comporre le controversie derivanti da contratti conclusi tra consumatori e fornitori. In ossequio alla loro autonomia, i Cantoni dovrebbero poter scegliere tra una procedura di conciliazione e una procedura giudiziaria. Il consumatore deve poter in tal modo far valere più facilmente i propri diritti quando sono stati lesi con l'esecuzione viziata o con la non esecuzione di contratti; attualmente esso rinuncia a tale facoltà sia per le spese eventuali, sia per la durata dell'azione, sia per altre difficoltà, spesso di natura psicologica.

La valutazione giuridica della proposta della commissione del Consiglio nazionale va esaminata alla luce del significato che va attribuito alle riserve riguardanti la tutela della libertà di commercio e d'industria e la garanzia degli interessi generali dell'economia svizzera, introdotte nella clausola generale del capoverso 1.

La libertà di commercio e d'industria, sancita nell'articolo 31 capoverso 1 della Costituzione, tutela l'attività economica sia per quanto concerne la libera ammissione sia per quanto concerne il libero esercizio. Tuttavia, il Tribunale federale limita tale protezione all'attività lucrativa esercitata a titolo professionale (STF 103 I 261 E 2a). I limiti della libertà di commercio e d'industria sono variati e molteplici. Tuttavia è attribuita importanza peculiare alle riserve di natura economica dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 della Costituzione, che hanno costituito, a suo tempo, il movente per la revisione degli articoli economici. A parte tali limitazioni e deroghe espressamente previste, l'attività economica può essere limitata, giusta la giurisprudenza del Tribunale federale, non soltanto per ragioni di polizia ma anche per taluni motivi d'ordine sociale. Quando ciò avviene, devono essere rispettati i principi generali dello stato di diritto come l'uguaglianza davanti alla legge, il divieto dell'arbitrato, la proporzionalità, la legalità e l'osservanza dell'interesse pubblico.

Gli interventi dello Stato, a danno della libertà fondamentale del cittadino di esercitare un'attività lucrativa, sono incompatibili con il principio della libertà di commercio e d'industria quando passano oltre alla riserva generale sancita nell'articolo 31 capoverso 2 della Costituzione concernente le «prescrizioni cantonali sull'esercizio del commercio e dell'industria» come anche oltre a quella dell'articolo 31^{bis} capoverso 2 concernente le «prescrizioni» emanate dalla Confederazione. Conseguentemente, non si tratta unicamente

di restrizioni a tal principio. Detti interventi vanno oltre al campo dei provvedimenti tradizionali di polizia e esulano anche dal campo dei provvedimenti sociali che è stato esteso dalla giurisprudenza del Tribunale federale riguardo all'articolo 31 capoverso 2 della Costituzione. Giusta la dottrina prevalente, la libertà di commercio e d'industria è interpretata nel senso fondamentale e corrisponde alla libertà di un cittadino di esercitare un'attività lucrativa; essa non deve essere quindi interpretata nel senso di un'istituzione di un principio politico ovvero come la garanzia della libera concorrenza derivante direttamente dalla Costituzione. Infatti, tale garanzia non è altro che la conseguenza, il seguito logico della libertà fondamentale concessa dalla Costituzione a ciascun cittadino di scegliere e di esercitare una professione. All'uopo evidentemente è deplorabile il fatto che i provvedimenti adottati dallo Stato siano definiti in generale come «provvedimenti di politica economica» non appena derogano al principio della libertà di commercio e d'industria e risultano quindi anticostituzionali se non c'è una riserva specifica menzionata nella Costituzione. Infatti, tali provvedimenti possono essere motivati esplicitamente: «nell'interesse generale della cultura o dello Stato» (art. 27^{ter} cpv. 1 lett. b Cost.) oppure attribuiti a ragioni riguardanti la «politica congiunturale» o ancora a ragioni eminentemente sociopolitiche (art. 31^{quinquies} cpv. 2 Cost.) o per soddisfare imperativi in materia di approvvigionamento energetico (art. 24^{quater} e 14^{quinquies} cpv. 1 Cost.).

Contrariamente alla chiara giurisprudenza del Tribunale federale riguardo all'articolo 32 capoverso 2 della Costituzione (STF 103 I 592 E 3c e 596 E 1a), i provvedimenti adottati in favore di talune branche economiche o di talune professioni, giusta l'articolo 31^{bis} capoverso 2, devono essere considerati per norma come compatibili con la libertà di commercio e d'industria visto il riferimento esplicito di tali provvedimenti a detto principio e tenuto conto della costante prassi del legislatore federale. Tale compatibilità risulta evidente se si interpreta la libertà di commercio e d'industria nel suo senso fondamentale. Le difficoltà nell'ammettere la compatibilità fondamentale tra provvedimenti statali in favore di un'attività economica e il principio della libertà di commercio e d'industria sorgono soltanto quando si considera che la libera concorrenza deve essere per l'appunto garantita da tale libertà di commercio e d'industria.

I provvedimenti statali intesi a limitare l'attività lucrativa dei cittadini sono quindi anticostituzionali se non autorizzati nella Costituzione mediante riserva di carattere generale oppure riserva specifica. La riserva specifica può essere formulata espressamente (art. 27 cpv. 1 lett. b, 31^{bis} cpv. 3 e 31^{quinquies} cpv. 2 Cost.); essa può essere compresa nell'attribuzione generale concessa alla Confederazione di legiferare in un campo specifico (art. 24^{ter}, 24^{quinquies} cpv. 1, 26, 27^{bis}, 28 e 37^{ter} Cost.); infine, essa può derivare semplicemente da provvedimenti costituzionali intesi a conseguire un determinato scopo (art. 23^{bis}, 24^{quater}, 31^{ter}, 38, 39, 41 e 69^{ter} Cost.).

Evidentemente, in fatto di protezione dei consumatori, le prescrizioni intese a proteggerli o che mirano a garantire la buona fede in rapporti d'affari non pregiudicano il principio della libertà di commercio e d'industria. Ad esem-

pio, il postulato in favore della protezione dei consumatori contro gli inganni e contro i metodi d'offerta a loro sfavorevoli oppure la dichiarazione nell'interesse dei consumatori della composizione delle merci e delle caratteristiche dei servizi è coperta dalla clausola generale della commissione del Consiglio nazionale. Tuttavia, complessivamente, risulta poco opportuno esaminare tutti i postulati per accertare che entrano o non entrano in conflitto con il mantenimento della libertà economica. Viste le disparate opinioni circa la portata del diritto fondamentale di cui si tratta, è impossibile affermare con sicurezza che le rivendicazioni della politica del consumo, ancorché ampiamente ammesse, non abbiano a contrastare per l'appunto il principio della libertà di commercio e d'industria. Ne consegue che la riserva inerente a tale principio non consente di circoscrivere con precisione e in modo definitivo la competenza federale assegnata con la clausola generale. Parimente, la riserva relativa alla «protezione degli interessi generali dell'economia svizzera», non riveste importanza determinante in tale contesto.

Quindi, le riserve non assumono quel significato chiaro e indiscutibile che la commissione sperava di attribuire loro. Nel contesto sarebbe opportuno considerare che anche una clausola generale priva di riserva non consentirebbe interventi senza menomare la libertà economica. Pertanto, il Tribunale federale recita in merito ai rapporti dei mandati di legiferare recati nella Costituzione e al principio della libertà di commercio e d'industria: «le diverse norme costituzionali devono essere coordinate e non subordinate a meno che il costituente stesso non abbia istituito un ordine gerarchico determinato» (DTF 99 Ia 618).

344 Proposta della minoranza della commissione del Consiglio nazionale

La minoranza della commissione del Consiglio nazionale recepisce la proposta della commissione Nef (cfr. n. 332). Tale minoranza nega che gli articoli economici della Costituzione federale possano costituire il fondamento per una politica moderna del consumo; tuttavia essa ritiene necessario un nuovo articolo costituzionale per la protezione dei consumatori talché propone il completamento degli articoli economici con un articolo 31^{septies}. In tale articolo si rinuncia a attribuire alla Confederazione competenza di adottare provvedimenti generali atti a tutelare gli interessi dei consumatori; si dà la preferenza all'elencazione dei provvedimenti adatti.

L'allegato 6 del rapporto della Commissione del Consiglio nazionale del 10 gennaio 1979 (FF 1979 II 84 seg.) comprende un commento ai diversi capoversi.

Nel suo rapporto, la commissione peritale Nef ha sottolineato che il progetto si distingue chiaramente da una clausola generale che conferirebbe una competenza generale alla Confederazione e lascerebbe aperto il rapporto con il principio della libertà di commercio e d'industria.

Se le disposizioni costituzionali vigenti non consentono alla Confederazione un intervento sufficiente per tutelare i consumatori nell'esercizio di una politica moderna del consumo, è però indubbio che, sia l'iniziativa popolare sia la proposta della commissione del Consiglio nazionale presentano una vasta base d'applicazione in virtù della proposta di clausola generale. In materia di protezione dei consumatori, l'iniziativa rinuncia a limitare la competenza di legiferare della Confederazione; la commissione del Consiglio nazionale, dal canto suo, ha fatto riserva per gli interessi generali dell'economia svizzera per il principio della libertà di commercio e d'industria. Come già detto, tali riserve non hanno in ogni caso quella portata limpida e indiscutibile che la commissione vorrebbe loro attribuire. La competenza di legiferare accordata alla Confederazione mediante la clausola generale permane ampia. La commissione nel proprio rapporto si fonda sull'ipotesi che potrebbero essere presi anche altri provvedimenti, attualmente imprevedibili. Il Consiglio federale è del parere che la proposta della minoranza della commissione sia sufficiente per garantire una base costituzionale valida alle rivendicazioni dei consumatori.

A suo tempo, la commissione peritale Nef ha allestito un elenco delle rivendicazioni che devono essere soddisfatte mediante l'istituzione di un nuovo fondamento costituzionale (cfr. rapporto della commissione del Consiglio nazionale del 10 gennaio 1979, n. 62).

Questo elenco comprende tutti i postulati essenziali dei consumatori. Orbene, la proposta della minoranza della commissione costituisce una base costituzionale abbastanza vasta per la loro realizzazione in quanto risultano insufficienti le basi costituzionali vigenti.

Le deliberazioni e discussioni finora condotte hanno evidenziato il problema dell'attribuzione della competenza alla Confederazione: clausola generale oppure limitazione a talune rivendicazioni concrete dei consumatori. Da quanto finora detto risulta evidente che con la clausola generale mai si otterrà il consenso da parte di tutti i partners economici.

Siffatta interpretazione è corroborata dalle reazioni suscitate dal progetto della commissione del consumo e dai risultati della consultazione effettuata su domanda della commissione del Consiglio nazionale in merito all'iniziativa parlamentare del consigliere nazionale Waldner. Per l'appunto, il problema più contestato durante la consultazione è stata la clausola generale dell'iniziativa. Il rapporto circostanziato del Dipartimento dell'economia pubblica del 15 marzo 1978 sulla procedura di consultazione è riprodotto nell'allegato 5 (FF 1979 II 57) del rapporto della commissione del Consiglio nazionale. La ricapitolazione al numero 53 del rapporto rivela che dei 62 pareri, 23 risultavano favorevoli all'iniziativa, 9 vi si opponevano categoricamente non optando per nessun'altra soluzione e 13 erano contrari e auspicavano anzitutto l'attesa dei risultati dei lavori della commissione peritale Nef; 17 si pronunciavano per un disposto costituzionale ma non per quello proposto nell'iniziativa. Quindi, la maggioranza risultava favorevole

al principio di un disposto costituzionale sulla politica del consumo da parte della Confederazione.

Il Consiglio federale non si oppone alle tendenze intese a istituire le basi costituzionali per una politica moderna del consumo. Tuttavia è del parere che non risulta essere una via praticabile quella di una formulazione attribuita alla Confederazione la competenza generale di emanare prescrizioni per la protezione dei consumatori. Conseguentemente esso respinge la proposta della commissione del Consiglio nazionale e raccomanda pure di respingere l'iniziativa popolare.

Infatti, la proposta della minoranza della commissione risulta sufficiente per rispondere alle rivendicazioni dei consumatori. La proposta attribuisce alla Confederazione possibilità di considerare gli interessi dei consumatori entro limiti afferrabili oggettivamente. Tale soluzione ha quindi probabilità di essere accettata come formula sopportabile anche da parte dell'economia. Pertanto il Consiglio federale la presenta come controprogetto all'iniziativa popolare ma sopprimendone i capoversi 5 e 6.

Nell'aspetto giuridico, errato sarebbe recepire nella Costituzione le esigenze recate in questi ultimi due capoversi. Per una chiara definizione delle competenze federali, occorre rinunciare all'allestimento di norme costituzionali che sembrano attribuire nuove competenze alla Confederazione, ma, di fatto, anticipano unicamente alcune modificazioni legislative. Il capoverso 5 disciplina i diritti in favore delle organizzazioni dei consumatori entro i limiti della legislazione federale sulla concorrenza sleale. Esso contiene pure una disposizione di procedura intesa ad agevolare l'applicazione del diritto federale materiale. Orbene, siffatta disposizione non è necessaria a livello costituzionale. In merito al capoverso 6 va detto che esso obbligherebbe i Cantoni ad allestire una procedura semplificata per trattare i reclami fatti dai consumatori. Orbene, visto che la Confederazione può influire sulle prescrizioni disciplinanti la procedura dei Cantoni, sempre che ciò sia necessario all'applicazione del diritto federale (cfr. disposizioni concernenti le vertenze in materia di pignoni da un canto e di contratti di lavoro d'altro canto), evidentemente non occorre modificare la Costituzione federale per conseguire la finalità che ci si prefigge con il capoverso 6 anche se si tratta della protezione dei consumatori. Le esigenze recate nei due capoversi in questione possono essere realizzate con la revisione della legge federale sulla concorrenza sleale. Tali lavori già sono stati affidati a una commissione federale che l'anno prossimo presenterà le proposte al Dipartimento federale dell'economia pubblica. I disegni prevedono l'estensione del diritto di reclamo da parte delle organizzazioni dei consumatori e l'istituzione di organi di conciliazione. Il Consiglio federale è disposto a proporre al Parlamento, in occasione della revisione della surriferita legge, le modificazioni che si impongono.

Pertanto, l'esecutivo propone il testo seguente come controprogetto all'iniziativa popolare:

Art. 31^{seies}

¹ La Confederazione nell'esercizio delle sue attribuzioni e entro i limiti della Costituzione considera gli interessi dei consumatori.

² La legislazione federale tutela i consumatori contro gli inganni e contro i metodi d'offerta pregiudizievoli.

³ La Confederazione promuove i provvedimenti intesi a garantire l'informazione effettiva dei consumatori.

⁴ La Confederazione emana disposizioni legali sull'obbligo di dichiarare la composizione e le caratteristiche dei prodotti e servizi offerti, in quanto sia giustificato dagli interessi dei consumatori. Il Consiglio federale può attribuire carattere obbligatorio generale ai rispettivi accordi delle associazioni.

36 Ripercussioni finanziarie e sull'effettivo del personale

361 Ripercussioni finanziarie

Le conseguenze finanziarie risultanti dall'accettazione del controprogetto proposto come articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori dipenderanno in linea di massima dalla legislazione che sarà elaborata. A quel punto dovrà essere tenuto conto della situazione finanziaria della Confederazione. Il promovimento dei provvedimenti intesi a garantire un'informazione oggettiva dei consumatori evidentemente provocheranno nuovi oneri.

362 Ripercussioni sull'effettivo del personale

L'istituzione di eventuali nuove funzioni dipende essenzialmente dalla legislazione d'esecuzione. Attualmente l'Ufficio del consumo consta di due economisti e di un segretario.

363 Oneri dei Cantoni per l'esecuzione

La legislazione esecutiva non dovrebbe imporre ai Cantoni nuovi compiti esecutivi importanti.

364 Linee direttive della politica di governo

L'articolo costituzionale sulla protezione dei consumatori è menzionato nelle linee direttive della politica di governo per il periodo 1975-1979 (FF 1976 I 419) fra i progetti che saranno preparati durante la legislatura ma che dovranno essere presentati all'Assemblea federale durante la prossima.

4 Vigilanza dei prezzi

41 Proposte della commissione

La commissione del Consiglio nazionale con 7 voti contro 7 (decisione presidenziale) ha proposto un articolo costituzionale concernente provvedimenti temporanei nel campo della vigilanza dei prezzi. Essa ha elaborato

un articolo 31^{quinquies} capoverso 2^{bis} Cost. (cfr. n. 22) e intende con ciò tener conto del risultato della votazione popolare del 5 dicembre 1976 con cui il popolo e i Cantoni hanno approvato la vigilanza dei prezzi a forte maggioranza.

La minoranza di 7 membri della commissione del Consiglio nazionale è contraria a qualsiasi sorveglianza dei prezzi.

Un'altra minoranza di un unico membro della commissione del Consiglio nazionale propone il completamento dell'articolo 31^{bis} capoverso 3 lettera d Cost. con il testo seguente:

Art. 31^{bis} cpv. 3 lett. d

³ Quando l'interesse generale lo giustifichi, la Confederazione ha diritto, derogando ove occorra al principio della libertà di commercio e d'industria, di emanare disposizioni:

d. sulla sorveglianza dei prezzi e dei prezzi raccomandati onde siano prevenuti abusi nella formazione dei prezzi che si applicano ai beni e ai servizi offerti da cartelli e organizzazioni analoghe di diritto privato o di diritto pubblico segnatamente le imprese che occupano una posizione dominante sul mercato come anche sulla riduzione dei prezzi nella misura in cui sono stati fissati o mantenuti in modo abusivo;

42 Parere del Consiglio federale

Il Consiglio federale ritiene di non potersi ancora esprimere in merito alle proposte riguardanti la sorveglianza dei prezzi. Esso tratterà l'insieme del problema quando esaminerà l'iniziativa «intesa ad impedire abusi nella formazione dei prezzi». Tale iniziativa è stata recentemente depositata e secondo gli autori è suffragata da circa 130 000 firme che sono attualmente controllate.

Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori» e il controprogetto

Disegno

del

L'Assemblea federale della Confederazione Svizzera,

vista l'iniziativa popolare depositata il 23 dicembre 1977 ¹⁾ «per la protezione dei diritti dei consumatori»;

vista un'iniziativa parlamentare;

visto il rapporto di una commissione del Consiglio nazionale del 10 gennaio 1979 ²⁾;

visto il messaggio e il parere del Consiglio federale dell'11 luglio 1979 ³⁾,

decreta:

Art. 1

¹ L'iniziativa popolare del 23 dicembre 1977 «per la protezione dei consumatori» è sottoposta al voto del popolo e dei Cantoni.

² L'iniziativa popolare chiede che la Costituzione federale sia completata con un nuovo articolo 34^{decies} del tenore seguente:

Art. 34^{decies}

¹ Nell'ambito del bene comune, la Confederazione prende misure atte a garantire gli interessi dei consumatori.

² In modo particolare la Confederazione ha il diritto:

- a. di prendere provvedimenti per informarli sul mercato, le merci e le prestazioni di servizio;
- b. di emanare disposizioni per evitare abusi nel comportamento degli offerenti.

³ Le prescrizioni dell'articolo 32 sono applicabili per analogia.

Art. 2

¹ Contemporaneamente è sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni il controprogetto dell'Assemblea federale.

² Esso è del seguente tenore:

Art. 31^{sezies}

¹ La Confederazione nell'esercizio delle sue attribuzioni e entro i limiti della Costituzione considera gli interessi dei consumatori.

¹⁾ FF 1978 I 237

²⁾ FF 1979 II 57

³⁾ FF 1979 II 669

² La legislazione federale tutela i consumatori contro gli inganni e contro i metodi d'offerta pregiudizievoli.

³ La Confederazione promuove i provvedimenti intesi a garantire l'informazione effettiva dei consumatori.

⁴ La Confederazione emana disposizioni legali sull'obbligo di dichiarare la composizione e le caratteristiche dei prodotti e servizi offerti, in quanto sia giustificato dagli interessi dei consumatori. Il Consiglio federale può attribuire carattere obbligatorio generale ai rispettivi accordi delle associazioni.

Art. 3

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

**/ad 77.226 Messaggio sull'iniziativa popolare «per la protezione dei diritti dei consumatori»
e Parere del Consiglio federale sull'iniziativa parlamentare concernente la protezione dei
consumatori dell'11 luglio 1979**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1979
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	35
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	79.039
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.09.1979
Date	
Data	
Seite	669-687
Page	
Pagina	
Ref. No	10 112 944

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.