



**Raccomandazione
della Commissione federale del consumo CFC
concernente il perfezionamento della tutela dei consumatori nel contesto
dell'apertura dei mercati, del 2 settembre 2010**

Conformemente all'articolo 9 capoverso 2 della legge federale del 5 ottobre 1990 sull'informazione dei consumatori e all'articolo 1 del Regolamento della Commissione federale del consumo (CFC) del 1° febbraio 1966, la Commissione federale del consumo (CFC) rivolge al Consiglio federale la

RACCOMANDAZIONE

seguinte:

Il Consiglio federale adotta le misure necessarie affinché la legislazione svizzera sia integrata in maniera da salvaguardare la fiducia dei consumatori nel contesto di apertura dei mercati risultante, in particolare, dall'adozione del principio «Cassis de Dijon». A tal fine, egli si impegna in particolare a garantire, mediante una migliore tutela degli interessi economici dei consumatori, che questi ultimi possano operare scelte oculate. In quest'ottica, il Consiglio federale deve ravvicinare il diritto svizzero al livello degli standard minimi del diritto europeo in maniera che il consumatore svizzero sia informato e tutelato contro gli abusi come il consumatore europeo.

MOTIVAZIONE

- 1** Il 12 giugno 2009 le Camere federali hanno accolto il progetto di revisione parziale della legge federale sugli ostacoli tecnici al commercio (LOTG), consentendo in tal modo alla Svizzera di adottare in via autonoma il principio «Cassis de Dijon», secondo cui i prodotti legalmente immessi in commercio nella CE o nello SEE devono, di regola, poter circolare liberamente in Svizzera senza ulteriori controlli (art. 16a LOTG).
- 2** È proprio in seguito all'adozione di tale principio, nel 1979, che il legislatore europeo ha adottato le principali direttive in materia di tutela dei consumatori. In tal modo egli ha operato una scelta politica: per consentire lo sviluppo del mercato comune è stato vietato agli Stati membri di imporre norme tecniche in materia di prodotti. Per contro, si sono introdotte regole comuni finalizzate a salvaguardare la fiducia dei consumatori nella libera circolazione e ad evitare le distorsioni della concorrenza. Per questo motivo, l'adozione del principio «Cassis de Dijon» viene considerato il vero e proprio punto di partenza delle regole comunitarie a tutela dei consumatori.

Questo fatto ha portato, in particolare, all'introduzione di determinati standard a garanzia di una qualità minima dei prodotti immessi in commercio. Un ulteriore effetto è stato lo sviluppo di una normativa tesa a garantire il più possibile che i consumatori vengano informati correttamente e tutelati contro eventuali abusi, mettendoli nella condizione di poter operare autonomamente scelte oculate, facendo in tal modo funzionare il mercato, piuttosto che delegare allo Stato la scelta («*Information statt Verbot – soweit wie*

möglich»). Si tratta tra l'altro delle direttive europee sulla vendita a domicilio, sui viaggi «tutto compreso» e sul credito al consumo (riprese in Svizzera negli articoli 40a segg. del codice delle obbligazioni, nella legge federale sui viaggi «tutto compreso» e nella legge federale sul credito al consumo), ma anche, ad esempio, sulle clausole abusive, sui contratti a distanza o ancora sulle garanzie in materia di vendita (non ancora riprese in Svizzera).

- 3 In Svizzera, l'introduzione del principio «Cassis de Dijon» nell'ottica di facilitare la circolazione delle merci con l'Unione europea e di stimolare la concorrenza dev'essere accompagnata da misure analoghe a quelle adottate nell'Unione europea in relazione a tale principio al fine di salvaguardare la fiducia dei consumatori e consentir loro di operare scelte oculate. Ciò comporterà un aumento del consumo (in termini sia quantitativi che qualitativi) e, di conseguenza, un potenziamento dell'offerta e della domanda, nonché un'incentivazione dell'innovazione, tutti fattori di beneficio per la piazza economica svizzera. Ne conseguirà pure un impatto positivo sui prezzi.
- 4 Il diritto svizzero permane per il momento a un livello inferiore rispetto agli standard minimi del diritto europeo in materia di tutela degli interessi economici dei consumatori.

È stato sì profuso qualche sforzo per migliorare l'informazione dei consumatori, in particolare mediante l'adozione della legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro). Tuttavia, la legislazione svizzera presenta ancora diverse lacune:

- a) in primo luogo, il diritto svizzero non garantisce una tutela sufficientemente coerente del consumatore. Nulla giustifica il fatto che il consumatore svizzero benefici di una tutela complessivamente equivalente a quella europea in materia di viaggi «tutto compreso», di vendite a domicilio o di crediti al consumo, ma non per altri contratti almeno altrettanto essenziali alla soddisfazione delle sue esigenze private quali ad esempio le vendite mobiliari, i contratti a distanza o il commercio elettronico. Quest'incoerenza deriva in parte dall'approccio settoriale fin qui seguito, che oggi evidenzia chiaramente i suoi limiti e che dovrebbe essere sostituito mediante regole orizzontali da integrare il più possibile nella parte generale del Codice delle obbligazioni (CO), in quanto il contratto è lo strumento con cui i consumatori trattano con i commercianti. In assenza di tali regole corriamo il rischio di assistere al proliferare di regimi giuridici distinti per i singoli contratti di consumo, il che andrà a scapito della sicurezza e della prevedibilità del diritto e, di conseguenza, della fiducia dei consumatori;
- b) in secondo luogo, il diritto svizzero non tiene ancora sufficientemente conto del fatto che non basta garantire un'informazione corretta nei confronti del consumatore al fine di tutelare efficacemente i suoi interessi economici.

La correzione dei deficit informativi trova i suoi limiti nell'alternativa *take it or leave it* che i commercianti tendono a imporre ai consumatori.

In questo caso, il problema risiede nel fatto che molto spesso i consumatori, messi di fronte a una tale alternativa, non vanno in cerca di altre soluzioni, anche se perfettamente informati sull'offerta del commerciante e benché il mercato sia concorrenziale. La loro passività può nascere dalla constatazione che tutti gli altri operatori di mercato puntano ai medesimi obiettivi di razionalizzazione e che, dunque, impongono le stesse condizioni. Un consumatore che si trova di fronte all'alternativa *take it or leave it* può anche rinunciare a ricercare altre soluzioni poiché i costi della ricerca di un altro commerciante sono sproporzionati rispetto al prezzo del bene o del servizio desiderato. Un'altra ragione che evidenzia i limiti di una tutela del consumatore incentrata sull'informazione è che i consumatori non reagiscono

necessariamente in modo razionale di fronte alle offerte dei commercianti, il che si spiega con il fatto che cercano di soddisfare esigenze di prima necessità (vitto, alloggio, indumenti) e che non sono consapevoli, a questo stadio, della loro funzione di arbitri del mercato. In tutte queste circostanze sussiste il rischio che i commercianti ne approfittino per imporre ai consumatori condizioni inique, dettate unicamente dai loro interessi e non anche da quelli della controparte (cfr. a tale proposito l'art. 12 della legge federale sulla sorveglianza dei prezzi o l'art. 270 CO). Questo risultato non è auspicabile dato che mina la fiducia del consumatore nel mercato, inducendolo eventualmente a non più operare libere scelte. La fiducia del consumatore sarà tanto più a rischio in un mercato aperto, in cui gli effetti nefasti dell'alternativa *take it or leave it* non possono più essere compensati mediante regole imperative tese a uniformare i contenuti dei prodotti immessi in commercio.

Come dimostra il progetto di revisione dell'articolo 8 della legge federale sulla concorrenza sleale, il Consiglio federale è pienamente consapevole di questo problema. È auspicabile, tuttavia, che ne riferisca esplicitamente alle Camere federali. Sussiste dunque la necessità, a tal proposito, di uno sforzo informativo e pedagogico teso a sottolineare, in particolare, l'importanza fondamentale della lotta contro gli abusi in materia di condizioni generali.

- 5 In questo contesto, il Consiglio federale dovrebbe ribadire che le misure tese a tutelare gli interessi economici dei consumatori non sono contrarie alla libertà contrattuale. Dato che i contratti sono sempre l'espressione di un'intesa tra due parti, è necessario tutelare la libertà di ciascuna di esse. Affinché i contratti di consumo abbiano un senso, occorre dunque garantire che difendano gli interessi sia dei commercianti che dei consumatori.

In questo senso, il miglioramento della tutela dei consumatori in materia di contratti a distanza (ad esempio mediante l'introduzione di un diritto di revoca) è in linea con questo obiettivo nella misura in cui tiene conto del fatto che il consumatore non ha accesso alla merce prima di concludere il contratto. I meccanismi di lotta contro gli abusi sono del tutto accettabili, in quanto non impongono a priori alle parti il contenuto dei contratti, bensì intervengono a posteriori per sanzionare eventuali illegalità.

- 6 Il ravvicinamento del diritto svizzero a quello europeo, di livello superiore, non pregiudicherà gli interessi della piazza economica svizzera, come dimostra l'esempio che segue: garantendo a un consumatore svizzero, indeciso se acquistare un lavandino fabbricato in Svizzera o uno importato dalla Spagna e fabbricato secondo altri standard, che beneficerà nel nostro Paese delle medesime garanzie contrattuali in materia di informazione corretta e lotta contro gli abusi, lo si incita ad operare una scelta di fiducia. In tal caso, la diversità dei criteri di fabbricazione dei lavandini immessi sul mercato svizzero è compensata dall'uniformità del livello di conoscenza del consumatore e dalla certezza che eventuali comportamenti abusivi da parte dei commercianti saranno sanzionati. Inoltre, ciò contribuisce a sottoporre i fabbricanti svizzeri e spagnoli alle medesime regole del gioco in un sistema alleggerito, a loro beneficio, dai gravami di un regime d'autorizzazioni preliminari, evitando in tal modo un «*rise to the bottom*» a scapito dei consumatori. Si evita inoltre che il consumatore svizzero che acquista un lavandino spagnolo in Svizzera sia, in definitiva, trattato peggio di un consumatore straniero che effettua lo stesso acquisto in uno Stato dell'Unione europea.

In conclusione – a complemento dell'adozione della legge federale sulla sicurezza dei prodotti (LSPro) che aumenta la fiducia dei consumatori riprendendo norme europee a garanzia di una qualità minima dei prodotti immessi in commercio – è opportuno adottare altre misure d'accompagnamento tese ad informare il consumatore svizzero e a tutelarlo contro gli abusi analogamente a quello europeo. Per raggiungere questo obiettivo è necessario elevare il diritto svizzero al livello degli standard minimi di quello europeo in

materia di tutela degli interessi economici del consumatore. In tal modo il consumatore svizzero potrà esercitare pienamente la sua funzione di arbitro di un mercato aperto, destinato eventualmente a dischiudersi ulteriormente a seconda dell'evoluzione delle relazioni tra il nostro Paese e l'Unione europea.

Commissione federale del consumo (CFC)