

Rapporto al messaggio 2631

Della Commissione della legislazione sul messaggio 7 settembre 1982 concernente la procedura in materia di controversie tra consumatori finali e fornitori (art. 31 sexies Cst. fed.)

1. INTRODUZIONE

Il problema di un nuovo articolo costituzionale riguardante la politica della Confederazione nei confronti dei consumatori ha conosciuto un lungo iter a livello parlamentare e commissionale, essendo stato per la prima volta ufficialmente affrontato nel 1971 dalla Commissione federale del consumo, la quale era giunta alla conclusione che le disposizioni costituzionali allora vigenti non consentivano di coinvolgere tutti gli effetti di una moderna politica del consumo.

Questa Commissione propose quindi un nuovo articolo costituzionale che venne in seguito recepito in una iniziativa parlamentare del consigliere nazionale del 4.5.1977 e in una iniziativa popolare, entrambe tendenti alla protezione dei diritti dei consumatori.

Poiché erano state sollevate critiche alla proposta commissionale, venne incaricato un gruppo peritale presieduto dal professor Hans Nef, professore di diritto costituzionale dell'Università di Zurigo, con l'incarico di pronunciarsi sull'opportunità della modifica costituzionale. Ne esce una nuova proposta il 1U agosto 1978 che venne poi esaminata dalla Commissione del Consiglio nazionale unitamente all'iniziativa parlamentare Waldner.

La maggioranza di questa Commissione ha proposto un proprio disegno di modifica costituzionale, mentre la minoranza faceva propria quella proposta del gruppo peritale Nef.

Il Consiglio federale, chiamato ad esprimersi sull'iniziativa popolare e sul rapporto della Commissione del Consiglio nazionale, ha poi respinto entrambi i suggerimenti raccomandando l'adozione di un controproposto rispondente alla proposta del gruppo peritale Nef e della minoranza della Commissione del Nazionale, ma abolendo il capoverso relativo alla competenza cantonale in materia di procedura. Nel 1979 si trovavano quindi sul tappeto, e in contrapposizione, l'iniziativa popolare del 23.12.1977 "per la protezione dei diritti dei consumatori" e il controprogetto dell'Assemblea federale.

Successivamente il Parlamento ha elaborato un nuovo controprogetto a favore del quale l'iniziativa popolare è stata ritirata perché rispondeva pienamente alle esigenze degli iniziativaisti.

Il popolo e i Cantoni hanno quindi accettato l'introduzione dell'art. 31 sexies nella Costituzione federale, nella votazione del 14 giugno 1981 che prevede:

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 fornitore fino a un valore litigioso stabilito dal Consiglio federale.

La ragione di questa introduzione autorità è da vedere nell'attenzione che il Consiglio federale, il Parlamento e le Commissioni speciali hanno riservato ai postulati dei consumatori e alle associazioni che li proteggono, tendenti a garantire a livello costituzionale un'efficace protezione dal sempre crescente pericolo della messa in commercio di prodotti o mezzi non del tutto idonei come pure dalle insidie di contratti che celano spesso inganni a danno di persone sprovviste o disinformate.

Proprio nell'ottica di quanto nostra Commissione deve legiferare sul piano procedurale cantonale è importante rilevare che, se il principio della protezione dei consumatori è sempre stato sin dall'inizio unanimemente riconosciuto nei vari progetti di articolo costituzionale che si sono susseguiti, la necessità di demandare ai Cantoni il compito di istituire una

procedura semplice e gratuita per risolvere le contestazioni ha potuto far breccia soltanto a seguito delle ultime discussioni avvenute nel Parlamento, alle quali non può essere stata estranea la suggestione del gruppo peritale Nef. D' altronde in questo senso si esprimeva anche la risoluzione 543 (del 1973) adottata dall' assemblea consultiva del Consiglio d' Europa relativa a una Carta per la protezione dei consumatori.

2. MOTIVI DELLA MODIFICA COSTITUZIONALE

Presentando al popolo, in vista della votazione, il progetto dell' Assemblea federale, il Consiglio federale col si esprimeva sull' esigenza del nuovo articolo costituzionale:

- al consumatore dev' essere agevolata la visione d' assieme del mercato:
- nell' economia e nella politica, dev' essere tenuto meglio conto degli interessi del consumatore:
- il consumatore deve poter far valere i suoi diritti e Le sue pretese in modo semplice e diretto..

Essendo quindi diritto federale vigente la protezione dei consumatori (cpv. 1) e il riconoscimento dei diritti delle associazioni dei consumatori (cpv. 2), merita di essere ricordato il commento del Consiglio federale, nella presentazione della votazione al cpv. 3 relativo alla procedura:

I consumatori, nel momento attuale, non osano, sovente, far valere le loro pretese davanti al giudice, poiché ne temono la procedura complessa e le spese elevate. Questo capoverso obbliga dunque i Cantoni a prevedere una procedura semplice e rapida per le controversie di un valore litigioso relativamente modesto. Tale ordinamento s' ispira al diritto disciplinante i contratti di locazione e di lavoro.

3. IL COMPITO DEI CANTONI

Dalle indagini compiute presso alcuni Cantoni, segnatamente della Svizzera francese, nonché presso la Federazione svizzera dei consumatori e l' Associazione dei consumatori della Svizzera italiana (ACSI) é possibile rilevare che, in genere, é stato ovunque perseguito lo scopo di istituire o favorire l' applicazione dei concetti di "semplicità" e "gratuita" della procedura.

Le soluzioni proposte nei Cantoni esaminati pur facendo capo all' organizzazione giudiziaria in vigore senza istituire nuove istanze giudicanti, inseriscono norme che rispettino i principi sanciti dal disposto costituzionale. In ogni caso viene recepita la necessita. di un tentativo di conciliazione proprio nell' intento di facilitare l' accesso del consumatore alla giustizia, da un lato, e di evitare {laddove é possibile un inutile carico dei giudici di pace e delle preture, dall' altro.

a) Alcuni Cantoni in particolare

Ad esempio, nel Cantone Neuchâtel, é stata proposta l' istituzione di un Tribunale dei consumatori composto dal Presidente del Tribunale di distretto e di due assessori, uno rappresentante dei consumatori, l' altro i fornitori del ramo interessato alla causa.

Nel Cantone Vaud sono previste 3 istanze a secondo del valore litigioso, facendo capo ai giudici già previsti dall' organizzazione giudiziaria:

- per le cause di valore inferiore ai fr. 500.-- la procedura sommaria caratterizzata da una sola udienza con istanza orale di fronte al giudice di pace;
- per un valore fra i fr. 500.-- e i fr. 4'000.-- istanza scritta al giudice di pace, corredata da mezzi di prova e due udienze, una preliminare e una per il giudizio con facoltà di ricorso per nullità o riforma al Tribunale cantonale;
- oltre i fr.4'000.-- procedura accelerata davanti al Tribunale di distretto con scambio di allegati scritti e dibattimento finale una volta assunte le prove.

Nel Cantone Ginevra é previsto obbligatoriamente un tentativo di conciliazione davanti al giudice di pace, in Camera di Consiglio. Esiste inoltre la possibilità, per lo stesso giudice di pace, di decidere la vertenza il cui valore non supera i fr. 2'000.-- quando i fatti non sono contestati, in assenza del convenuto, o se le parti lo richiedono espressamente. Per il resto, decide il Tribunale di prima istanza.

b) Alcuni risultati della procedura di consultazione

La Federazione svizzera dei consumatori non ha ritenuto essere di rilevanza capitale dal punto di vista dei consumatori la scelta fra un esperimento di conciliazione e una procedura giudiziaria semplificata, ponendo invece l'accento sul principio del facile accesso al Tribunale e all'Ufficio di conciliazione e su quello della gratuità della procedura. Per sormontare l'ostacolo rappresentato spesso da un'istanza scritta, viene suggerita la facoltà della procedura orale.

La Fondazione romana dei consumatori, pur non contestando i vantaggi della procedura sommaria per la sua rapidità e semplicità, ha rilevato che esiste la necessità di prevedere anche per cause del valore litigioso esiguo una via di ricorso che permetta il riesame dei fatti e un nuovo apprezzamento della controversia.

Anche l'ACSI si è allineata a questi pareri preferendo il ricorso all'apparato giudiziario esistente piuttosto che la creazione di nuove istanze, alla condizione tuttavia che il giudizio venga emanato a seguito di una procedura rapida e semplice.

In particolare vengono suggeriti i seguenti principi procedurali:

- condizioni di forma non troppo pesanti e possibilità di una procedura orale;
- mantenimento degli attuali riali di competenza rispetto al valore litigioso;
- possibilità di appello o di ricorso;
- nessun pregiudizio per la parte istante in caso di assenza dell'altra parte;
- procedura gratuita o poco costosa;
- scelta del foro competente (luogo dove venne stipulato il contratto o altro);
- comparsa personale delle parti con facoltà per il consumatore di farsi assistere dalle associazioni.

In una più recente presa di posizione comunicata dopo aver conosciuto l'orientamento preso dalla nostra Commissione, l'ACSI si è espressa in senso favorevole per la creazione di un ufficio di conciliazione: essa ha inoltre suggerito di allestire un formulario che contenga i dati essenziali riassuntivi della vertenza, fermo restando il principio dell'oralità.

L'Associazione Giuristi progressisti del Cantone Ginevra, criticando in alcuni punti la procedura proposta, ha suggerito alcune modifiche analoghe ai principi già espressi dall'ACSI. In particolare essi auspicano accanto alla procedura orale la possibilità di allestire dei formulari di istanza ottenibili presso il Tribunale competente per ovviare all'ostacolo innegabile rappresentato dalla poca dimestichezza della parte non rappresentata con le norme procedurali.

4. IL MESSAGGIO DEL CONSIGLIO DI STATO

Seppure con qualche esitazione il Consiglio di Stato conclude il proprio messaggio affermando che non esiste la necessità di prevedere una procedura speciale sull'esempio di quella valevole in fatto di prorogazione di contratto di locazione o di contratto di lavoro, per il semplice motivo che il CPS mette già a disposizione gli strumenti idonei. Perciò il Consiglio di Stato rimanda semplicemente alla procedura davanti al giudice di pace e al pretore come istanza unica, sostenendo che ciò adempie perfettamente il dettato costituzionale.

Questa proposta non può essere condivisa per le seguenti ragioni:

- la procedura prevista dagli art. 291-301 CPC può bensì essere considerata semplice e rapida, ma non risponde ai requisiti di facile accesso posti già dal Consiglio federale alla base del cpv. 3 dell'articolo costituzionale. Infatti, ragionando per assurdo, non sarebbe nemmeno stato necessario l'articolo costituzionale se fosse così semplice appellarsi a queste norme procedurali già in vigore per ottenere giustizia. E non c'è dubbio che nella stessa situazione ci sono venuti a trovare tutti gli altri Cantoni di fronte all'obbligo dell'articolo costituzionale;
- lo stesso Consiglio federale, a titolo esemplificativo come ricordato più sopra, ha richiamato le procedure speciali per le vertenze derivanti dai contratti di locazione e dai contratti di lavoro;
- le norme di procedura previste dal CPC non garantiscono, ad esempio, l'esenzione dalle spese giudiziarie siccome è invece il caso per le vertenze dipendenti dal contratto di lavoro) e nemmeno la facoltà di appello e la possibilità di farsi rappresentare dai membri dell'associazione dei consumatori;
- non si tiene conto del fatto che il Consiglio federale con successiva ordinanza del 19 maggio 1982, ha sancito il principio secondo cui la procedura di conciliazione o giudiziaria semplice e rapida deve essere prevista fino ad un valore litigioso di fr. 8'000.--.

Il Consiglio di Stato ha però emanato nel frattempo il messaggio che modifica anche in tal senso alcune norme procedurali;

- è noto che alcune preture sono particolarmente oberate di lavoro, per cui soprattutto in queste preture sarebbe difficile ossequiare all'esigenza di rapidità voluta dal disposto costituzionale se non si prevedono adeguate riforme procedurali e organizzative.

Rimarrebbe comunque sempre l' ostacolo al quale si é inteso ovviare della cosiddetta barriera psicologica" incontrata dal consumatore di fronte alla decisione di ricorrere all' autorità giudiziaria.

E' appunto per questi motivi che la Commissione é giunta alla conclusione di prevedere un esperimento di conciliazione che debba sempre precedere la soluzione giudiziaria del caso, cosi da evitare il ricorso ai giudici di pace e ai pretori quando la vertenza può essere composta buonamente.

La nostra Commissione ha sottoposto i propri orientamenti, frutto delle discussioni avvenute in numerose sedute e delle consultazioni degli ambienti interessati, al Dipartimento di giustizia che, tramite il suo segretario di concetto, ha dichiarato la propria disponibilità ad un riesame, ma si é riservato di pronunciarsi dopo che la Commissione avrà aperto definitivamente le proprie scelte e allestito il rapporto.

5. LE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Tenendo conto delle considerazioni che precedono a proposito dei motivi che hanno determinato l' introduzione della nuova norma costituzionale, delle soluzioni in caso di approvazione negli altri Cantoni e dei pareri espressi dalle cerchie direttamente interessate, riteniamo che non si possa prescindere da un esperimento di conciliazione obbligatorio per tutte le vertenze fino ad un valore litigioso di fr. 8'000.--.

Questa conclusione é tanto più suffragata dalle considerazioni recentemente espresse alla relatrice dall' ACSI, sulla scorta di una casistica alquanto indicativa relativa a segnalazioni effettuate al Centro Informazioni Consumatori.

L' ACSI ha ricavato da questa casistica le seguenti considerazioni:

- I consumatori gabbati preferiscono rinunciare al loro diritto piuttosto che affrontare una lunga procedura che li porterà davanti alla giustizia.
- I pochi contatti avuti con i giudici di pace e i pretori non sono sempre stati positivi. I rappresentanti dei consumatori non possono ancora intervenire in pretura: i nostri soci in soggezione in presenza del pretore, non osano difendere la loro posizione, il tempo a disposizione é molto limitato e sembra venga spesso proposto di fare metà-metà!. 23.5.1984)

Di fronte alla scelta se creare un Ufficio di conciliazione ad hoc, oppure attribuire la competenza per questo tentativo di transazione al giudice di pace o al pretore come prevede peraltro in modo non imperativo l' art. 294 CPC, appare più opportuna l' istituzione di un ufficio ad hoc per i seguenti motivi:

- possibilità di sgravare i giudici ordinari nel caso in cui la vertenza può essere composta bonalmente ;
- maggior facilità, dal profilo procedurale, di giustizia e possibilità di esenzione da tasse e spese;
- possibilità di formare l' Ufficio con persone aventi conoscenze giuridiche ma anche specifiche nei vari rami. oggetto della maggior parte delle vertenze;
- vantaggio di creare una casistica e una giurisprudenza nel campo specifico dei rapporti fra fornitori e consumatori finali.

Nel caso in cui la conciliazione non riesce, é data facoltà alla parte che ha un interesse alla continuazione della lite di presentare l' azione al giudice competente per valore (fino a fr. 1'000.-- il Giudice di pace e oltre il Pretore) applicando la procedura per le controversie derivanti dal contratto di lavoro art. 416-418 CPC} che rispecchia i criteri di semplicità e rapidità voluti dal disposto costituzionale.

Essi prevedono:

Titolo V - Della procedura per azioni derivanti dal contratto di lavoro

Art. 416 1)

Competenze

Le azioni concernenti le controversie derivanti dal contratto di lavoro sono proposte, quando il valore non sia superiore ai fr. 500.--, al giudice di pace e quando il valore non superi i fr. 5000.--, al pretore, secondo le disposizioni seguenti: Il valore della lite é determinato dall' ammontare della domanda indipendentemente da eventuali domande riconvenzionali.

Art. 417 1)

Procedura

La procedura è la seguente:

a) la citazione sarà spiccata dal giudice su istanza, anche solo verbale, espongono i fatti e le loro ragioni, propongono le domande, producono i documenti e indicano i mezzi di prova di cui intendono valersi. Tutte le eccezioni devono essere proposte cumulativamente con il merito:

b) è ammesso il patrocinio di avvocati e di impiegati di associazioni professionali, riservato, l'art. 301;

c) il giudice procede d' ufficio a tutte le indagini necessarie per stabilire i fatti decisivi di causa; egli non è vincolato dalla domanda di prova delle parti;

d) il giudice deve ordinare la digiunzione del giudizio su una eventuale riconvenzione quando questa dia luogo ad una istruzione troppo lunga in confronto a quella richiesta dalla domanda principale.

L'attore in questo caso può, prima della sentenza definitiva sulla riconvenzione esigere la somma riconosciuta nei limiti dell'art. 323b), cpv. 2 del Codice delle obbligazioni;

e) alle parti non possono essere imposte né tasse né spese giudiziarie; tuttavia il giudice può infliggere una multa sino a fr. 100.-- alla parte temeraria o metterlo a carico le tasse e le spese o parte di esso.

Per le ripetibili sono applicabili gli art. 148 e seguenti CPC:

Art. 418 1)

Diritte suppletorie

Per quanto non stabilito diversamente nel presente titolo sono applicabili gli art. 389 e seguenti, regolanti la procedura accelerata (Titolo III, capitolo I).

Per quanto concerne la deroga del foro è ovvio che ha effetto unicamente sul territorio cantonale.

La Commissione ha previsto, analogamente a quanto già esiste per le controversie in materia di contratti di locazione, che la creazione degli Uffici di conciliazione e la procedura che ne disciplina il funzionamento sia regolamentata in un decreto esecutivo del Consiglio di Stato, anche per rendere più agevole l' adeguamento della nuova struttura alle esperienze che verranno fatte dopo la sua istituzione.

Anche se il compito di elaborare questo decreto esecutivo non spetta alla Commissione, essa ritiene di poter formulare alcune indicazioni.

Dovrebbero essere previsti 4 Uffici di conciliazione a Bellinzona, Locarno, Lugano e Mendrisio, ognuno composto di rappresentante dello Stato quale presidente e di due membri, uno designato dai fornitori e uno dai consumatori. L' Ufficio avrebbe soltanto compiti di conciliazione e di consulenza, senza quindi emanare decisioni.

L'istanza per accedere all' Ufficio conciliazione non dovrebbe essere legata a particolari requisiti formali, ma sarebbe opportuno allestire un formulario indicante i dati essenziali della vertenza, fermo restando il principio dell' oralità.

Dovrebbe essere garantita la facoltà di farsi assistere da rappresentanti delle associazioni interessate al problema in discussione (in applicazione del nuovo art. 64 bis, recentemente introdotto nel CPC).

La procedura dovrebbe essere completamente gratuita.

Dovrebbe inoltre essere prevista la possibilità di delegare l' Ufficio conciliazione quale arbitro, d' accordo le parti (analogamente all' art. 20 del Decreto esecutivo del DF concernente i provvedimenti contro gli abusi in materia di locazione del 30 giugno 1972).

La Commissione propone pertanto l' accoglimento dell' annessa modifica del Codice di procedura civile.

Per la Commissione della legislazione:

Carla Agustoni, relatrice

Bacciarini - Ballabio - Bizzozero -

Bonetti- Lepori - Borella - Catenazzi -

Giudici - Lepori A. Pedotti - Rossi

Sganzini .

Disegno di

LEGGE

cantonale di applicazione dell' art. 31 sexies CF e dell' ordinanza federale del 19.5.1982 che fissa il valore litigioso nei processi in materia di protezione dei consumatori.

**Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino**

- visto il messaggio 7 settembre 1982 n. 2631 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

Articolo 1

Il codice di procedura civile del 17 febbraio 1971 é modificato come segue:

LIBRO III - Titolo Va (nuovo) - Dalla procedura per azioni derivanti da contratti tra consumatori finali e fornitori

Art. 418 a

Le azioni concernenti le controversie derivanti da contratti tra consumatori finali e fornitori (art. 3t sexies CF) devono essere proposte, quando il valore non sia superiore ai fr. 8'000.--, davanti a un Ufficio di conciliazione.

Il Consiglio di Stato istituisce con decreto esecutivo uno o più Uffici di conciliazione e ne stabilisce la procedura.

Art. 418 b)

Se la procedura di conciliazione non ha esito, l' azione può essere proposta, quando il valore non superi i fr. 1'000.--, al Giudice di pace, e quando é superiore al Pretore.

Art. 418 c)

Per la procedura giudiziaria tornano applicabili gli art. 417 - 418 CPC.

Art. 418 d)

L'istanza per il tentativo di conciliazione crea la prevenzione di foro e può essere proposta, a scelta dell' attore, al foro della conclusione del contratto o a quello del proprio domicilio.

Non é ammessa la proroga convenzionale del foro (articolo 22 cpv. 3 CPC).

Articolo 2

1 Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum, e ottenuta l'approvazione del Consiglio federale, la presente legge é pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato fissa la data dell'entrata in vigore.