

Rapporto al messaggio 3406

Della Commissione della legislazione sul messaggio 18 gennaio 1989 concernente la procedura in materia di concorrenza sleale

Con il Messaggio n. 3406 del 18 gennaio 1989 concernente la procedura in materia di concorrenza sleale, il Consiglio di Stato propone alcune modifiche del Codice di procedura civile e della legge organica giudiziaria, al fine di poter trattare le controversie nella summenzionata materia, così come stabilito dalla legge federale contro la concorrenza sleale (LCS) del 19 dicembre 1986, entrata in vigore il primo marzo 1988.

Il messaggio è molto esauriente e cita vari passi ed articoli della LF, del relativo messaggio e dell'ordinanza del 14 dicembre 1987 che fissa il valore litigioso determinante nelle cause in materia di protezione dei consumatori e di concorrenza sleale.

La Commissione della legislazione si è trovata subito confrontata con alcune perplessità derivanti da alcune asserzioni, contenute nel messaggio, circa il funzionamento degli Uffici di conciliazione e la conseguente decisione di non affidare a questi ultimi le cause dovute a concorrenza sleale.

Le perplessità nascono dal fatto che tanto la legge federale quanto l'ordinanza indicano chiaramente che si deve armonizzare e concordare le procedure sia in materia di protezione dei consumatori, sia di concorrenza sleale, così da evitare dei doppioni.

Ora, visto che il Ticino ha istituito gli Uffici di conciliazione per dirimere le controversie tra consumatori finali e fornitori (art. 31 sexies Cost. fed.) la Commissione si chiedeva se non era il caso di affidare ad essi anche la competenza riguardante le controversie in materia di concorrenza sleale.

Nel messaggio però si dice che "Purtroppo l'esperienza fatta finora ha dato dei risultati deludenti, per cui si sta esaminando la possibilità di rivedere le modalità di funzionamento di questi Uffici". L'intenzione di migliorare il funzionamento degli Uffici di conciliazione da parte del Dipartimento competente è stata concretizzata in due direzioni: dapprima si è proceduto a far allestire una perizia al prof. Borghi ed in seguito è stata inviata una comunicazione a tutti i pretori, sensibilizzandoli circa l'obbligo, sancito dall'art. 418 a) CPC, di proporre le azioni concernenti le controversie derivanti da contratti tra consumatori finali e fornitori davanti agli Uffici di conciliazione, obbligo che nei primi anni di attività di detti uffici è stato praticamente disatteso.

Viste le azioni intraprese, la Commissione della legislazione ha richiesto e ottenuto un incontro con il capo del Dipartimento on. Martinelli ed il giurista dello stesso avv. Battaglioni che sono venuti in Commissione per illustrare le conclusioni della perizia Borghi e dell'azione presso i pretori, quanto si intende ancora fare in futuro per far funzionare gli Uffici di conciliazione che erano stati studiati e portati avanti con esito positivo dalla Commissione della legislazione (vedi rapporto 6 settembre 1985, relatrice Carla Agustoni) e per spiegare perché sia stata scelta, per le cause di concorrenza sleale, la procedura di cui agli art. 291 ss CPC con competenza esclusiva del pretore.

GLI UFFICI DI CONCILIAZIONE

Il Dipartimento di giustizia ha dato mandato al prof. Borghi di esaminare alcuni

quesiti riguardanti gli Uffici di conciliazione in particolare "considerato che l' esperienza finora fatta ha dato dei risultati poco soddisfacenti, appare opportuno rivedere le modalità di funzionamento degli Uffici di conciliazione con particolare riferimento all' estensione delle competenze con l' inclusione dei servizi nel concetto di beni di consumo, alla possibilità di assegnare a detti uffici la facoltà di giudizio e all' eventualità di limitare l' obbligatorietà di far capo a tali uffici ai soli casi in cui il consumatore è parte istante".

La conclusione della perizia suona così: "Rispondo positivamente ai quesiti formulati, constatando la costituzionalità:

- dell' inclusione dei servizi nel campo di applicazione della normativa speciale concernente i consumatori; H
- del conferimento di competenze giudiziarie agli attuali Uffici di conciliazione e/o di una limitazione della facoltà di accesso ad essi per i soli casi in cui il consumatore è parte istante."

L' on. Martinelli ha precisato che la perizia Borghi è stata chiesta soprattutto per sapere se l' articolo relativo alle controversie tra consumatori e fornitori fosse da applicare unicamente alla fornitura di beni o lo fosse anche alla fornitura di servizi, pensando che fosse questa mancata competenza ad impedire il funzionamento corretto degli uffici.

Orbene, come si è visto, secondo la perizia, tutte queste cause devono essere sottoposte all' Ufficio conciliazione.

Il capo del Dipartimento ha riconosciuto che dopo tre anni di sforzi per migliorare il funzionamento degli uffici non si è ancora raggiunto l' esito sperato, ossia un ufficio che non sia tanto un' istanza giudiziaria, quanto un luogo facilmente accessibile, di discussione e di conciliazione tra le parti. Ma un risultato del genere può essere raggiunto solo se c' è disponibilità delle parti. Per il momento questa disponibilità sembra non esserci tant' è vero che non solo gli Uffici di conciliazione funzionano poco perché vengono trasmesse poche cause dai pretori (e dai giudici di pace), ma innanzi tutto perché non ne vengono direttamente da parte del pubblico e poi anche perché le cause, nella misura del 90%, sono avviate dal fornitore nei confronti del consumatore.

Aggiunge inoltre che se in un primo tempo riteneva di poter ravvisare nell' equivoco tra forniture di beni e forniture di servizi l' elemento che poteva frenare il funzionamento degli uffici, rileva ora che, nonostante sia stato detto che tutte le cause devono essere sottoposte agli uffici, nulla è cambiato circa il numero delle cause che i pretori hanno mandato a questi uffici.

Segnala a questo proposito che nel mese di settembre è stata trasmessa ai pretori una circolare con la quale si ricordava che le cause in questione devono passare dagli Uffici di conciliazione prima di essere trattate dal pretore. Il risultato è stato altrettanto deludente.

Al riguardo alcuni pretori hanno fatto sapere che una simile prassi aumenterebbe i tempi di evasione delle cause, con probabilmente scarsissimi risultati pratici. Da qui la loro determinazione a non trasmettere agli uffici queste cause.

A questo punto le soluzioni non sono molte: una potrebbe consistere in un inutile braccio di ferro con i pretori che finirebbe però per non essere ultimamente produttivo; un' altra potrebbe essere l' introduzione nella legge di una clausola che preveda la nullità della decisione del pretore, qualora non fosse stato preventivamente adito l' Ufficio di conciliazione. Anche con quest' ultima soluzione i risultati pratici potrebbero essere dubbi, tenuto in particolare conto che le cause sono nella massima parte promosse dai fornitori (e non viceversa) e che verosimilmente non troveranno soluzione dinnanzi all' Ufficio di conciliazione.

Un' ulteriore possibilità sarebbe quella indicata dalla perizia Borghi che limita la facoltà di accesso agli uffici per i soli casi in cui il consumatore è parte istante e/o del conferimento di competenze giudiziarie agli stessi.

Il Dipartimento (e il Consiglio di Stato) si trova dunque davanti ad alcune possibili

conclusioni che riassumendo vanno dalla pura e semplice abolizione degli Uffici di conciliazione, con rinvio delle cause del pretore e possibilità di rappresentanza del consumatore da parte delle organizzazioni dei consumatori, all' introduzione di una clausola di nullità (questa ipotesi viene scartata a priori) e da ultimo alla creazione di un Tribunale del consumatore.

Circa quest' ultima soluzione, il capo del Dipartimento non ritiene il momento attuale opportuno per la sua realizzazione. Segnala a questo riguardo le perplessità che stanno emergendo nell' ambito della consultazione in merito alla creazione di un Tribunale del lavoro (vedi segnatamente il problema dei costi e la proliferazione di apparati all' interno della giustizia).

Reputa quindi opportuno attendere l' esito finale di questa consultazione e il relativo messaggio governativo, come pure ritiene vorrebbe la pena vedere il funzionamento di un Tribunale speciale di questo tipo, perché a quel momento potrebbero aprirsi degli spazi, nell' ambito di un simile organo, per altre attività.

Un' altra possibilità è quella di fare un' azione di promozione, da parte del Dipartimento, presso i consumatori per quanto riguarda l' utilizzazione dell' Ufficio di conciliazione: finora non lo si è fatto per paura di favorire la litigiosità nel Cantone, con conseguente possibile ulteriore carico della giustizia.

Questo tema è stato particolarmente approfondito dalla Commissione della legislazione, anche perché di tutte le possibili soluzioni prospettate è la più semplice ed è quella che non implica cambiamenti di strutture radicali (abolizione degli uffici o tribunale del consumatore) e permette forse di migliorare le modalità di funzionamento di questo istituto, studiato apposta per i consumatori.

La Commissione della legislazione invita pertanto il Consiglio di Stato e per esso il Dipartimento di giustizia a studiare un' efficace campagna informativa, da condurre in collaborazione con l' ACSI (Associazione Consumatrici della Svizzera Italiana), per far conoscere meglio i pregi e i vantaggi degli Uffici di conciliazione che offrono al consumatore la possibilità di risolvere le proprie controversie con i fornitori, usufruendo di una procedura semplice, rapida, gratuita e di conciliazione così come prescrive l' art. 31 cst. 31 sexies, cpv. 3 (protezione del consumatore).

LA PROCEDURA IN MATERIA DI CONCORRENZA SLEALE

Per quanto concerne il problema specifico in esame, da parte dell' on. Martinelli è stato ribadito quanto espresso nel messaggio e cioè che la proposta del Dipartimento non va nel senso dell' armonizzazione auspicata perché sussiste una differenza abbastanza importante tra le controversie tra consumatori e fornitori e quelle di concorrenza sleale.

Innanzitutto i casi in materia di concorrenza sleale sono rarissimi, spesso le liti sono tra due fornitori e più frequentemente in queste cause può porsi il problema di provvedimenti cautelari che devono essere presi dal giudice.

Per questi motivi si è pensato, visto anche che la situazione degli Uffici di conciliazione non è né stabile né soddisfacente, di risolvere il problema nei termini più semplici possibili, appoggiandosi alla procedura prevista dinanzi ai pretori come istanza unica.

In conclusione, la Commissione della legislazione si è detta unanimemente d' accordo con le proposte contenute nel messaggio e propone pertanto al Gran Consiglio di accoglierle integralmente.

Per la Commissione della legislazione:

Chiara Simoneschi-Cortesi, relatrice
Agustoni - Bacciarini - Bernasconi - Bianchi -
Bizzozero - Brioschi - Canevascini - Cereda -
Ferrari M.- Lardi - Lepori A. - Lepori Bonetti -
Valsangiaco.

