

LA PROTEZIONE DEL CONSUMATORE IN ITALIA

Guido ALPA

SOMMARIO: I. *Introduzione.* II. *L'informazione del consumatore.* 1. *Il problema della informazione nella prospettiva della protezione del consumatore.* 2. *Le ricerche sociologiche sulla informazione del consumatore.* 3. *L'analisi economica, l'offerta di informazioni e la trasparenza del mercato.* 4. *L'informazione del consumatore e le tecnologie informatiche.* 5. *I modelli legislativi.* 6. *Il modello legislativo italiano.* 7. *Tecniche di intervento e controllo dall'interno dell'impresa. Episodi e proposte. Il c. d. recall dei prodotti.* 8. *I progetti comunitari.* 9. *Controlli nel processo di fabbricazione.*

I. INTRODUZIONE

Nell'ambito delle analisi che investono i profili giuridici del *consumerism*, la prospettiva costituzionale della problematica di tutela del consumatore e le gestioni di protezione della "persona" non hanno ricevuto —se non in casi di eccezione— una attenzione particolare. Le ragioni di questo diffuso atteggiamento della dottrina sono molteplici.

È infatti radicata la tendenza a lasciare sullo sfondo i profili costituzionali dei problemi di tutela del pubblico, e ad accreditare pertanto l'opinione che obiettivo fondamentale di ogni programma di *consumerism* sia la tutela del consumatore considerato come singolo, e, dal punto di vista della sua posizione del mercato, come effettiva controparte dell'impresa.

Questa prospettiva, che è propria di ogni analisi che fa ricorso agli strumenti privatistici per operate forme di controllo per così dire "sociale" delle attività imprenditoriali, si presta a gravi obiezioni. Da un lato, infatti, essa è fondata su un assunto di cui occorre verificare la correttezza; dall'altro, risulta eccessivamente riduttiva degli esatti termini del problema.

La premessa si può riassumere nel fatto che ogni problema di tutela del consumatore viene inteso come problema di tutela del singolo nei confronti dell'impresa. Così facendo si recupera la posizione "individualistica" che permette, è vero, di offrire protezione al consumatore sia in materia di efficacia di clausole onerose, sia in materia di diffusione

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA EJECUCIÓN DE LAUDOS ARBITRALES EXTRANJEROS EN AMÉRICA LATINA

TABLA DE CONVENIOS REGIONALES E INTERNACIONALES

	<i>Ginebra</i> 1923	<i>Ginebra</i> 1927	<i>Ginebra</i> 1961	<i>Nueva York</i> 1958	<i>Montevideo</i> 1889	<i>Bustamante</i> 1928	<i>Montevideo</i> 1940	<i>Panamá</i> 1975	<i>Montevideo</i> 1979	<i>Caracas</i> 1911
Argentina					X		X		X	
Bolivia					X	X				X
Brasil	X					X				
Chile				X		X				
Colombia				X	X			X		
Costa Rica				X		X		X	X	
Cuba			X	X		X				
Ecuador				X		X				
El Salvador						X			X	X
Guatemala				X		X		X		
Honduras						X		X		
México				X				X	X	
Nicaragua						X				
Panamá				X		X		X		
Paraguay					X		X	X		
Perú					X	X			X	X
República Dominicana						X				
Uruguay				X	X		X		X	
Venezuela						X		X	X	X

di messaggi ingannevoli o di fabbricazione di prodotti difettosi, ma si accredita tuttavia la tendenza a considerare solo in questa luce gli obiettivi del *consumerism*, occultando quella prospettiva super-individuale (o, se si vuole, "sociale", o "collettiva") nella quale invece i problemi di controllo dell'impresa acquistano ben più ampio rilievo.

Non mancano a dire il vero, analisi dottrinali, modelli di sentenza o anche testi legislativi che sottolineano l'esistenza di aspetti del *consumerism* inerenti (più che alla tutela degli interessi "economici" del consumatore) alla tutela della "persona" in quanto tale. Tuttavia essi si collocano (non discostandosi dai confini tradizionali della problematica) in una prospettiva individualistica, che rischia di falsare la realtà delle cose. Più precisamente. Si se assicura al singolo una maggior libertà contrattuale nella definizione dei contenuti dei contratti di adesione, se gli si garantisce il risarcimento del danno sofferto per il consumo di prodotti difettosi, se gli si appresta una più intensa protezione nella stipulazione di contratti di concessione di crediti per il consumo, non per questo si è esaurito ogni problema di tutela del consumatore. Anzi, la prospettiva individualistica che emerge da queste situazioni sintomatiche di "naturale debolezza" del consumatore pone in luce come queste direttive, in realtà, risultino obiettivamente funzionali alle stesse strategie dell'impresa.

Offrire al consumatore una posizione più rafforzata in sede contrattuale, o garantirgli il risarcimento immediato e completo di tutti i danni che egli abbia a soffrire nell'uso di prodotti difettosi altro non significa, infatti, se non migliorare (senza però modificare) una posizione che necessariamente rimane soggiogata dal potere dell'impresa. In tal modo non si elaborano alternative al sistema attuale, bensì soltanto correttivi di un sistema che è fatto proprio da ogni società a capitalismo maturo.

Nella disciplina costituzionale, tuttavia, si rinvencono gli strumenti per assicurare una effettiva tutela dei consumatori. Ma non è con gli strumenti privatistici (o, quanto meno, non soltanto con essi) che si possono tradurre in termini operativi i principi accolti nella carta costituzionale; e neppure è possibile affidare questo compito alle corti, dovendo esso competere piuttosto al legislatore. Dall'analisi della normativa costituzionale, infatti, risultano con chiarezza indicazioni e direttive che adeguatamente interpretate — costituiscono davvero le linee di un programma di controlli sull'impresa in funzione di una tutela (non solo individuale, ma) generale degli interessi che fanno capo all'intera collettività dei consumatori che passa attraverso la mediazione del legislatore ordinario.

In questa prospettiva, le prime indicazioni sono offerte dall'articolo 41 della Costituzione, che, nei suoi tre commi, può considerarsi la norma fondamentale alla quale occorre far riferimento per individuare le direttive costituzionali del controllo delle attività private. Formulate con espressioni assai ampie (per non dire "generiche") la norma viene infatti di volta in volta richiamata non solo per delineare il testo costituzionale della normativa in materia di attività d'impresa, ma per tutte le attività in senso lato "economiche" promosse dai privati. Nel suo ampio contenuto, pertanto, debbono ricomprendersi tra i primi oggetti di controllo che essa precisa le stesse attività d'impresa destinate al pubblico dei consumatori.

Ma, accertata l'applicabilità della norma alle attività economiche di produzione di distribuzione dei beni di consumo, un discorso che abbia ad oggetto la ricognizione delle direttive costituzionali alle quali risultino finalizzate le operazioni di controllo delle attività imprenditoriali destinate al pubblico dei consumatori non può certo ritenersi esaurito.

Privilegiato il concetto di "utilità sociale" come parametro di valutazione di ogni attività esercitata in forma imprenditoriale, il controllo delle attività d'impresa appare assai più complesso di una semplice comparazione tra "valore creato" e "valore distrutto" dall'impresa, nella quale si risolverebbe ogni impiego delle regole di responsabilità civile intese ad emarginare dal mercato le imprese per così dire "passive". Nel contempo, l'insieme dei limiti previsti dall'articolo 41 e dalle altre norme della Costituzione allo svolgimento di attività private, dannose per la sicurezza, la salute, la dignità umana, compongono un quadro di direttive molto più articolate di quelle che si potrebbero teorizzare sovrapponendo a queste stesse attività private un modello di politica economica, precedentemente elaborato, sulla base di direttive diverse da quelle costituzionali. Rilievo questo, che si rivolge a quelle analisi che giustificano l'affermazione di principi di responsabilità oggettiva dell'impresa solo sulla considerazione che "l'impresa che diffonde danni nella collettività deve risarcirli, perchè altrimenti distruggerebbe più valore di quanto non ne ha creato". E ancora a quelle analisi che ritengono l'affermarsi di principi oggettivi lo strumento migliore di "distribuzione del rischio". Al di là di queste valutazioni di politica economica (e di politica del diritto) oge cedono, ancora una volta, alla "mistica della imprenditorialità", occorre considerare la rilevanza, delle direttive costituzionali che traspongo su un piano di valori diversi ogni valutazione delle attività imprenditoriali nell'angolo visuale della "tutela della dignità, della libertà e della salute umana".

L'impiego di una clausola così ampia (ma così significativa come quella di "utilità sociale" cui devono esser indirizzate le attività economiche svolte da privati consente di assoggettare ad una penetrante disciplina (legislativa e amministrativa) il complesso delle attività economiche private, al fine di realizzare fini di "natura sociale".

Queste direttive risultano anche più chiare se si esaminano alla luce del disposto dell'articolo 32 della Costituzione che istituisce una garanzia costituzionale del "diritto alla salute". Tale garanzia costituzionale non deve infatti considerarsi come generica direttiva impartita agli organi dello Stato dei deputati all'assistenza morale e materiale dei cittadini, ma, nel suo contenuto più pregnante, si pone come un limite (già previsto nell'espressione "sicurezza, dignità, libertà" ma senz'altro più) preciso e specifico delle attività economiche private.

Lungi dall'esprimere una "direttiva meramente programmatica" confermando una "realtà giuridico-sociale nello stato moderno" l'articolo 32 (collocato nella Costituzione nell'ambito dei rapporti etico-sociali, ma non per questo tale da doversi considerare meno rilevante di altri principi contenuti nei diritti fondamentali o nella disciplina dei rapporti economici) esprime piuttosto una garanzia costituzionale di un "diritto sociale" che ha "preciso valore giuridico e immediata operatività".

Inteso come norma destinata a tutelare un "diritto di solidarietà" (che trova altri riferimenti normativi nell'articolo 2 della Costituzione), diretto a salvaguardare in tutti l' "idoneità fisica soggettiva a godere delle libertà giuridiche per il proprio ed il comune perfezionamento", l'articolo 32 non pone soltanto le premesse per la fondazione di un sistema organico di istituti e di provvidenze dello Stato a favore di ogni individuo, ma istituisce un nuovo e preciso diritto fondamentale dell'individuo che si riassume in termini di "diritto alla salute".

E il combinato disposto dell'articolo 2 e dell'articolo 32 comma 1 dimostra per chiari segni come il legislatore costituente non si sia preoccupato soltanto di stabilire, con formule ampie, il diritto dei singoli ad un normale e completo svolgimento della personalità nell'ambito delle formazioni sociali, ma ha poi provveduto a specificare il contenuto di quei diritti inerenti allo sviluppo della personalità che non si esaurisce nella definizione legislativa delle libertà civili, ma si estende ancora a ricomprendere i cosiddetti "diritti sociali", tra i quali, in primo luogo, occorre identificare, appunto, il diritto "alla salute".

Considerato nel suo aspetto negativo, il diritto alla salute si traduce quindi in un diritto (a pretendere dallo Stato determinate prestazioni

a tutela della salute, e anche) a pretendere dai consociati la cessazione o la modificazione di ogni attività interferente con tale diritto (ed eventualmente lesiva di esso). Il diritto alla salute si può pertanto considerare come un diritto —cui si offre garanzia costituzionale— a mantenere intatta la propria integrità fisica, e quindi come un incisivo limite alle attività imprenditoriali che quel bene tendono a sacrificare.

Applicato dapprima nei settori che più direttamente riguardano posizione e interesse dei lavoratori all'interno dell'organizzazione imprenditoriale, successivamente alla disciplina delle attività imprenditoriali che sono causa di degradazione dell'ambiente, e quindi grave minaccia per la "salute" della popolazione, l'articolo 32 ben può —sotto forma di "limite"— operare anche nell'ambito della disciplina delle attività produttive destinate al consumo. Ecollegato con l'articolo 41 comma 2, diviene norma ricca di straordinaria potenzialità operative. Di qui discende infatti non solo la legittimità ma anche la necessità di un controllo delle attività economiche che possano risultare lesive della salute degli individui e, ancora, in forma più pregnante, la legittimità della stessa inibizione delle attività eccessivamente pericolose o comunque certamente dannose.

Nella prospettiva della tutela del consumatore la disciplina costituzionale delle attività private comporta perciò numerosi limiti —espressi in formule di principio— che, in funzione di protezione del pubblico dei consumatori, e, in generale dell'intera collettività, si possono rinvenire sia nelle disposizioni dell'articolo 41 comma 2, sia nelle disposizioni dell'articolo 2 e dell'articolo 32 comma 2 della carta fondamentale.

II. L'INFORMAZIONE DEL CONSUMATORE

1. *Il problema della informazione nella prospettiva della protezione del consumatore*

L'espressione *interesse del consumatore* è un "camaleonte terminologico", evidentemente muta contenuti e prospettive a seconda che essa sia usata, come fine ultimo, dalle tre categorie di fonti dell'informazione del consumatore che i sociologi prendono in considerazione gli organismi pubblici, le imprese produttrici, le organizzazioni dei consumatori.

La conclusione cui pervengono molti autori è che per conoscere le esigenze di informazione dei consumatori occorre —prima di assumere iniziative, a titolo privato o nell'interesse pubblico— condurre ricerche

sul campo, non accontentarsi, cioè, di una riflessione istituzionale, ma accertare, di fatto, come funziona l'informazione, e quali esigenze concrete possa soddisfare.

Evidentemente, le proposte sono molteplici e riguardano anche le metodologie della ricerca empirica.¹ Molti esperti esprimono anche un certo scetticismo sugli stessi programmi di informazione del consumatore che non debbono essere sopravvalutati, rispetto alle iniziative riguardanti il controllo dei contratti standard, il controllo delle qualità del prodotto, il controllo dei messaggi pubblicitari.²

D'altra parte, proprio le difficoltà di definire ciò che si riassume con espressione ellittica nella formula "interesse del consumatore" sono state uno degli ostacoli all'azione delle organizzazioni deputate alla individuazione e alla promozione della tutela di questi interessi. Osservava qualche anno fa uno studioso tedesco che

gli interessi dei consumatori sono eterogenei nei loro scopi e nelle loro priorità; l'interesse del consumatore spesso è una categoria astratta; e comunque è mutevole nel tempo; vi è concorrenza con altri interessi, egualmente degni di tutela, come quelli familiari; comunque gli interessi dei consumatori operano come forza attrattiva dei conflitti dal mondo del lavoro; si registrano conflitti con altri modi di organizzazione degli interessi, ad es con gli interessi dei sindacati che operano per elevare il reddito nominale, etc.; non vi è rispondenza tra quel che si richiede ai consumatori (ad es. sotto forma di quota di iscrizione alle associazioni) e quel che essi riescono ad ottenere (es. maggiori garanzie di qualità dei prodotti); gli interessi più pregiudicati sono anche quelli meno articolati; in particolare, i consumatori del "ghetto", a reddito molto basso, non possono spostarsi ad altri mercanti, nè hanno grandi possibilità di percepire i programmi educativi.³

Anche se ricondotta in limiti più concreti, la questione della informazione del consumatore appare comunque complessa.

Consideriamo dapprima le fonti dell'informazione.

a) Gli *organismi pubblici* in Italia sono pressochè inesistenti. La situazione italiana, a confronto con alcune esperienze europee, appare infatti estremamente povera. Scarse sono le notizie sulle iniziative assun-

¹ Hoffman, *Verbraucherinteresse als Informations-probleme*, Frankfurt, Lang, 1982.

² Stauss, *Journal of Consumer Policy*, 1983, p. 368.

³ Biervert, "Come tutelare il consumatore?" (trad a cura di Alpa), *Politica del diritto*, 1979, p. 626.

te dall'Istituto Nazionale per il Consumo; pressochè inesistenti le iniziative legislative regionali, che, anzi, in alcuni casi, come in Liguria, sono state bloccate dal veto del commissario di governo con la motivazione che l'articolo 117 costituzionale non prevederebbe tra le sue materie competenze legislative (e quindi amministrativa) delle Regioni nel settore dei consumi. Le iniziative di alcuni uffici comunali (di solito si tratta delle strutture dell'Annona) consistenti nella diffusione di materiali e dépliants, nell'allestimento di programmi per le scuole o ancora nella utilizzazione di un "filo telefonico diretto" con i consumatori sono state avviate in alcune città, ma costituiscono una risposta sporadica alle esigenze che sono avvertite dal pubblico.

Altrove, come risulta dalle indagini di diritto comparato⁴ i programmi sono invece risultati soddisfacenti.

b) Le associazioni di consumatori e altri organismi privati hanno predisposto programmi informativi utili, che scontano però lo scarso interesse all'associazionismo del pubblico italiano.

c) Le informazioni provenienti dalle imprese riguardano etichette, confezioni, pubblicità commerciale. Su questi aspetti si dirà più oltre: ma è quasi banale osservare che il tipo di informazione offerta dall'impresa produttrice o dall'impresa di pubblicità è una informazione "orientata", resa dalla controparte istituzionale del consumatore, e pertanto non sempre completa, attendibile o utile.

2. Le ricerche sociologiche sulla informazione del consumatore.

Nelle ricerche giuridiche è sempre più frequente la pubblicazione di saggi di contenuto sociologico ed economico sulla informazione del consumatore. È questo un segno importante, e non solo di contenuto metodologico, del modo nel quale oggi i giuristi pensano a questo problema: non più un atteggiamento "notarile", descrittivo della situazione normativa, italiana o comunitaria; non più la descrizione di astratti modelli di comportamento, ma una costante attenzione alla realtà effettuale: gli interrogativi di oggi sono diversi, rispetto a quelli che ci si poneva quando si avviò la costuzione di un "diritto dei consumi", Chi produce informazione, come la produce, che sorte ha questa informazione, quanto e come si può chiedere, in più, rispetto alla situazione attuale, per meglio tutelare il consumatore?

⁴ Cfr. pero una prima ricognizione Alpa, *Diritto privato dei consumi*, Bologna, Il Mulino, 1986.

Il giurista deve anche sottolineare il *gap* che è presente (specie in Italia) tra disciplina dell'informazione, ed esigenze dell'informazione: gli strumenti giuridici attuali sono modellati su una situazione economica e sociale da lungo tempo superata dall'odierna evoluzione; quegli strumenti sono sorti in una incipiente società dei consumi di massa, ma oggi sono del tutto inadeguati a soddisfare un pur minimo interesse del consumatore.

Anzi, alcuni di quegli strumenti sono conflittuali con questa esigenza perché limitano la circolazione delle informazioni a beneficio del produttore.

Occorre pertanto consumare il tentativo di progettare una più coerente e coraggiosa normativa. In questa prospettiva rivestono notevole interesse le indagini che si sono svolte nei paesi più evoluti.

Particolare rilievo è stato dato ad una pubblicazione⁵ che ha ricevuto nel 1978 il premio dell'American Marketing Association Dissertation Competition. Già il fatto che una associazione di *marketing* si occupi in modo scientifico del tipo e delle tecniche di informazione del consumatore nel settore alimentare riveste un certo interesse per noi, che ignoriamo se esistano in Italia organismi di tal genere e se si siano approntate ricerche di carattere sociologico, psicologico od economico in questo settore. Ma ancora più interessanti sono i risultati di quella ricerca, che, se non possono essere applicati meccanicamente alla situazione italiana, tuttavia possono offrire indicazioni utili.

Uno dei *tests* cui furono sottoposti 187 consumatori (183 donne e 4 uomini) riguardava le capacità nutritive di tre coppie di alimenti: latte intero e latte magno, pane bianco e pane integrale, prosciutto autentico e prosciutto "imitato". I risultati furono assai deludenti in ordine alla consapevolezza delle scelte da parte degli intervistati: nessuno di loro, nella scelta, si era informato sulla capacità nutritiva dei prodotti posti a confronto. Un ulteriore risultato fu che l'informazione con questi contenuti poteva essere assimilata se offerta in *codice*, cioè con un linguaggio semplificato e omogeneo.

Altro problema riguarda l'adeguatezza delle informazioni che sono acquisibili dal dettagliante. Ciò comporta che il dettagliante sia adeguatamente informato dal produttore e sia in grado di illustrare al consumatore le caratteristiche del prodotto.

⁵ Rudell, *Consumer Food Selection and Nutrition Information*, New York, Praeger, 1979.

Le ricerche che sono state effettuate in Olanda non riguardano i prodotti alimentari ma le brochures usate per la vendita di autoveicoli.⁶ I risultati della ricerca, condotta con la collaborazione di 123 consumatori sono stati i seguenti. Si è accertato che le brochures, predisposte da agenzie specializzate, erano perfettamente intelligibili. Tuttavia, erano anche di scarsa utilità, perchè, avuto riguardo al tipo di prodotto, il consumatore aveva necessità di nuove e diverse informazioni, connesse con la soddisfazione delle sue *personali esigenze*.

La vicenda ha consentito di distinguere tra informazioni coniate nella prospettiva dell'informatore (*message-oriented*) e informazioni coniate nella prospettiva del ricevente, l'informato (*received-oriented*).

Il primo gruppo di informazioni, secondo il paradigma di Flesch,⁷ si debbono fondare su due criteri: la lunghezza del messaggio medio; la densità di sillabe per ogni 100 parole usate. Ciò consente di elaborare messaggi semplici, comprensibili, leggibili, coerenti.

Il secondo gruppo considera invece il ricevente che opera una selezione delle informazioni a seconda delle proprie personali esigenze. Per ottenere un buon risultato, i *tests* sottoposti ai consumatori riguardavano alcuni aspetti fondamentali (connessi con l'acquisto di un'auto): la brochure, l'apparato frenante, la reagibilità alla corrosione, il consumo di carburante, la tenuta nelle curve. Questi 5 problemi erano collegati con 82 tipi di rischi incombenti sui consumatori-utenti di auto.

I consumatori-cavie furono scelti avendo riguardo a quattro fattori che possono mutare la percepibilità del messaggio: sesso, età, professione, livello di istruzione. Si trattava, infatti, di commisurare le reazioni al bagaglio di informazioni già possedute (*a priori knowledge*).

Nel caso delle automobili, il bagaglio iniziale è composto di dati di *natura tecnica*.

I risultati della ricerca sono da meditare:

— quasi tutti i consumatori avevano considerato del tutto irrilevanti circa la metà delle informazioni contenute nelle brochures; quindi grande spreco di informazioni;

— circa la metà degli intervistati dichiarò di non aver inteso i termini tecnici usati;

— circa la metà degli intervistati non riuscì a comprendere il significato dei messaggi.

In conclusione, la ricerca raccomandò l'organizzatore dell'informazione di porre maggiore attenzione alla intelligibilità dei *termini tecnici*.

⁶ Gottschalk e Schneider, "The Intelligibility of Supplier Information", *Journal of Consumer Policy*, 1983, pp. 161 ss.

⁷ *How the Test Readability*, New York, 1951.

La maggiore attenzione si è portata ai processi di informazione del consumatore: a questo riguardo si sono distinti tre caratteri dell'informazione *utilità* (al fine di fare l'acquisto), *fruibilità* (al fine di selezionare i dati e operare la scelta), *effettività* (al fine di accertare la efficacia delle informazioni).⁸

Secondo queste ricerche, i contenuti dell'informazione offerta debbono riguardare il *rischio* (*perceived risk*), le conseguenze del difetto di informazione (*cognitive balance*), la posizione individuale di partenza (*cognitive complexity*).

Si è proposto tuttavia di integrare i criteri indicati con altre due linee di indagine: le variabili individuali (capacità complessiva, stile di vita, grado dei bisogni) e le variabili dell'ambiente di vita costituite da fruibilità e tipo di informazioni.⁹

Ulteriori risultati si sono ottenuti ricorrendo al metodo INVORMAT (*Informationanalyse für Verbraucher-Orientiertes InformationsMaterial*).

Si è inoltre messo a punto un sistema di informazione sul consumatore, ad opera di alcuni sociologi tedeschi¹⁰ che sembra aver registrato qualche risultato di rilievo.

Questo sistema, predisposto all'università di Hohenheim, consiste nell'adattare il contenuto del materiale informativo alle esigenze di informazione dei consumatori e alle tecniche attuali di offerta di informazione da parte di dettaglianti e produttori. Il metodo è stato sperimentato soprattutto nel settore degli elettrodomestici e dei veicoli.

Il metodo muove dalla ricognizione dei bisogni di informazione del consumatore. Più precisamente, muove dai bisogni "potenziali", cioè dalle esigenze attuali di cui si è già effettuata una verifica. E consiste innanzitutto nell'accertare il rischio avvertito dal consumatore (*perceived risk*). Si è così composta una lista di 50 rischi per prodotto esaminato; e all'interno della lista, i rischi sono stati ordinati secondo diversi criteri (precedenti esperienze, reiterazione, grado e intensità di reazione all'incertezza o all'incidente).

In una seconda fase, il metodo INVORMAT esamina le capacità di riduzione del rischio inerenti alle informazioni offerte da produttori e

⁸ v. Diller, *Journal of Consumer Policy*, 2, 1978/1; a riguardo v. anche Raaij, "Theory or Theories of Consumer Information Processing? A Comment on the Paper by Diller", *Journal of Consumer Policy*, 2, 1978/2, pp. 185 ss.

⁹ Raaij, *op. cit.*, p. 188.

¹⁰ Grunert Saile, "Information Needs, Supply, and Demand as a Basis for the Development of Consumer Information Material: The INFORMAT Method", *Journal of Consumer Policy*, 2, 1978/4, pp. 338 ss.

dettaglianti e ricavabili da messaggi pubblicitari, da contatti diretti con i commercianti, da cataloghi, brochures e materiali di corredo ai prodotti. L'indagine è rivolta ad acclarare se il rischio era rilevato ed evidenziato nel novero delle informazioni offerte, se espresso in modo verificabile dal consumatore, se l'informazione consisteva in un giudizio di valore.

E veniamo ai risultati, che qui si possono solo esporre per cenni: un terzo dei rischi accertati non era evidenziato nelle informazioni offerte al consumatore; quanto alle potenzialità di ridurre i rischi, esse si sono presentate in forme assai variegate. In altri termini, esiste un notevole *gap* tra esigenze di informazione, offerta e domanda.¹¹

Da questa conclusione i ricercatori hanno tratto utili orientamenti per progettare le tecniche ottimali di informazione del consumatore.

In particolare, il consumatore deve:

- essere informato sui rischi potenziali del prodotto;
- essere informato sul modo di ridurre i rischi, e
- essere informato sul modo con il quale ottenere le informazioni di cui avverte l'esigenza.

3. *L'analisi economica, l'offerta di informazioni e la trasparenza del mercato*

Ogni sistema informativo comporta poi un costo che può essere apprezzato secondo la tecnica analitica dei costi e dei benefici.

Evidentemente, i problemi che qui emergono non riguardano solo il consumo di prodotti, ma, più in generale, l'attività dell'impresa, e la domanda è: quali costi ha un mercato trasparente? Oppure: conviene allestire un mercato trasparente?

Gli economisti, ormai da molti anni, si cimentano intorno a questi quesiti. Chi segue la teoria dell'efficienza economica spinta agli estremi, proposta da R. Posner, dà risposte negative; chi si occupa non solo dell'efficienza ma anche dei valori morali (giustizia, equità, correttezza) e segue il modello di analisi di G. Calabresi dà invece risposte tendenzialmente positive.¹²

Un economista tedesco, in questo quadro, ha svolto osservazioni acute sulla esigenza di raggiungere una trasparenza del mercato che sia utile al pubblico dei consumatori.¹³

¹¹ *Idem*, p. 376.

¹² Per una ricognizione di questi problemi v. Bowles, *Diritto e economia*, trad. di Alpa, Bologna, Il Mulino, 1985.

¹³ Scherhorn, "The Goal of Consumer Advice: Transparency or Autonomy", *Journal of Consumer Policy*, 1985, pp. 133 ss.

Il punto di arrivo della sua ricerca è che le organizzazioni dei consumatori tendono a considerare l'informazione offerta al consumatore come un mezzo per favorire l'acquisto o il consumo di un prodotto. Il che è comprensibile, ma non esaustivo della problematica in esame.

L'informazione del consumatore —secondo l'A.— non sarà mai in grado di trasmettere, a costi ragionevoli, la quantità di informazioni e avvertimenti che è necessaria per raggiungere la completezza. Inoltre, le organizzazioni dei consumatori muovono da una premessa discutibile perchè si fondano sulla priorità della produzione.¹⁴

Invece, il consumatore si pone in una prospettiva diversa: “fondamentalmente il consumatore è interessato all'acquisto o all'uso dei beni solo se sono necessari a soddisfare le sue esigenze”. Ed è su questo tipo di informazione che, secondo l'A., si dovrebbero concentrare le organizzazioni dei consumatori.

Se si può condividere questa posizione, qualche perplessità solleva la teorizzazione fatta a proposito della c.d. “autonomia” del consumatore.¹⁵ Con tale espressione si assume la posizione ottimale che il consumatore dovrebbe avendo riguardo esclusivamente ai propri bisogni. In altri termini, il consumatore —al quale non si richiede di essere razionale (ormai è caduto il mito della razionalità del consumatore-re del mercato)— deve essere meno manipolabile dall'informazione organizzata dal sistema imprenditoriale. Il mezzo indicato dall'A. è, per così dire, la *self-observation*, la contemplazione di sé, delle proprie effettive necessità. Ma questo fine sembra, allo stato attuale, frutto di un atteggiamento idealistico-manicheo che non corrisponde alla realtà delle cose.

4. *L'informazione del consumatore e le tecnologie informatiche*

È esperienza comune rilevare che —al momento attuale— i sistemi di informazione del consumatore sono ancorati ai metodi tradizionali che si affidano alla trasmissione orale o scritta, comunque di natura cartacea. Le possibilità che dischiude l'applicazione delle tecniche informatiche sono infinite, e i consumatori rischiano di presentarsi con grave ritardo all'appuntamento con la *computer society*.

¹⁴ *Idem*, p. 148.

¹⁵ *Idem*, p. 141.

In realtà, già qualche studioso ha esaminato le opportunità offerte dai sistemi di *intelligent product information*¹⁶ alla luce delle nuove tecnologie.

Evidentemente le nuove tecnologie sono in grado di rivoluzionare il sistema delle comunicazioni tra consumatori, dettaglianti o imprese. L'home computer può essere collegato con diversi *networks* e, più in generale, con banche-dati. Può accertare il prezzo, la qualità, la localizzazione, la fruibilità di prodotti e servizi. L'*home computer* può essere utilizzato anche per ordinare prodotti e servizi; ma anche per segnalare errori, vizi, guasti e per comunicare con il fornitore le "esperienze successive all'acquisto". È un sistema che consente di effettuare più facilmente confronti tra prodotti ed è, ovviamente, basato solo sulle informazioni veicolate, essendo un sistema che opera a distanza. Di qui la conclusione che "i consumatori possono diventare dipendenti dalle imprese o da quegli organismi che offrono più facili e meno costosi sets di informazioni". E chi usa meglio il sistema informatico può rafforzare la propria posizione sul mercato, a danno dei concorrenti.

L'informazione del consumatore si trasforma pertanto nell'accesso alle banche dati. Ma anche qui emergono i medesimi problemi che sopra si sono discussi: come debbono essere formulate le informazioni? Fino a quale livello tecnico si debbono spingere? Con quali modalità si debbono trasferire al consumatore?

5. I Modelli legislativi

Dal punto di vista legislativo, in via progettuale, i modelli configurabili sono essenzialmente due: l'uno opera per clausole generali; l'altro su interventi di settore. Sia il primo, sia il secondo presentano aspetti apprezzabili, in quanto —riducendo l'analisi in termini assai circoscritti— il primo ha il pregio della completezza, ma il difetto della genericità; il secondo ha il pregio del dettaglio, ma il difetto della settorialità.

Del secondo non è necessario discutere qui: è il metodo seguito fino ad oggi dal nostro legislatore, le cui lacune e inefficienti applicazioni sono sotto gli occhi di tutti.

Il primo è stato introdotto in diverse esperienze, ma quella che lo ha fatto proprio allo stato per così dire puro è l'esperienza danese.¹⁷

¹⁶ Russo, "Toward Intelligent Product Information Systems for Consumers", *Journal of Consumer Policy*, 1987, pp. 139 ss.

¹⁷ Sapstrup, "Information Content in Adversiting", *Journal of Consumer Policy*, 1981/4, pp. 337 ss.

L'articolo 2 (1) del *Marketing Practices Act* contiene infatti una disposizione di carattere generale, così formulata: "è considerato atto illecito fare uso di indicazioni o asserzioni false, fuorvianti, o irragionevolmente incomplete, se sono idonee ad incidere sulla domanda o sulla offerta di prodotti, servizi, opere, beni reali o personali".

Come si vede, si tratta di una regola che tecnicamente si può ben definire "clausola generale", aperta all'apprezzamento del magistrato, che fa riferimento alla ragionevolezza come criterio di orientamento, e quindi, vorrei aggiungere, all'uomo medio, cioè al consumatore medio come soggetto destinatario del messaggio, della stampigliatura, e in generale della informazione offertagli.

Allo scopo di orientare meglio il giudice nella valutazione del comportamento di produttori, fornitori, dettaglianti, l'articolo 2 precisa altresì una serie di informazioni che devono essere presenti in tutti i messaggi comunicati al consumatore:

- quantità, misura e contenuto del prodotto;
- sua durata nel tempo;
- possibili effetti nocivi dovuti all'uso o alla obsolescenza; si prevede poi, per le comunicazioni offerte dal *dettagliante*:
- la durata dei prezzi praticati;
- la differenza rispetto al prezzo normalmente praticato, ove sussista;
- La situazione delle garanzie;
- le condizioni per la restituzione dei prodotti, la disdetta di ordini, l'annullamento degli acquisti se i prodotti hanno garanzia scaduta.

Un ampio spettro di informazioni *obbligatorie* che rafforza il bagaglio di conoscenze del consumatore assai più di quanto avvenga nei paesi, come il nostro, ancora poco sensibili a questi problemi.

6. Il modello legislativo italiano

In una comunicazione offerta alla discussione nel convegno promosso dalla European Research Association on Consumer Affairs, proprio sul tema della informazione dei consumatori, Eike von Hippel indicava, tra le fonti delle informazioni dei consumatori: a) le imprese produttrici medesime, b) i concorrenti, c) le organizzazioni dei consumatori, d) le istituzioni pubbliche, e) i mezzi di comunicazione di massa.¹⁸

¹⁸ Hippel, "Protection du consommateur par l'information: possibilités et limites", *Colloque sur l'Information des Consommateurs*, Bruxelles, 23, 24, 25 novembre 1977, p. 3.

Se si muove ora dalla considerazione di queste fonti nell'ambito dell'esperienza italiana, riassumendo quanto si diceva in apertura del discorso, ci si avvede che la loro pluralità è prevalentemente formale, e forse fittizia, dal momento che le organizzazioni dei consumatori non sono così attive da costituire una fonte considerevole, le istituzioni pubbliche sono largamente inoperose, quando non si affidano alle stesse imprese produttrici per attingere informazioni e dati sulla produzione, i mezzi di comunicazione di massa solo sporadicamente pongono attenzione alle questioni dei consumatori, essendo poi almeno in parte controllabili dalle stesse imprese produttrici. Per parte loro le imprese forniscono informazioni per così dire "orientate" (pubblicità commerciale, etichettaggio, condizioni d'uso e di vendita, messaggi di diversa natura) e i concorrenti di solito non fanno ricorso a messaggi comparativi.

Ancora. Nelle due fasi che si possono identificare nella diffusione dei prodotti, la fase anteriore all'acquisto e la fase ad esso posteriore, si possono isolare taluni profili che indicano come questo monopolio sia sostanzialmente protetto dall'ordinamento giuridico vigente, e non offra, quindi, effettive possibilità di informazione per i consumatori.

Nella fase anteriore all'acquisto si considerino: *a)* la pubblicità commerciale; *b)* il credito al consumo; *c)* le condizioni generali di vendita; *d)* le etichette dei prodotti; *e)* la indicazione dei prezzi.

Nella fase posteriore: *f)* le garanzie della vendita; *g)* la responsabilità del produttore per l'uso errato dei prodotti acquistati dai consumatori.

Ebbene, è sufficiente scorrere, in modo assai semplice e sommario, le norme che l'ordinamento prevede per ciascuno di questi profili del rapporto impresa-consumatore per avvedersi del fatto che talvolta l'ordinamento non consente la diffusione di informazioni, talvolta privilegia la diffusione di informazioni orientate, talvolta impedisce l'acquisizione di informazioni da parte dei consumatori, molto spesso infine ignora il problema della informazione del pubblico.

a) Come è noto, l'ordinamento italiano, a differenza di altri ordinamenti, come quello francese o quello tedesco, non prevede una disciplina specifica della pubblicità commerciale, sì che gli strumenti di controllo sono affidati all'operare dei giudici, sulla base di norme che sono interpretate in via estensiva. Ma il controllo giudiziale —oltre ad essere esposto ai mutamenti di tendenza interpretativa— è vincolato all'azione promossa dal singolo nei confronti dell'impresa, e quindi com-

porta interventi soltanto successivi alla diffusione del messaggio pubblicitario, del tutto contingenti.¹⁹

Gli stessi orientamenti giurisprudenziali non sono univoci, anche se talvolta colpiscono i messaggi menzogneri. La falsità del messaggio è intesa in senso ampio, e ricorre

ogni qualvolta, pur essendo veri i fatti esposti, la notizia è tale da ingenerare nel pubblico un falso giudizio come quando si riferiscono fatti veri, sfavorevoli al prodotto, ma se ne tacciono altri, la cui conoscenza è necessaria per una esatta valutazione, o come quando il fatto è vero ma è esposto, presentato o commentato in modo tale da ingenerare un giudizio falso.²⁰

E tuttavia, la stessa giurisprudenza ritiene che la pubblicità comparativa, con la quale il pubblico potrebbe, in qualche modo, acquisire informazioni su di un prodotto provenienti da imprese concorrenti, integri gli estremi dell'atto illecito perchè costituisce una delle forme di concorrenza sleale. Si che gli imprenditori concorrenti sono disincentivati a diffondere messaggi con intenti comparativi dal rischio di incorrere nella sanzione dell'illecito extracontrattuale.

Problemi non dissimili si pongono per il *Warentest*, anche se le analisi comparative provengono non da imprese concorrenti ma da organi di stampa o da associazioni e gruppi di consumatori. La giurisprudenza in materia (in assenza di una legislazione *ad hoc*) vede infatti con sfavore la diffusione di informazioni ottenute mediante *Warentests*, e ritiene, nella maggior parte dei casi, che essi configurino un illecito extracontrattuale.

Si deve poi sottolineare una considerazione ovvia: la pubblicità commerciale, quale informazione orientata, non può che contenere aspetti positivi dei requisiti dei prodotti, nè si può credere che essa contenga realistici apprezzamenti, dal momento che esaurirebbe, con ciò, la sua stessa funzione, e realizzerebbe obiettivi opposti a quelli che intendeva raggiungere. Ancora. La pubblicità commerciale, oggi, è sostanzialmente priva di contenuti concreti: la maggior parte dei messaggi infatti opera solo come "richiamo", come "suadente persuasione" del pubblico a compiere l'acquisto, senza tuttavia informare gli acquirenti sull'oggetto da acquistare; ed è sufficiente scorrere i messaggi ricorrenti nei quotidiani o nelle trasmissioni radio-televisive, per convincersi di questo assunto.

¹⁹ v. Alpa, *Tutela del consumatore e controlli sull'impresa*, Bologna, 1978, pp. 131 ss.

²⁰ v. per ulteriori riferimenti Alpa, *op. ult. cit.*, p. 132.

È poi da valutare se la pubblicità commerciale, come canale di diffusione di messaggi, sia di per sè legittimata ad assumere il ruolo di fonte di informazione del pubblico: le tesi rivolte a dimostrare che la pubblicità commerciale rientra nella diffusione del pensiero, e trova quindi tutela nell'articolo 21 costituzionale sulla libertà di opinione appaiono, oramai, sempre più deboli.

b) Nel nostro ordinamento non si riscontra una legislazione speciale sulle operazioni di credito al consumo. Nè vi sono norme che impongono agli istituti che rilasciano carte di credito, o alle imprese che praticano il credito al consumo, di assicurare agli utenti determinati tipi di informazione: l'obbligo di informazione, i suoi inadempimenti, i suoi contenuti, sono disciplinati dalle regole generali del codice civile, che riguardano la conclusione e l'esecuzione del contratto (articoli 1321 ss, c.c.). La giurisprudenza in materia di credito al consumo è pressochè inesistente, sì che l'utente non può fare affidamento su una consistente tutela nel momento del credito. In altri ordinamenti, per contro, numerosi sono gli interventi legislativi in questo settore: da ultimo, il legislatore francese ha approvato una articolata disciplina delle operazioni di credito.²¹

c) Anche in materia di condizioni generali di vendita, per lo più praticate mediante moduli o formulari predisposti dalle imprese, i controlli possibili sulla base della disciplina vigente non sono sufficientemente adeguati agli scopi della tutela del consumatore, qui considerato come "contraente debole". La disciplina degli, articoli 1341-1342 c.c., infatti, non offre che strumenti utili al predisponente, dal momento che vi si prevede la possibilità di imporre clausole vessatorie, se sottoscritte dall'aderente, e un onere di conoscibilità a carico dell'aderente stesso. Nè vi sono disposizioni speciali che impongano alle imprese oneri di informazione degli utenti prima dell'acquisto e relative alle modalità dell'operazione, ai suoi aspetti economici, e così via.

Ormai in molti ordinamenti europei si sono introdotte leggi speciali sulle condizioni generali praticate nei confronti dei consumatori: il modello più accurato è quello tedesco (*AGB Gesetz*, del 1976); cui si affiancano quello inglese (*Unfair Contract Terms Act*, 1977) e quello francese (1. 10 gennaio 1978, n. 78-23). La dottrina italiana ha seguito con estrema attenzione i nuovi interventi legislativi, traendone spunto per promuovere proposte di modifica degli, articoli 1341 e 1342 c.c.²²

²¹ Legge 10 gennaio 1978, n. 78-22, comm. da Alpa, *Foro italiano*, 1978.

²² Per una prima riconoscizione v. Alpa e Bessone, *Tecnica e controllo dei contratti standard*, Rimini, Maggioli, 1985.

Questi modelli di controllo riguardano le prassi negoziali praticate dalle imprese, la loro formazione, i loro contenuti; non si estendono ad imporre alle imprese obblighi di informazione, ma realizzano comunque un consistente obiettivo di protezione del contraente debole, incidendo addirittura sui contenuti economici dell'operazione conclusa. Si consideri, a mero titolo esemplificativo, il modello tedesco.²³

Si prevede infatti un duplice strumento di controllo: una "lista nera" nella quale si indicano le clausole vessatorie di per sé considerate nulle, perchè contrarie, per loro natura, agli interessi dei consumatori; ancora, si indicano alcuni principi in base ai quali clausole non ricomprese nella lista possono tuttavia esser dichiarate nulle dal giudice se eccessivamente gravose per l'aderente.

d) Sulla disciplina delle etichette dei prodotti molto si è discusso, negli anni recenti, sia per attuare la l. n. 283 del 1962, sia per estendere la disciplina vigente, prevista per i soli prodotti alimentari, a tutti i prodotti che possono costituire pericolo per i consumatori, o comunque che si debbono segnalare, nei loro componenti, per una razionale scelta del pubblico nel momento dell'acquisto. Del dibattito in corso, al quale hanno preso parte sindacati, cooperative, operatori del diritto, non è necessario, in questa sede, offrire diffusi ragguagli. È invece utile riassumere i confini giuridici della questione, con riferimento anche alla tutela del "segreto industriale".

A questo riguardo, già in talune iniziative promosse dal movimento cooperativo si era avuto modo di precisare che la tutela del segreto industriale, in gran parte affidata alla disciplina del codice civile (in materia di concorrenza sleale, di obbligo di fedeltà, quando non direttamente di responsabilità civile in generale) non può essere considerata in una prospettiva univoca: occorre infatti distinguere, nel "segreto industriale", due aspetti tra loro differenti. Il primo è il segreto di fabbricazione; il secondo il segreto sui contenuti del prodotto. Intendendo per segreto di fabbricazione il segreto che circonda il processo produttivo, le tecniche di produzione, le formule con le quali sono trattati i componenti, è evidente che tale segreto —prevalente nel mantenere la individualità del prodotto— non deve essere svelato per tutelare la salute dei consumatori; si può lasciare nell'ombra, essendo necessario per assicurare la individualità del prodotto e tutelare dalla concorrenza l'impresa produttrice.

²³ Sul quale v. Bonell, "Prime osservazioni in ordine alla recente legge tedesca sulle condizioni generali di contratto", *Giurisprudenza Commerciale*, 1977, pp. 479 ss.

Diverso è invece il discorso sul segreto relativo ai componenti del prodotto: in questo caso, è proprio l'esigenza di proteggere la salute dei consumatori, troppo spesso esposti al rischio di danni per l'ingestione di ingredienti nocivi, di sostanze avariate, di componenti pericolose, che consiglia di superare il limite del segreto industriale, e, nello conflitto tra l'esigenza di proteggere la salute del pubblico, di preferire il secondo aspetto del dilemma. Preferenza, per così dire, obbligata, dal momento che nella gerarchia degli interessi tutelati, già la carta costituzionale indica la prevalenza della tutela della salute (*ex articolo 32*) rispetto agli interessi economici dell'impresa (*ex articolo 41, 2*).

A questa conclusione si può pervenire anche leggendo la direttiva proposta dalla Cee sul ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri concernenti l'etichettaggio e la presentazione delle derrate alimentari destinate al consumatore finale.

Assai arduo è comunque argomentare in questi termini, a fronte di una compatta opinione dottrinale, che difende il segreto industriale, e degli orientamenti della giurisprudenza, in questo settore poco sensibile ai precetti della Costituzione.

e) In assenza di una legislazione *ad hoc* sulla informazione del pubblico in ordine all'andamento dei prezzi, si possono richiamare le norme che, in oggi, disciplinano la formazione dei prezzi, e indicare alcuni aspetti della riforma attualmente progettata. Anche in questo settore, comunque, le considerazioni conclusive non possono che essere deludenti: nella maggior parte dei casi, gli organismi pubblici deputati al controllo dei prezzi assumono le informazioni direttamente dalle imprese interessate, venendo così a vanificare il controllo; nel contempo, la partecipazione dei rappresentanti dei consumatori negli organismi di controllo risulta assolutamente inadeguata alle finalità di tutela del pubblico. Una sommaria analisi del settore documenta con persuasive argomentazioni questo assunto.

La disciplina vigente, infatti, non offre particolari strumenti di controllo a vantaggio dei consumatori: la raccolta di informazioni è organizzata dal C.i.p. sulla base delle indicazioni offerte dalle stesse imprese; le associazioni dei consumatori non godono di rappresentanza, se non nelle commissioni provinciali consultive; ma la presenza in questi organismi non è affatto idonea a esprimere le esigenze del pubblico.

f) Le garanzie della vendita, che comportano la indicazione di informazioni all'acquirente del prodotto, sono disciplinate dal codice civile, in particolare dagli articoli 1490 ss. Nel modello di disciplina qui accolto, tuttavia, si considerano soltanto le ipotesi in cui il prodotto presenti vizi occulti, o sia privo di qualità essenziali. La presenza di vizi palesi

escluye la tutela del consumatore: dispone infatti testualmente il codice civile che "non è dovuta la garanzia se al momento del contratto il compratore conosceva i vizi della cosa; parimenti non è dovuta se i vizi erano facilmente riconoscibili, salvo, in questo caso, che il venditore abbia dichiarato che la cosa era esente da vizi". L'orientamento della giurisprudenza non sembra particolarmente sensibile ai problemi di tutela del consumatore, mentre la dottrina ha operato vari tentativi per estendere la portata di queste norme.²⁴

Occorre comunque precisare, per singoli punti, che nella generalità dei casi non si applicano le norme sulla garanzia della vendita, perchè le imprese ricorrono a forme di garanzia di buon funzionamento (articolo 1512 c.c.) e possono quindi liberamente circoscrivere o escludere la garanzia ordinaria; che le norme del codice civile, improntate al modello di vendita individuale della tradizione ottocentesca, disciplinano soltanto il rapporto contrattuale tra il dettagliante e l'acquirente, e i singoli rapporti che fanno parte della catena di distribuzione del prodotto, ma non riguardano il rapporto diretto "impresa produttrice-acquirente", nè si estendono al semplice utente non acquirente; che, ancora, il controllo sui contenuti della garanzia, comunque, è sempre affidato all'iniziativa processuale dell'acquirente, non essendo predisposto alcun controllo legislativo sulle condizioni di garanzia.

g) Anche nel caso in cui il consumatore sia danneggiato da un prodotto, è difficile realizzare finalità di tutela mediante la richiesta di informazioni adeguate da parte del produttore. Una tesi avanzata in dottrina²⁵ è stata contestata nel suo fondamento giuridico; ed ora la dottrina prevalente si orienta verso l'applicazione del articolo 2043 c.c. sia per affermare la colpa presunta dell'impresa, sia per accollarle una responsabilità di tipo oggettivo.²⁶

La giurisprudenza, nelle rare sentenze che si registrano nel settore, non presenta orientamenti univoci; anzi, è ormai divenuto famoso un caso nel quale le informazioni fornite dal produttore di un elettrodomestico (si trattava di una lavabiancheria) pur risultate errate, non

²⁴ v. Bianca, *La vendita e la permuta*, Torino, 1972, pp. 878 ss.; Visintini, *La reticenza nella formazione dei contratti*, Padova, 1972, pp. 230 ss.

²⁵ Da Ghidini, *La responsabilità del produttore di beni di consumo*. I. *Profili pre-contrattuali*, Milano, Giuffrè, 1970.

²⁶ Carnevali, *La responsabilità del produttore*, Milano, Giuffrè, 1974; Alpa, *Responsabilità dell'impresa e tutela del consumatore*, Milano, Giuffrè, 1975; e, più di recente, Bessone, "La responsabilità del produttore", *Responsabilità Civile e Previdenza*, 1979.

sono valse a far ottenere il risarcimento del danno da parte dell'utente danneggiato.²⁷

Quali fonti alternative al monopolio delle imprese nella circolazione delle informazioni sui prodotti si sono, tempo fa, indicati: a) i dipendenti delle imprese medesime; b) i mezzi di stampa.

Sia nel primo caso, sia nel secondo, gli ostacoli giuridici alla diffusione organizzata di informazioni sulla qualità dei prodotti sembrano assai consistenti. Ed infatti la comunicazione di notizie relative al processo di fabbricazione dei prodotti, di cui il dipendente dell'impresa produttrice sia venuto a conoscenza, per ragioni del suo impiego, o in occasione dello svolgimento dell'attività lavorativa, comporta —secondo l'opinione dominante— violazione dell'articolo 2105 c.c., che recita testualmente: "il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, nè divulgare notizie attinti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da potere arrecare ad essa pregiudizio". Entrambe le ipotesi che si possono considerare (acquisizione di dati relativi al processo di fabbricazione, diffusione di informazioni che in qualche modo risultino dannose per l'impresa) sono pertanto colpite dalla sanzione prevista dallo stesso codice per la violazione dell'obbligo di fedeltà (articolo 2106). Certo, si può discutere sulla natura di questo obbligo, e sulla finalità della norma, che è prevalentemente rivolta alla difesa degli interessi economici dell'imprenditore nei confronti dei suoi concorrenti; ma la stessa dizione della norma sembra impedire la diffusione di notizie che arrechino comunque discredito all'impresa e ne possano pregiudicare la posizione sul mercato. E anche a voler considerare questa disposizione come la direttiva fondamentale del legislatore in materia (e senza confrontarla con talune norme della Costituzione, come il diritto alla salute, sancito dall' articolo 32, o il limite dell'utilità sociale, disposto per le attività imprenditoriali dall'articolo 41) si deve considerare poi che una iniziativa affidata ai dipendenti incontra ostacoli di ordine economico-pratico notevole (è infatti una iniziativa volontaristica, può comportare la perdita del posto di lavoro e contrasti tra la commissione interna e l'imprenditore, quando non pregiudicare la stessa produttività dell'impresa).

Quanto alla informazione mediante mezzi di stampa, gli ostacoli giuridici comprendono sia la esposizione ad azioni intentate dagli imprenditori per diffamazione, o per lesione della reputazione economica, sia

²⁷ v. Alpa e Bessone, *La responsabilità del produttore*. 2a. ed., Milano, Giuffrè, 1987.

le conseguenze sopra accennate sull'impiego del *Warentests*. E non si deve poi sottovalutare il fatto che in molti casi la interconnessione "pubblicità-proventi economici-circolazione delle informazioni" è fattore deterrente di molte iniziative a favore del pubblico.

La disciplina esistente non agevola, bensì ostacola la circolazione di informazioni sui prodotti a vantaggio dei consumatori. Anche a voler promuovere la interpretazione estensiva di molte norme, come l'articolo 2043 c.c. per affermare la responsabilità del produttore, gli articoli 1337 e 1338 c.c. o 1490 ss. c.c. per imporre obblighi di informazione a carico del venditore, o ancora l'articolo 2598 c.c. per controllare i messaggi menzogneri o sollecitare la pubblicità comparativa, i risultati cui si potrebbe pervenire sarebbero comunque modesti, e certamente inadeguati alle esigenze di informazione che la struttura dei rapporti di mercato tra imprese e consumatori oggi denuncia.

I modelli di intervento legislativo che ormai si moltiplicano in molti paesi europei sono una sicura via per accelerare il processo di tutela del consumatore, per circoscrivere il monopolio delle informazioni detenuto dalle imprese produttrici, per attivare organismi pubblici a difesa della collettività.

Le iniziative, in fase progettuale, della Comunità Economica Europea costituiscono un obiettivo fondamentale nella protezione dei consumatori, e la loro realizzazione, in forma di direttiva vincolante per gli stati membri, un notevole impulso ad operare in questo senso. Ma l'esperienza degli ultimi anni ha rivelato molteplici lacune nel progetto comunitario.

Per parte sua, il legislatore italiano, inoperante in questo settore ormai da decenni, non può non riconoscere l'esigenza di una consistente e libera circolazione di informazioni, nè trascurare gli obblighi che dovrà assumere nei confronti degli organismi comunitari nel momento in cui le direttive saranno approvate. Essenziale diventa allora il contributo che, per agevolare l'introduzione di una legislazione speciale, in materia di informazione del consumatore, possono offrire gli organismi privati, le associazioni, i sindacati, le forme della cooperazione.

7. Tecniche di intervento e controllo dall'interno dell'impresa. Episodi e proposte. Il c.d. recalla dei prodotti

Non si registrano —ad eccezione delle importanti esperienze della cooperazione (cooperative di produzione e di consumo)— tentativi di introduzione di gruppi o rappresentanti di consumatori nella compagine

dell'impresa. Gli episodi di cui talvolta si tratta nelle analisi del fenomeno sono del tutto marginali e irrilevanti.

Remo Franceschelli fa riferimento agli esperimenti compiuti dalle due società elettriche Selt-Valdarno e Romana di Elettricità che deliberarono, in occasione di recenti aumenti di capitale, di riservare una parte di essi (1 milione su 2,5 milioni di azioni d'aumento) non già ai dipendenti, ma agli utenti della società, previa rinuncia al diritto di opzione da parte degli azionisti. Aggiungeva Franceschelli:

questi due esempi si staccano da quelli di azionariato dei dipendenti, per avvicinarsi a quelli di azionariato popolare vero e proprio, benché si distinguano anche da questi per l'elemento di qualificazione particolare (essere iscritti fra gli utenti della società e quindi avere stipulato con essa un contratto di somministrazione, e usare delle sue forniture) che si richiede al potenziale azionista. Sicché, e sia detto in via d'inciso, e molto dubbio se possa applicarsi, in questo caso, il 4° comma (aggiunto) dell'articolo 2441 cod. civ.

Secondo le dichiarazioni delle società l'esperimento era così motivato: l'assemblea straordinaria degli azionisti della Società Romana di Elettricità,

ravvisata l'esigenza che la base azionaria corrisponde ad un evidente e ben inteso interesse della società a favorire e facilitare la partecipazione degli utenti al capitale sociale onde creare le basi di un diretto consapevole interessamento dei consumatori all'attività dell'impresa fornitrice di energia elettrica, anche in vista del suo futuro sviluppo e della sua tutela nel quadro dell'economia generale del paese etc.

Nessuna disposizione amministrativa prevede poi la legittimazione dei consumatori a promuovere azioni nei confronti dei produttori dei beni di consumo che si rendano inadempienti alle prescrizioni legislative. Esempio, a questo riguardo, è la disciplina degli alimenti e bevande. Come sottolinea Annamaria Galoppini, la legge 30 aprile 1962, n. 283 (integrata dalla legge 26 febbraio 1963, n. 441) maturata dopo un'elaborazione decennale, in un clima in cui il valore della salute viene acquistando una sua autonoma dimensione sulla base della solenne indicazione costituzionale postula una tutela diretta, non solo rispetto alle esigenze di controllo pretezionistico o fiscale, ma anche alle generali misure di polizia sanitaria. La discussione parlamentare della legge 30 aprile 1962, citata mostra come si fosse presa coscienza dell'insufficienza

delle leggi vigenti nel provvedere alla salubrità della produzione e del commercio delle sostanze alimentari, anche in rapporto al notevole sviluppo raggiunto dall'industria del ramo. Da ciò un netto mutamento di prospettive: ²⁸ la salute del consumatore è bene primario, oggetto di tutela diretta e specifica (in questo senso, continua la tutela del consumatore contro le frodi alimentari, impostata però sotto il profilo igienico-sanitario, ferme restando le norme repressive delle frodi in quanto tali); si dà ampio e preminente spazio alla prevenzione, intervenendo alla fonte, con controlli, standards e altre misure protettive nel momento della produzione e della conservazione degli alimenti, non limitandosi a evitare e punire lo smercio di sostanze guaste e pericolose; si detta una normativa sanitaria generale, non riferita ad un singolo alimento (latte, coloranti, etc.), bensì ad una "disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari".

I controlli che la legislazione attuale prevede sono quindi riservati all'autorità amministrativa o penale; l'iniziativa dei consumatori è circoscritta, pertanto, a semplici segnalazioni, denunce, rapporti presso le locali autorità.

È il caso, ad esempio, della legge 16 agosto 1962, n. 1354, sulla "disciplina igienica della produzione e del commercio della birra", che all'articolo 3 fa divieto di usare materia prime avariate o guaste o contenenti sostanze che per natura, qualità e quantità possano essere nocive, stabilendo ²⁹ accertamenti e controlli sanitari periodici sul personale e sugli ambienti di produzione, laddove la normativa anteriore si preoccupa solo di vietare l'uso di malattie prime diverse da quelle tipiche o l'aggiunta di sostanze estranee. E val la pena di confrontare, allo stesso proposito, l'articolo 5 della legge 10 marzo 1969, n. 69 sulla "istituzione di un controllo qualitativo sulle esportazioni di pomodori pelati e concentrati di pomodoro" con l'articolo 2 del r.d.l. 8 febbraio 1923, n. 501 sull'industria e il commercio delle conserve alimentari preparate con sostanze vegetali; l'articolo 25 della legge 29 novembre 1971, n. 1073 sulle "norme sanitarie sugli scambi di carni fresche tra l'Italia e gli altri Stati membri della CEE", con gli articoli 48 ss. del D.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320 sul regolamento di polizia veterinaria; gli articoli 16 e 30 del d.m. 21 marzo 1973 sulla "disciplina igienica degli imballaggi recipienti, utensili destinati a venire in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale", con il vecchio testo dell'articolo 247, t.u. leggi san., cit.

²⁸ Cfr. articoli 1, 2, 5, 11, 13, 14, 15, 16 legge citata.

²⁹ v. ad esempio, articoli 15 e 22.

Sulla stessa linea della legge 30 aprile 1962, n. 283, cit. e delle modificazioni rafforzative introdotte con la legge 26 febbraio 1963, n. 441 si pongono poi il D.P.R. 3 agosto 1968, n. 1255, sul "regolamento concernente la disciplina della produzione, del commercio e della vendita di fitofarmaci e dei presidi delle errate alimentazioni immagazzinate", il d.m. 14 luglio 1971 sul limite di contaminazione da mercurio dei prodotti ittici"; la legge reg. Lombardia 24 marzo 1975, n. 35, sugli "interventi sanitari per il miglioramento qualitativo del latte".

8. *I progetti comunitari*

Una iniziativa utile ai fini del controllo diretto dei consumatori sul processo di produzione è dato dalla rinuncia all'autorità penale di prodotti lesivi della salute, i cui difetti non siano occasionali ma di struttura; in altri termini riguardino tutta la serie del prodotto.

In ambito comunitario si è disposto un progetto di disciplina del *recall* dei prodotti (non ancora steso in un articolato) in cui si fa carico al produttore di ritirare dal mercato la merce difettosa qualora sia accertato che il prodotto è potenzialmente pericoloso.

9. *Controlli nel processo di fabbricazione*

Nessuna iniziativa specifica si è prefissa l'obiettivo di operare controlli del processo di fabbricazione; alle proposte dottrinali si è sempre obiettato che il processo deve rimanere segreto e qualsiasi controllo come si dice *in the plant* risulterebbe troppo rischioso per l'imprenditore.

Anche la proposta di unire le forze di consumatori e lavoratori, e attraverso le rappresentanze sindacali in fabbrica acquisire informazioni per poi promuovere azioni giudiziali contro l'imprenditore non si è mai tradotta in realtà; d'altra parte, la perdita di potere contrattuale del sindacato oggi in Italia e la conversione dei suoi obiettivi di azione ai temi originari (livelli salariali, occupazione, sicurezza nel lavoro) sono fattori che non alimentano, ma scoraggiano qualsiasi iniziativa in questo senso.

In conclusione, per quanto il nostro ordinamento potrebbe ammettere forme di controllo interno delle attività d'impresa da parte dei consumatori, le condizioni obiettive oggi esistenti rendono poco probabile e fortemente aleatoria qualsiasi iniziativa al riguardo.