

**Rapporto esplicativo
concernente la legge federale contro la concorrenza sleale
(LCSI)**

Indice

1. Linee guida dell'avamprogetto.....	4
1.1 Contesto	4
1.2 La nuova regolamentazione proposta	8
1.2.1 Rafforzamento della protezione materiale dalla concorrenza sleale	8
1.2.2 Migliore applicazione del diritto.....	9
1.2.3 Miglioramento della trasparenza dei prezzi per le prestazioni di servizi (art. 16 avamprogetto LCSI)	11
1.3 Sviluppo e valutazione della soluzione proposta.....	11
1.4 Confronto giuridico e rapporto con il diritto europeo.....	14
2. Spiegazioni relative ai singoli articoli.....	16
3. Conseguenze	22
3.1 Conseguenze per la Confederazione	22
3.2 Conseguenze per Cantoni e Comuni	22
3.3 Conseguenze per l'economia	22
4. Rapporto con il programma di legislatura	24
5. Aspetti giuridici	24
5.1 Costituzionalità e legalità.....	24
5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	24
5.3 Delega di competenze legislative	24

Allegato 1

Statistiche dei reclami

Abbreviazioni

AIMP	assistenza internazionale in materia penale
CCG	condizioni commerciali generali
CE	Comunità europea
CFC	Commissione federale del consumo
cfr.	confronta
CN	Consiglio nazionale
CO	legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del Codice civile svizzero (Libro quinto: Diritto delle obbligazioni); RS 220
consid.	considerando
Cost.	Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999; RS 101
CP	Codice penale svizzero del 21 dicembre 1937; RS 311.0
CUP	Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale, riveduta a Stoccolma il 14 luglio 1967; RS 0.232.04
DFGP	Dipartimento federale di giustizia e polizia
DTF	decisione del Tribunale federale
ed.	edizione
FF	Foglio federale
LCSI	legge federale del 19 dicembre 1986 contro la concorrenza sleale; RS 241
LDIP	legge federale sul diritto internazionale privato
LIC	legge federale del 5 ottobre 1990 sull'informazione dei consumatori
marg.	marginale
OCSE	Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
OIP	ordinanza dell'11 dicembre 1978 sull'indicazione dei prezzi; RS 942.211
OLLS	ordinanza del 27 maggio 1924 relativa alla legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate; RS 935.511
PMI	piccole e medie imprese
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
sic!	rivista di diritto della proprietà intellettuale, dell'informazione e della concorrenza
UE	Unione europea
UFG	Ufficio federale di giustizia

1. Linee guida dell'avamprogetto

1.1 Contesto

Antefatti

Negli ultimi anni si è tentato a più riprese di migliorare alcuni punti della legge contro la concorrenza sleale. Quasi tutte le proposte di modifica presentate facevano parte di importanti pacchetti legislativi¹. Questi progetti – fra cui citiamo il rafforzamento della protezione dei consumatori nel commercio elettronico (2000), la revisione totale della legge sulle lotterie (2002 - 2004) e la revisione della legge federale sull'informazione dei consumatori (LIC; 2005) – non sono andati a buon fine per vari motivi; di conseguenza anche le auspiccate modifiche della LCSl non sono state realizzate. L'obiettivo della presente modifica della LCSl è di riprendere diversi elementi dei progetti di revisione della legge sulle lotterie e della LIC e di completarli con alcuni nuovi aspetti. Contrariamente a quanto è avvenuto per i principali punti dei progetti di legge abbandonati, durante le precedenti consultazioni le disposizioni della LCSl non hanno suscitato critiche di fondo. Il 22 novembre 2006, sospendendo il progetto di regolamentazione dell'«ambush marketing», il Consiglio federale ha inoltre deciso di creare, nell'ambito della prossima revisione della LCSl, le basi legali che permettano lo scambio di informazioni con le autorità estere di vigilanza in materia di concorrenza sleale.

La LCSl attuale

Uno dei principali obiettivi della revisione totale della LCSl del 1986 consisteva nell'evidenziare la tridimensionalità del diritto della concorrenza sleale (equiparazione degli interessi dell'economia, dei consumatori e della collettività). La legge protegge la concorrenza leale, le cui distorsioni attraverso pratiche sleali danneggiano non soltanto i concorrenti, ma anche i consumatori (art. 1 LCSl). È quindi sleale e illecito qualsiasi comportamento o pratica d'affari ingannevole, o altrimenti lesivo delle norme della buona fede, che influisce sui rapporti tra concorrenti o tra fornitori e clienti (art. 2 LCSl). Le pratiche d'affari sleali in questione sono indicate nella clausola generale e sono descritte attraverso una serie di elementi costitutivi (art. 3 - 8 LCSl).

La LCSl si fonda sul diritto civile, anche se la violazione di alcune disposizioni, su richiesta di una persona avente la legittimazione attiva, può avere conseguenze penali. Le azioni civili e le querele penali devono essere presentate ai tribunali cantonali competenti o alle autorità di perseguimento penale. Sono legittimate ad agire le persone colpite nei loro interessi economici (concorrenti e clienti di ogni tipo), ma anche le associazioni professionali ed economiche e le organizzazioni d'importanza nazionale o regionale che per statuto si dedicano alla protezione dei consumatori (art. 9 e 10 LCSl). Anche la Confederazione, dal 1992, può proporre azioni se lo ritiene necessario per proteggere la reputazione della Svizzera all'estero e se le persone che hanno la legittimazione attiva risiedono all'estero (art. 10 cpv. 2 lett. c LCSl). È inoltre vincolata agli strumenti che la LCSl fornisce alle associazioni professionali ed economiche nonché alle organizzazioni per la protezione dei consumatori: le azioni di diritto civile previste all'articolo 9 capoversi 1 e 2 e il diritto di sporgere querela penale iscritto all'articolo 23 LCSl.

La parte della LCSl riguardante il diritto amministrativo (art. 16 - 20) disciplina l'indicazione dei prezzi al consumatore. Le relative disposizioni mirano a combattere gli abusi in caso di assenza di indicazioni o di indicazioni fallaci e a creare la trasparenza del mercato e dei prezzi. La LCSl prescrive l'obbligo di indicare i prezzi per tutte le merci e per le prestazioni di servizi designate dal Consiglio federale.

¹ Unica eccezione, il progetto posto in consultazione il 17 maggio 2006 sull'adeguamento della LCSl in vista del Campionato europeo di calcio 2008 (marketing parassitario o «ambush marketing»).

Lacune del diritto attuale

Le lacune del diritto attuale si situano a livello di alcune pratiche commerciali, dell'applicazione del diritto – compreso lo scambio di informazioni con le autorità estere di vigilanza in materia di concorrenza sleale – e della trasparenza dei prezzi delle prestazioni di servizi.

• Regolamentazione lacunosa di alcune pratiche commerciali

Le lacune consistono nell'assenza di una norma chiara sulle offerte di iscrizione in registri e sui sistemi piramidali, oltre che nella difficoltà di applicare la disposizione relativa alle condizioni commerciali generali abusive (CCG; art. 8 LCSL).

Truffe degli annuari

Gli abusi commessi tramite l'uso di moduli poco trasparenti, che propongono l'iscrizione in ogni sorta di registro e la cui utilità è scarsa, se non inesistente, sono diffusissimi (cfr. allegato 1). Vittime di questi abusi sono tanto le PMI, quanto le grandi aziende, le amministrazioni e i liberi professionisti. I metodi utilizzati per acquisire clienti sono molteplici. Qui di seguito elenchiamo i principali.

Materiale pubblicitario

Il materiale pubblicitario che propone l'iscrizione in un elenco professionale è spesso distribuito in massa e sotto forma di moduli. Gli autori di questo materiale inducono a credere che l'iscrizione nell'elenco professionale sia gratuita. A tale scopo, stampano già sul modulo l'indirizzo professionale. Per poter figurare su questo supporto pubblicitario apparentemente ideale, si chiede al destinatario della corrispondenza di verificare se il suo indirizzo professionale è corretto, se necessario di correggerlo, e di indicare quali prestazioni e prodotti propone.

Generalmente le prestazioni a pagamento e quelle gratuite sono mischiate nel testo e nella presentazione del modulo in modo tale da indurre il lettore disattento a credere che l'offerta sia interamente gratuita. Le clausole del contratto, spesso formulate in modo complesso e stampate in caratteri minuscoli, hanno effetti indesiderati: la firma e il rinvio del modulo implicano la stipulazione di un contratto la cui durata minima può variare da uno a tre anni. Le spese annuali che ne derivano si situano tra gli 800 e i 1'700 franchi (496 e 1'054 euro).

Chiamate telefoniche o fax non richiesti

Uno dei metodi più diffusi consiste nel far credere che esiste già un contratto di iscrizione. Se la persona contattata telefonicamente o per fax non desidera prorogare il preteso contratto, le viene chiesto di firmare il modulo che ha ricevuto per fax allo scopo di disdirlo. Seguendo questa raccomandazione, però, si conclude un contratto a carattere oneroso!

Fatture che celano un'offerta di iscrizione

Talvolta offerenti disonesti inviano una fattura che cela un'offerta di iscrizione in un elenco professionale. Il destinatario ha così l'impressione che esiste già un rapporto contrattuale, mentre invece è proprio pagando la fattura che stipula il contratto. I nuovi titolari di marchi o di aziende sono i bersagli privilegiati. Il momento scelto per inviare la pretesa fattura – immediatamente dopo la pubblicazione del nuovo marchio o della nuova società nel Foglio ufficiale svizzero di commercio – non è casuale: i destinatari, pensando di ricevere una fattura dell'Istituto federale della proprietà intellettuale o del registro di commercio del loro Cantone, versano l'importo richiesto e in tal modo stipulano inconsapevolmente un contratto.

Agenti di commercio

Una situazione ricorrente è quella degli agenti di commercio che si recano spontaneamente presso le aziende. Anche in questo caso firmare un modulo senza averlo letto può riservare spiacevoli sorprese. Alcuni agenti di commercio assicurano che l'iscrizione è gratuita, altri fanno credere che la firma serve unicamente all'aggiornamento dei dati contenuti nell'elenco telefonico o a confermarne l'esattezza. Un altro argomento specioso e frequente è che la firma permette semplicemente all'agente di commercio di dimostrare che si è recato presso l'azienda in questione. Fidarsi ciecamente di questi intermediari firmando i documenti che presentano significa rischiare di concludere un contratto della durata di diversi anni e da cui derivano costi considerevoli.

Riassumendo: le truffe consistenti nel proporre un'iscrizione in un registro privo di utilità causano notevoli fastidi a molte persone. Le esperienze fatte dalla Confederazione con le società che dalla Svizzera propongono sul mercato mondiale registri del tutto inutili mostrano che la LCSl non offre un quadro legale soddisfacente in materia di concorrenza sleale. Ne consegue che queste società possono intrappolare nella loro rete per anni, fino alla decisione della massima istanza giudiziaria², delle PMI e altre aziende o istituzioni, spesso con il risultato che i fatti incriminati cadono in prescrizione.

Sistemi piramidali

La commissione peritale istituita in vista della revisione totale della legge sulle lotterie ha proposto, nel suo rapporto del 25 ottobre 2002 e nell'avamprogetto di legge³ che ne è derivato, di togliere i cosiddetti sistemi «boule de neige» (sistemi a piramide o a valanga) dall'ordinanza del 27 maggio 1924⁴ relativa alla legge federale concernente le lotterie e le scommesse professionalmente organizzate (OLLS), per disciplinare questa materia nella LCSl. I sistemi piramidali comprendono, ad esempio, le catene di Sant'Antonio, caratterizzate dal fatto che i partecipanti devono, in qualche modo, versare una quota d'ammissione, o i sistemi di vendite e distribuzione a piramide o a valanga, come quello dello European Kings Club (EKC). Il fatto che questi sistemi attualmente sono disciplinati nella legge sulle lotterie è dovuto essenzialmente a ragioni storiche – nel 1938 la LCSl non esisteva ancora – e può essere spiegato solo in parte con argomenti obiettivi⁵.

Il Consiglio federale ha sospeso la revisione totale della legge sulle lotterie nel maggio 2004 dopo che, nell'ambito della consultazione, i Cantoni hanno chiesto che fosse affidata loro la competenza di rimediare alle lacune del settore delle lotterie e delle scommesse. Per questo motivo la disposizione sui sistemi «boule de neige», in particolare, non è stata trasferita nella LCSl. Il presente avamprogetto si propone di rettificare questa situazione.

Condizioni commerciali generali (CCG)

La creazione di strumenti legislativi che permettano di lottare efficacemente contro le condizioni commerciali generali (CCG) abusive è da ricondurre alle ripetute richieste della Commissione federale del consumo (CFC)⁶. Essa è anche stata più volte oggetto di interventi

² Cfr. ad es. DTF 129 IV 49 e DTF 129 IV 305.

³ <http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2002/3.html>

⁴ RS 935.511

⁵ I sistemi «boule de neige» sono stati integrati nell'OLLS nel 1938 con le imprese affini alle lotterie (RU 54 237); cfr. Gunther Arzt, Lehren aus dem Schneeballsystem: in Festschrift für Koichi Miyazawa, Baden-Baden, 1995, p. 519 segg.

⁶ L'ultima raccomandazione emessa in proposito all'attenzione del Consiglio federale data del 6 novembre 2007. La Commissione aveva già formulato delle raccomandazioni il 12 giugno 1997 e il 3 giugno 2003.

parlamentari⁷. Nella sua risposta alla mozione della Commissione degli affari giuridici del Consiglio nazionale (02.461), minoranza Leuthard (cfr. nota 7), il Consiglio federale si è dichiarato disposto a esaminare la possibilità di modificare il diritto svizzero in vista di un rafforzamento del sistema di controllo concreto e astratto del tenore delle CCG. Esso ha prospettato una tale soluzione nell'ambito della revisione della LIC, che proponeva di rinunciare all'esigenza dell'inganno nell'articolo 8 LCSI, anche perché il controllo astratto del contenuto è già previsto negli articoli 8 - 10 LCSI. Nell'ambito dell'avamprogetto di revisione della LIC, il Consiglio federale ha recepito la proposta del gruppo di lavoro interdipartimentale che voleva regolamentare interamente le CCG nel Codice delle obbligazioni. In seguito ai risultati estremamente controversi della procedura di consultazione, nel novembre 2005 ha deciso di non far proseguire l'avamprogetto di revisione della LIC, sicché la situazione giuridica relativa alle CCG è ancora in attesa di una soluzione. In base all'attuale articolo 8 LCSI, le CCG preformulate sono utilizzate in modo sleale soltanto se derogano notevolmente **in modo fallace**, a detrimento di una parte contraente, all'ordinamento legale applicabile direttamente o per analogia o prevedono una ripartizione dei diritti e dei doveri notevolmente in contrasto con quella risultante dalla natura del contratto. La dottrina considera questa disposizione un mezzo inadeguato per lottare contro le CCG abusive a causa del passaggio «in modo fallace»⁸, che impedisce, in particolare, un controllo astratto del tenore delle CCG come previsto inizialmente⁹. Non è quindi possibile qualificare come sleali condizioni commerciali generali formulate a detrimento di una delle parti contraenti adducendo il loro tenore abusivo.

- **Lacune nell'applicazione del diritto**

L'applicazione del diritto istituito è essenziale per garantire l'efficacia della legislazione. Anche la migliore delle regolamentazioni non serve a nulla se non è applicata. La LCSI presenta due punti deboli che determinano la sua applicazione lacunosa.

In primo luogo, l'applicazione su scala nazionale è interamente affidata al settore privato. Il diritto attuale consente alla Confederazione di intervenire contro le pratiche commerciali sleali unicamente se una persona o un'azienda in Svizzera minaccia gli interessi economici di aziende o clienti residenti all'estero e, così facendo, danneggia la reputazione della Svizzera all'estero (art. 10 cpv. 2 lett. c LCSI). Le imprese e i consumatori residenti in Svizzera sono quindi meno protetti di quelli residenti all'estero. In generale, il rischio legato alle spese processuali è troppo elevato perché un'azienda o un cliente minacciati da un inganno decidano di adire le vie legali nell'intento altruistico di tutelare altre possibili vittime da una concorrenza sleale. Soltanto se sono in gioco importanti interessi personali un concorrente o un cliente è disposto a intentare un'azione contro l'autore di una pratica commerciale sleale. La capacità finanziaria delle organizzazioni dei consumatori è troppo scarsa perché queste possano intervenire regolarmente contro le pratiche sleali di una certa rilevanza. In diversi settori queste pratiche toccano interessi collettivi e sarebbe pertanto auspicabile un intervento d'ufficio. Basti pensare alle truffe via Internet, che dal 2005 si sono moltiplicate, o alle promesse di vincita ingannevoli continuamente diffuse dagli stessi autori, alle quali è esposta gran parte della popolazione. Dalle segnalazioni delle persone interessate emerge chiaramente che la situazione giuridica attuale risulta incomprensibile. In questi casi manca inoltre una base legale per poter informare il pubblico citando per nome le aziende coinvolte.

⁷ Mozione della Commissione degli affari giuridici CN (02.461), minoranza Leuthard, del 23 giugno 2003, concernente il controllo delle condizioni generali, trasmessa dal Consiglio nazionale il 3 ottobre 2003 sotto forma di postulato. Anche iniziativa parlamentare Sommaruga Simonetta del 20 dicembre 2006 (06.489), intitolata «Contro le clausole abusive stampate a caratteri piccoli».

⁸ Cfr. Baudenbacher, Lauterkeitsrecht, Kommentar zum Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG); S. Gallo/Berlino 2000, n. 23 segg. ad art. 8; M. M. Pedrazzini/F. A. Pedrazzini, Unlauterer Wettbewerb UWG, 2^a ed., Berna 2002, n. 12.02.

⁹ Messaggio sulla legge federale contro concorrenza sleale (LCS) del 18 maggio 1983, FF **1983** II 985 segg.

Secondariamente, mancano le basi legali necessarie allo scambio di informazioni con le autorità estere competenti in materia di concorrenza sleale. Il fenomeno della globalizzazione e Internet hanno comportato uno sviluppo considerevole delle pratiche commerciali transfrontaliere sleali, una tendenza che risulta anche dalla statistica annuale della SECO che rileva i reclami provenienti dall'estero riguardanti le pratiche commerciali di aziende svizzere (2006: 1100 reclami; 2007: 800 reclami¹⁰, cfr. allegato 1). Viceversa, sono in continuo aumento anche le PMI e i consumatori svizzeri vittime di truffe concepite all'estero. Si pensi alle truffe degli annuari, alle truffe via Internet e alle promesse di vincita. La Svizzera non può prescindere in tale ambito dalla cooperazione con le autorità partner estere. È quindi indispensabile disporre delle basi legali necessarie sia per tutelare la reputazione della Svizzera che per lottare efficacemente contro le truffe internazionali. Questo vale anche per la norma anti-spam della LCSl¹¹, entrata in vigore il 1° aprile 2007. Il problema degli spam crea una nuova dimensione nella cooperazione internazionale e nello scambio di informazioni che ne deriva.

- **Scarsa trasparenza nei prezzi delle prestazioni di servizi**

Secondo il diritto vigente, sono soggette all'obbligo di indicare i prezzi al consumatore le prestazioni di servizi designate dal Consiglio federale (art. 16 cpv. 1 LCSl). Ciò ha fatto sì che la lista di queste prestazioni, contenuta nell'ordinanza d'esecuzione¹², si sia allungata sempre di più. Inoltre ha suscitato critiche il fatto di dover indicare i prezzi per alcune prestazioni, ma non per tutte. In realtà, le prestazioni che non sottostanno all'obbligo di indicazione dei prezzi sono molte e ciò è difficilmente concepibile nell'ottica della trasparenza dei prezzi e del mercato. Si possono menzionare in proposito l'intero settore dei trasporti o alcune professioni liberali come quella di notaio o di veterinario.

1.2 La nuova regolamentazione proposta

Il presente avamprogetto propone di disciplinare diversi punti per rimediare alle lacune indicate. L'obiettivo perseguito è di rafforzare il principio di «concorrenza leale» a tre livelli, migliorando: 1) la protezione materiale da determinate pratiche commerciali sleali, 2) l'applicazione del diritto e 3) la trasparenza dei prezzi per le prestazioni di servizi.

1.2.1 Rafforzamento della protezione materiale dalla concorrenza sleale

Essenzialmente, si tratta di introdurre due nuovi elementi costitutivi nella legge e di rivedere la formulazione di una disposizione esistente per renderla più efficace.

- **Nuova norma che fissa chiaramente il quadro entro il quale le offerte di iscrizione in registri sono considerate leali (art. 3a avamprogetto LCSl)**

Questa nuova norma elenca i diversi elementi che devono necessariamente figurare in un'offerta di iscrizione in un elenco di indirizzi o in un registro professionale, ossia il carattere oneroso dell'offerta, la durata del contratto, il prezzo totale che ne deriva nonché la diffusione e la forma della pubblicazione. Queste informazioni devono essere indicate in caratteri grandi, in un punto ben visibile e in un linguaggio comprensibile. L'invio di fatture per l'iscrizione in un registro dev'essere vietata se non è stata prima effettuata una richiesta corrispondente. La nuova disposizione si ispira ai principi del Tribunale federale in materia di

¹⁰ La diminuzione del numero di reclami registrata nel 2007 rispetto al 2006 si spiega in due modi: 1. Per i casi in cui la SECO aveva già presentato un'azione civile o una querela, le autorità partner estere sono state invitate a non più trasmettere nuovi reclami. 2. Alla fine del 2006 e all'inizio del 2007, i Cantoni di Vaud e di San Gallo hanno adottato provvedimenti penali nei confronti di molte persone coinvolte in invii di pubblicità di massa in Francia e Inghilterra.

¹¹ Art. 3 lett. o; RU **2007** 921 940.

¹² Ordinanza dell'11 dicembre 1978 sull'indicazione dei prezzi (OIP; RS **942.211**): art. 10 cpv. 1 lett. a - t.

fatture che celano un'offerta¹³ e al codice deontologico della Lega svizzera degli editori di annuari e banche dati (SADV)¹⁴.

- **Nuovo elemento costitutivo che descrive la slealtà dei sistemi piramidali (art. 3b avamprogetto LCSl)**

Il divieto dei sistemi di distribuzione che applicano il principio della piramide, della valanga o «boule de neige», oggi regolamentato nell'OLLS, sarà trasferito nella LCSl. Occorrerà tuttavia introdurre nella legge una lista di criteri che permetta di effettuare una migliore distinzione tra i sistemi piramidali illegali e i sistemi legali di marketing multilivello («multi-level-marketing»). La maggior parte dei sistemi a piramide consiste in una ripartizione aggressiva dei fondi dalla base verso il vertice della piramide, spesso camuffata dalla vendita abbinata di uno specifico tipo di merce o di servizio. Nei Paesi confinanti con il nostro queste pratiche sono generalmente disciplinate nel diritto in materia di concorrenza sleale o di protezione dei consumatori. L'introduzione della regolamentazione di questa materia nella LCSl è quindi pertinente.

- **Riformulazione più efficace della disposizione sulle condizioni commerciali generali (art. 8 LCSl)**

Una riformulazione della disposizione della LCSl dedicata alle condizioni commerciali generali CCG, tra l'altro togliendo il passaggio «in modo fallace», permetterà di effettuare, oltre al controllo delle modalità di stipulazione del contratto (lett. a), un controllo astratto del tenore delle CCG (lett. b). In altre parole, il giudice potrà dichiarare che determinate CCG sono sleali basandosi sul loro contenuto. La disposizione modificata corrisponde all'intenzione espressa dal Consiglio federale nella sua risposta alla mozione della Commissione degli affari giuridici, minoranza Leuthard¹⁵, anche se non è del tutto identica a quella che aveva proposto precedentemente¹⁶. Indubbiamente una parte della dottrina pende a favore di una regolamentazione delle CCG nel Codice delle obbligazioni o in una legge specifica, ma la modifica qui prevista ha il vantaggio di essere concisa. Infine, è opportuno regolare il problema là dove esiste già una regolamentazione centrale, anche perché sarebbe poco razionale introdurre delle norme speciali in diverse leggi specifiche (ad es. nella legge sul contratto d'assicurazione). A ciò si aggiunge il fatto che la LCSl attribuisce alle organizzazioni dei consumatori la legittimazione ad agire¹⁷.

1.2.2 Migliore applicazione del diritto

L'estensione del diritto della Confederazione di proporre un'azione e la creazione delle basi legali necessarie allo scambio di informazioni con le competenti autorità estere in materia di concorrenza sleale sono i temi centrali di questo capitolo.

- **Estensione del diritto della Confederazione di proporre un'azione (art. 10 cpv. 3 segg. avamprogetto LCSl)**

La Confederazione deve poter adire le vie legali non soltanto quando le pratiche commerciali sleali ledono la reputazione della Svizzera all'estero (attuale art. 10 cpv. 2 lett. c LCSl), ma anche quando sono danneggiati interessi collettivi all'interno del Paese. In tal modo si possono difendere più facilmente gli interessi delle PMI e dei consumatori svizzeri minacciati

¹³ DTF 129 IV 49 (consid. 2.5); anche in: sic! 4/2003, 354 segg.

¹⁴ Ehrenkodex für die Mitglieder des Schweizerischen Adressbuch- und Datenbankverleger-Verbands (n. 7); www.sadv.ch/html/ehrenkodex_sadv.html

¹⁵ Nota 7.

¹⁶ Messaggio sulla legge federale contro la concorrenza sleale (LCS) del 18 maggio 1983, FF **1983** II 985 segg.

¹⁷ Art. 97 cpv. 2 Cost.; art. 10 cpv. 2 lett. b LCSl.

da pratiche commerciali sleali attuate in Svizzera e all'estero. Per interessi collettivi si intendono gli interessi che non riguardano né lo statuto giuridico né gli interessi economici di una singola persona fisica o giuridica minacciata da una pratica commerciale sleale. Si pensa essenzialmente alla minaccia di interessi di diverse persone, identificabili con una certa fascia d'età, un determinato settore economico o con la collettività. È anche necessario proteggere la concorrenza leale quale istituzione; essa non è infatti sufficientemente considerata in quanto tale poiché l'attenzione è maggiormente rivolta alle azioni individuali.

Inoltre la Confederazione deve avere la possibilità di informare il pubblico del comportamento sleale di un'azienda citandola per nome, nella misura in cui ciò è necessario a proteggere l'interesse pubblico. Potrebbe così evitare conseguenze dannose e, in casi di slealtà di una certa portata, arginare il prevedibile afflusso di reclami.

Occorre infine chiarire che, se la Confederazione fa uso del suo diritto d'azione, deve essere applicata la LCSl svizzera. In passato la questione è stata spesso controversa quando la Confederazione ha proposto un'azione civile per l'accertamento del carattere illecito o per omissione. In effetti, la legge federale sul diritto internazionale privato (LDIP)¹⁸ prevede che in caso di pretese derivanti da concorrenza sleale si applichi il principio dell'effetto. Di conseguenza, è applicabile il diritto dello Stato sul cui mercato si esplicano gli effetti dell'atto sleale. La legittimazione attiva conferita alla Confederazione dalle Camere federali nel 1992 (art. 10 cpv. 2 lett. c LCSl)¹⁹ e iscritta nella parte della LCSl dedicata al diritto civile, non sarebbe dunque quasi mai applicabile, in contraddizione con la volontà chiaramente espressa dal legislatore. La Confederazione si è sempre appellata al fatto che si è in presenza di una «legge d'applicazione immediata» ai sensi dell'articolo 18 LDIP. Sono quindi fatte salve le disposizioni del diritto svizzero che, dato il loro scopo particolare, devono essere imperativamente applicate indipendentemente dal diritto richiamato dalla LDIP. Il chiarimento proposto contribuisce in modo importante alla certezza e alla chiarezza del diritto.

- **Basi legali per la cooperazione con le autorità estere di vigilanza per quanto riguarda le pratiche d'affari sleali transfrontaliere (art. 21/22 avamprogetto LCSl)**

Le basi legali per la cooperazione con le autorità estere di vigilanza si ispirano alle disposizioni analoghe contenute in altre leggi²⁰. Le autorità estere interessate sono, per definizione, le autorità competenti in materia di concorrenza sleale e di protezione dei consumatori. Per evitare qualsiasi confusione, come è già avvenuto durante le consultazioni condotte nell'ambito della revisione della LIC nel 2005, bisogna precisare quanto segue: lo scambio di informazioni con le autorità estere di vigilanza riguarda unicamente il settore per il quale è conferita alla Confederazione la legittimazione attiva prevista dall'articolo 10 LCSl. Non si tratta quindi dell'assistenza amministrativa o giudiziaria nei settori classici della LCSl volti alla protezione individuale (ad es. confusione con un altro marchio, protezione delle prestazioni, denigrazione del concorrente).

La creazione delle basi legali necessarie allo scambio di informazioni tiene conto anche dell'evoluzione intervenuta nell'Unione europea e nell'OCSE: la prima ha definito misure per

¹⁸ RS 291; art. 136.

¹⁹ RU 1992 1514 1515; FF 1992 I 312.

²⁰ Cfr. ad es. art. 142 della legge federale del 23 giugno 2006 sugli investimenti collettivi di capitale; RS 951.31; art. 22 della legge federale del 20 giugno 2003 sul trasferimento internazionale dei beni culturali, RS 444.1; art. 7 della legge federale del 22 marzo 2002 sull'applicazione di sanzioni internazionali, RS 946.231.

lottare contro le pratiche commerciali sleali transfrontaliere²¹ e la seconda ne ha elaborate altre sotto forma di regolamentazione non vincolante («soft law»)²².

- **Leggeri adeguamenti nella parte dedicata al diritto penale (art. 23 cpv. 3 avamprogetto LCSl)**

Se avvia una procedura penale mediante querela, la Confederazione deve disporre dei diritti integrali di parte e deve poter interporre rimedi giuridici.

1.2.3 Miglioramento della trasparenza dei prezzi per le prestazioni di servizi (art. 16 avamprogetto LCSl)

Il presente avamprogetto introduce un cambiamento di sistema per l'indicazione dei prezzi per le prestazioni di servizi: propone di sottoporre anche queste ultime all'obbligo di indicare i prezzi, come già avviene per le merci. Il Consiglio federale emanerà in seguito, nell'ordinanza d'esecuzione, una lista di eccezioni relative a prestazioni di servizi per le quali un'applicazione della legge pone problemi o che riguardano il diritto specifico (ad es. offerte su misura, prestazioni assicurative). In tal modo si vuole evitare di estendere indefinitamente la lista delle prestazioni di servizi sottoposte alla legge. L'obbligo di indicare i prezzi si applica unicamente alle offerte di prestazioni di servizi rivolte ai consumatori.

1.3 Sviluppo e valutazione della soluzione proposta

Il rafforzamento della protezione materiale della concorrenza leale e dell'applicazione del diritto permetterà di migliorare le condizioni generali del diritto della concorrenza e di rafforzare in tal modo il concetto di concorrenza leale e, quindi, la sua qualità. Le modifiche proposte sono sviluppate nei punti 1.1 e 1.2. A titolo complementare si rilevano i seguenti punti:

- Per inquadrare il fenomeno delle *truffe degli annuari* si dovrebbe interpretare la clausola generale del diritto della concorrenza sleale (art. 2 LCSl) e la disposizione che vieta di indurre in errore (art. 3 lett. b LCSl) in modo da favorire la lealtà della concorrenza. Spesso, tuttavia, i tribunali esitano a esercitare il loro potere d'apprezzamento, che richiede da parte loro un'interpretazione di queste disposizioni di principio e in tal modo proteggono l'autore invece della vittima. Questo spiega del resto perché le truffe degli annuari hanno raggiunto i primi posti nelle classifiche dei metodi commerciali denunciati. La statistica contenuta nell'allegato 1 del presente rapporto mostra che, negli ultimi tre anni, le truffe dei registri hanno rappresentato molto più della metà di tutti i reclami indirizzati alla SECO. Oltre il 90% di questi giungono dall'estero e riguarda aziende stabilite in Svizzera, ma le cui offerte sospette non interessano il mercato svizzero. La Commissione svizzera per la lealtà ha intitolato «Das Jahr der fragwürdigen Register» («L'anno dei registri sospetti») il comunicato stampa del febbraio 2006 che accompagnava il suo rapporto annuale 2005. Più di un quarto di tutti i reclami che ha ricevuto si riferivano a offerte di iscrizione in registri ed elenchi. Secondo il suo rapporto annuale 2007, il 14,2% dei reclami presentati nel 2007 riguardava simili offerte²³.

Il caso della società XY di Zugo mostra quanto sia difficile per i tribunali applicare le disposizioni di principio della LCSl. Dal 1993, questa società ha inviato ad aziende di

²¹ Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori ("Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori"), GU. L 364 del 9.12.2004, p. 1; modificato da ultimo dalla direttiva 2007/65/CE, GU. L 332 del 18.12.2007, p. 27.

²² Linee direttive dell'OCSE per la tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali transfrontaliere fraudolente e ingannevoli, giugno 2003.

²³ Rapporto d'attività 2007 della Commissione svizzera per la lealtà, p. 22; vedi www.lauterkeit.ch

tutto il mondo fatture che celavano un'offerta di iscrizione in un registro. Molte di queste aziende, soprattutto quelle organizzate con una ripartizione del lavoro per settori, hanno versato l'importo indicato credendo che si trattasse di fatture emesse per prestazioni di cui avevano beneficiato, salvo poi scoprire di avere così stipulato un contratto di iscrizione della durata di diversi anni. La procedura penale avviata mediante querela penale dalla Confederazione si è conclusa più di otto anni dopo con una sentenza del Tribunale federale nella quale si stabiliva che le offerte utilizzate dagli accusati erano tali da indurre in errore²⁴. Tutta una serie di moduli non ha potuto essere verificata per intervenuta prescrizione. Conclusione: la società XY AG ha potuto continuare a praticare i suoi metodi abusivi per più di otto anni. L'introduzione nella LCSl di una disposizione che definisce le esigenze fondamentali relative alla trasparenza degli obblighi contrattuali, del prezzo e della durata del contratto creerà la certezza giuridica desiderata e aiuterà il tribunale a pronunciarsi rapidamente.

- La necessità di regolamentare i *sistemi piramidali* è incontestabile. Come rilevato precedentemente, questi sistemi sono vietati dall'OLLS dagli anni '30 del secolo scorso in quanto operazioni analoghe alle lotterie, dato che «menti ingegnose» tentano regolarmente di farvi ricorso per arricchirsi rapidamente. Rinviamo anche agli avvertimenti che l'Ufficio federale di giustizia pubblica in proposito quando un nuovo sistema «boule de neige» compare sul mercato²⁵. Nell'avamprogetto che ci riguarda si tratta di trasferire il divieto dei sistemi piramidali nella LCSl.
- Lo sviluppo relativo a una regolamentazione efficace delle *condizioni commerciali generali* nella LCSl è presentato ai punti 1.1 e 1.2 del presente rapporto. Si rammenta che le CCG sono già disciplinate nella LCSl, all'articolo 8, ed è dunque più logico aumentare l'efficacia della norma riformulandola in questo stesso contesto invece che attraverso diverse leggi specifiche (ad es. la legge sul contratto d'assicurazione).
- Gran parte della popolazione non comprende perché la Confederazione può proporre un'azione soltanto se le aziende o i consumatori vittime di pratiche commerciali illegali sono stabiliti all'estero e non se risiedono in Svizzera. L'avamprogetto intende correggere questa situazione, che è recepita come una discriminazione ingiustificata, e creare diritti uguali per tutti. Esso conferisce alla Confederazione la possibilità di agire contro le pratiche sleali di una certa entità, indipendentemente dal fatto che avvengano in Svizzera o all'estero. La condizione richiesta è che siano minacciati interessi collettivi: la Confederazione non potrà agire per proteggere interessi individuali. Oggi la Confederazione può proporre un'azione civile o sporgere una querela penale soltanto se lo ritiene necessario per proteggere la reputazione della Svizzera all'estero e se le persone che hanno la legittimazione attiva risiedono all'estero²⁶. L'obiettivo di questa disposizione è di permettere di lottare contro le pratiche commerciali sleali attuate a partire dalla Svizzera ai danni di terzi all'estero e che potrebbero danneggiare la reputazione della Svizzera²⁷. La SECO, a cui è stata delegato il diritto d'azione²⁸, ha già presentato diverse azioni o querele, che riguardavano principalmente pratiche commerciali sleali legate alla vendita di prodotti esoterici e pseudo-medici, giochi d'azzardo, promesse di vincita,

²⁴ DTF 129 IV 49 (consid. 2.5); anche in: sic! 4/2003, 354 e segg.

²⁵ Comunicati stampa del 13.8.2001 concernente il succo di "noni" e del 10.9.2002 concernente la partecipazione alle donazioni a catena; <http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2001/2001-08-13.html> e <http://www.bj.admin.ch/bj/it/home/dokumentation/medieninformationen/2002/2002-09-10.html>

²⁶ Art. 10 cpv. 2 lett. c in relazione con l'art. 23 LCSl.

²⁷ FF 1992 I 313.

²⁸ Art. 1 cpv. 1 dell'ordinanza del 17 febbraio 1993 concernente il diritto di azione della Confederazione nel quadro della legge contro la concorrenza sleale, RS 241.3.

offerte di iscrizione in registri privati di aziende e di marchi, ecc. Siccome le possibilità d'intervento della Confederazione sono limitate ai casi transfrontalieri, vi è una discriminazione dei consumatori svizzeri, che non possono contare su un intervento dello Stato quando sono vittime di pratiche commerciali sleali di una certa portata. È già accaduto che la Confederazione abbia dovuto basarsi sul reclamo di una persona lesa all'estero per poter accordare protezione alle vittime in Svizzera²⁹.

Invece di *estendere il diritto d'azione della Confederazione*, vincolato agli strumenti procedurali forniti dalla LCSl agli attori privati, si potrebbero sottoporre le pratiche commerciali sleali che ledono interessi collettivi al diritto penale amministrativo della Confederazione. In tal caso, l'istruzione penale non spetterebbe più ai Cantoni ma sarebbe affidata alle autorità federali. Questa variante è stata abbandonata perché comporterebbe una specie di sovrastruttura amministrativa.

Si potrebbe anche affidare la difesa di interessi collettivi a organizzazioni private in cambio di una remunerazione, fornendo in tal modo un incentivo finanziario alle associazioni professionali o alle organizzazioni dei consumatori per spronarle a portare in tribunale casi di pratiche commerciali sleali di una certa entità. L'avamprogetto scarta questo modello perché si tratta di tutelare gli interessi pubblici, che non coincidono sempre con quelli difesi dalle associazioni economiche e dalle organizzazioni dei consumatori. Inoltre, le autorità federali dispongono dell'esperienza necessaria nell'applicazione della LCSl e hanno acquisito un grande know-how nella procedura che regola il diritto d'azione della Confederazione allo scopo di proteggere la reputazione della Svizzera, cosicché possono utilizzare al meglio le sinergie create.

Recentemente si sono diffuse pratiche commerciali sospette, note come truffe via Internet, che in breve tempo hanno fatto molte vittime. In simili casi le autorità federali dovrebbero poter informare il pubblico citando per nome le aziende coinvolte. Così facendo si potrebbero perlomeno evitare nuovi danni. Sarebbe opportuno ponderare, nei singoli casi, gli interessi collettivi minacciati e la divulgazione del metodo commerciale praticato dall'azienda interessata.

- Dato che la LCSl non contiene disposizioni concernenti la cooperazione con le *autorità estere preposte alla lotta contro la concorrenza sleale*, è necessario creare una base legale corrispondente. Lo scambio di informazioni è indispensabile e si svolge già dato che circa la metà dei reclami pervenuti giunge da autorità estere. Le truffe di cui sono vittime i consumatori o le PMI travalicano le frontiere già da molto tempo. Nelle case svizzere arrivano lettere con promesse di vincita ingannevoli spedite dall'Australia o dagli Stati Uniti. Succede anche che bande di truffatori stranieri approfittino dell'ordinamento legale relativamente liberale del nostro Paese per diffondere in tutto il mondo offerte sospette, con l'aiuto di società svizzere, caselle postali o aziende fittizie. Le statistiche riportate nell'allegato 1 sono eloquenti: il numero di reclami indirizzati alla Confederazione e inviati dall'estero negli ultimi anni si è moltiplicato. È il rovescio della medaglia della globalizzazione, che permette alle truffe transfrontaliere di proliferare. I truffatori beneficiano del fatto che le truffe sottostanno alle rispettive legislazioni nazionali, che generalmente sono applicate a livello locale. Dal momento che le possibilità di scambio di merci e servizi offerte da Internet nei più svariati ambiti non conoscono più confini nel vero senso della parola, gli autori di queste truffe devono essere perseguiti a livello locale. Ciò richiede uno scambio di informazioni tra le autorità di vigilanza che spesso si complica in mancanza di basi legali atte a regolare l'assistenza amministrativa e

²⁹ Il caso citato il 18 dicembre 1995 durante l'ora delle domande al Consiglio nazionale è esemplare (95.5222 – Int. Gysin Hans Rudolf. Pratiche commerciali dell'impresa Vidamed. Immagine della Svizzera).

giudiziaria. Le linee direttive dell'OCSE dell'11 giugno 2003 per la tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali transfrontaliere fraudolente e ingannevoli invitano gli Stati membri a istituire le basi legali necessarie per migliorare lo scambio di informazioni e rendere più efficace la collaborazione. Le nuove disposizioni permetterebbero di concretizzare due delle cinque raccomandazioni formulate dall'OCSE:

- il rafforzamento dei meccanismi di notifica, di scambio di informazioni e di assistenza in materia di indagini;
- il miglioramento dei mezzi che permettono di proteggere, da un lato, i consumatori esteri da aziende nazionali che attuano pratiche commerciali fraudolente e ingannevoli e, dall'altro, i consumatori nazionali da aziende estere che fanno uso di simili metodi.

1.4 Confronto giuridico e rapporto con il diritto europeo

La presente modifica della LCSl costituisce un semplice miglioramento di diversi punti, pertanto il confronto giuridico riguarda questi aspetti della revisione e non il diritto della concorrenza sleale in generale.

Regolamentazione delle truffe degli annuari

A quanto sappiamo, soltanto il Principato del Liechtenstein dispone di una regolamentazione simile sulle truffe degli annuari³⁰. La situazione nel Liechtenstein è parzialmente paragonabile a quella della Svizzera: società in mani estere si stabiliscono nel principato e sommergono il mondo intero di offerte di iscrizione sospette in registri del tutto inutili, intaccando in tal modo la reputazione della piazza economica. Il Belgio applica una soluzione più ampia vietando l'offerta gratuita di merci o servizi quando la domanda di ottenimento di quest'ultima non è separata dal buono di ordinazione³¹. Trasposto nella pratica degli editori di annuari, ciò significa che il modulo di ordinazione non può contenere pubblicità per iscrizioni gratuite mischiate a iscrizioni a pagamento.

L'Unione europea non ha emanato una regolamentazione specifica per disciplinare le attività commerciali degli editori di annuari. Come in Svizzera, vi si applica il divieto generale di indurre in errore iscritto nella direttiva concernente la pubblicità ingannevole e comparativa³².

Regolamentazione dei sistemi piramidali

La direttiva sulle pratiche commerciali sleali³³ dev'essere applicata dagli Stati membri dal 12 dicembre 2007. Essa si limita alle pratiche commerciali sleali nei rapporti tra il fornitore e il consumatore (secondo il principio B2C, «business to consumer»). Analogamente alla LCSl, essa comprende disposizioni generali, disposizioni che vietano le pratiche commerciali sleali, comprese le omissioni ingannevoli, e i metodi di vendita aggressivi. Nel suo allegato I, la direttiva elenca 31 pratiche commerciali ingannevoli o aggressive considerate in ogni caso sleali. Il sistema piramidale vi è qualificato come sleale al n. 14, nei seguenti termini:

³⁰ Art. 3 lett. n della legge del Liechtenstein del 22 ottobre 1992 contro la concorrenza sleale, Liechtensteinisches Landesgesetzblatt 240.

³¹ Art. 23 n. 14 della legge belga del 14 luglio 1991 sulle pratiche commerciali e sull'informazione e la protezione del consumatore.

³² Direttiva 2006/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (versione codificata), GU, L 376 del 27.12.2006, p. 21.

³³ Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/EEG del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio ("direttiva sulle pratiche commerciali sleali"), GU n. L 149 dell'11.6.2005, p. 22 segg.

«Avviare, gestire o promuovere un sistema di promozione a carattere piramidale nel quale il consumatore fornisce un contributo in cambio della possibilità di ricevere un corrispettivo derivante principalmente dall'entrata di altri consumatori nel sistema piuttosto che dalla vendita o dal consumo di prodotti».

La Germania, l'Austria e il Liechtenstein hanno attuato la direttiva sulle pratiche commerciali sleali e, da allora, hanno introdotto una disposizione sui sistemi piramidali nella legislazione corrispondente. L'Italia ha adottato una nuova legge che vieta le pratiche commerciali sleali, mentre la Francia ha esteso la sua legislazione sulla protezione dei consumatori.

Condizioni commerciali generali (CCG)

In base alla direttiva concernente le clausole abusive³⁴, gli Stati membri sono tenuti a emanare le necessarie regolamentazioni. Una clausola contrattuale, che non è stata oggetto di negoziato individuale, si considera abusiva se, malgrado il requisito della buona fede, determina, a danno del consumatore, un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi delle parti derivanti dal contratto (art. 3). L'articolo 8 lettera b LCSl è perfettamente conforme al suddetto articolo della direttiva. L'allegato della direttiva, tuttavia, contiene un elenco non esauriente di clausole che possono essere considerate abusive. Citiamo, a titolo esemplificativo, la clausola che ha per effetto di escludere o limitare la responsabilità giuridica del fornitore in caso di morte o lesione personale del consumatore causati dallo stesso fornitore. Mentre il campo d'applicazione della direttiva è limitato alle clausole abusive riguardanti i consumatori, l'articolo 8 LCSl si applica ai rapporti tra venditori e acquirenti a tutti i livelli del circuito economico. In materia di CCG, le PMI sono spesso la parte contraente più debole e si trovano quindi in una situazione paragonabile a quella dei consumatori.

Applicazione del diritto

Sostanzialmente tutti gli Stati membri dell'UE o dell'OCSE (in particolare anche Australia, Canada, Corea del Sud, Giappone, Messico, Nuova Zelanda e USA) sorvegliano d'ufficio la lealtà della concorrenza. La Germania e l'Austria, che come la Svizzera dispongono di una regolamentazione di diritto privato per tale attività di sorveglianza, hanno dovuto creare un servizio centrale nazionale, conformemente al regolamento UE per la lotta transfrontaliera alle pratiche commerciali sleali menzionato qui di seguito. A livello nazionale le azioni di sorveglianza delle organizzazioni per la protezione dei consumatori³⁵ sono sovvenzionate dalle autorità federali.

Per quanto riguarda l'UE, il succitato regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori³⁶ disciplina lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali di vigilanza degli Stati membri. L'articolo 14 del regolamento tratta lo scambio di informazioni con i Paesi terzi, subordinandolo al rispetto della legislazione comunitaria sul trattamento dei dati personali. L'articolo 18 contiene una base legale che autorizza la conclusione di accordi di assistenza amministrativa tra la Comunità e gli Stati terzi al fine di intensificare la collaborazione nella lotta contro le truffe transfrontaliere. Lo stesso regolamento obbliga gli Stati membri a designare le autorità competenti a livello nazionale e l'ufficio unico di collegamento responsabile dei compiti di cooperazione e dello scambio di informazioni (art. 4).

³⁴ Direttiva 93/13/CE del Consiglio del 5 aprile 1993 sulle clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, GU L 095 del 21.4.1993 p. 29.

³⁵ Cfr. per la Germania «Verbraucherzentrale Bundesverband», www.vzbv.de; per l'Austria «Verein für Konsumenteninformation VKI»: www.konsument.at

³⁶ Nota 21.

Le linee guida dell'OCSE per la tutela dei consumatori contro le pratiche commerciali transfrontaliere fraudolente e ingannevoli³⁷ invitano gli Stati membri a creare le basi legali necessarie per migliorare lo scambio di informazioni e rendere più efficace la collaborazione.

Indicazione dei prezzi per prestazioni di servizi

Mentre si constata un'ampia analogia tra la Svizzera e l'UE in materia di indicazione dei prezzi delle merci³⁸, non si può dire lo stesso per quanto riguarda i servizi. Nell'UE la dichiarazione dei prezzi è disciplinata in modo preciso per i crediti al consumo³⁹, la commercializzazione a distanza di servizi finanziari⁴⁰, i bonifici transfrontalieri⁴¹, i contratti a distanza⁴², i viaggi tutto compreso⁴³ e il «time-sharing⁴⁴». In base a tali direttive l'indicazione del prezzo effettivamente pagabile dal consumatore è richiesta nella fase precontrattuale e spesso costituisce un elemento importante anche del contratto stesso. In Germania vige l'obbligo di indicazione dei prezzi per tutte le merci e i servizi⁴⁵. Anche in Austria è previsto l'obbligo di indicazione del prezzo per i servizi offerti ai consumatori⁴⁶.

2. Spiegazioni relative ai singoli articoli

Articolo 3a Offerte di iscrizioni in registri (nuovo)

In base alla *lettera a*, sono oggetto della disposizione i moduli di offerta, le proposte di correzione e mezzi simili con cui vengono pubblicizzate iscrizioni in elenchi cartacei o elettronici quali i registri professionali, l'elenco telefonico, il registro dei marchi o altri registri analoghi. Sono incluse anche le offerte di iscrizione dirette presentate in sede di colloqui individuali, ad esempio alla reception di un'azienda o per telefono. Se si offrono servizi di questo genere, è necessario indicare

- in caratteri grandi
- in un punto ben visibile e

³⁷ Nota 22.

³⁸ Direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, GU L 80 del 18.3.1998, pag. 27.

³⁹ Direttiva 98/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 che modifica la direttiva 87/102/CEE relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di credito al consumo, GU L 101 del 1.4.1998, pag. 17.

⁴⁰ Direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 settembre 2002 concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori e che modifica la direttiva 90/619/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE e 98/27/CE, GU L 271 del 9.10.2002, pag. 16.

⁴¹ Direttiva 97/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui bonifici transfrontalieri, GU L 43 del 14.02.1997, pag. 25: tale direttiva verrà abrogata il 30.10.2008 e sostituita dalla direttiva 2007/64/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 novembre 2007 relativa ai servizi di pagamento nel mercato interno, recante modifica delle direttive 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE e 2006/48/CE, che abroga la direttiva 97/5/CE, GU L 319 del 5.12.2007, pag. 1. L'articolo 37 di questa direttiva contiene obblighi d'informazione precontrattuali concernenti tutte le spese dovute dall'utente al suo prestatore di servizi di pagamento e, se del caso, la loro suddivisione.

⁴² Direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 1997 riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, GU L 144 del 4.6.1997, pag. 19.

⁴³ Direttiva 90/314/CEE del Consiglio del 13 giugno 1990 concernente i viaggi, le vacanze ed i circuiti "tutto compreso", GU L 158 del 23.6.1990, pag. 59.

⁴⁴ Direttiva 94/47/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 ottobre 1994 sulla tutela dell'acquirente nei contratti relativi alla acquisizione di un diritto reale di godimento a tempo parziale di beni immobili, GU L 280 del 29.10.1994, pag. 83.

⁴⁵ § 1 e 5 della Preisangabeverordnung (versione della comunicazione del 18 ottobre 2002, BGBl. I pag. 4197).

⁴⁶ § 1 Bundesgesetz über die Auszeichnung von Preisen (BGBl. 146/1992).

- in un linguaggio comprensibile

le informazioni seguenti:

- il carattere oneroso dell'offerta
- la durata del contratto
- il prezzo totale per la durata del contratto
- la diffusione della pubblicazione e
- la forma della pubblicazione.

Per parlare di comportamento sleale è sufficiente che uno soltanto degli elementi sopracitati non sia menzionato correttamente.

In base alla *lettera b* si considera sleale l'invio di una fattura per l'iscrizione in un registro se tale iscrizione non è stata richiesta preventivamente. Il Tribunale federale esclude in linea di principio, nella decisione sotto riportata, l'invio di offerte sotto forma di fatture. Anche la Lega svizzera degli editori di annuari e banche dati disapprova tale metodo nel suo codice deontologico.

Per quanto riguarda la modalità per creare trasparenza, l'articolo 3a trae ispirazione dalla decisione del Tribunale federale del 18 dicembre 2002⁴⁷. In questo caso il Tribunale federale ha considerato sleali determinati moduli di iscrizione in un elenco di numeri fax poiché presentavano una somiglianza ingannevole con una fattura. Nello specifico, il Tribunale federale ha spiegato che i moduli i quali, per la loro presentazione e per i dati in essi contenuti, assomigliano in modo ingannevole a una fattura sono concepiti per indurre in errore i destinatari e sono anche appropriati a tale scopo; le note e le indicazioni dalle quali il lettore accorto può eventualmente riconoscere che si tratta di un'offerta servono solo da alibi. Non esiste un motivo obiettivamente valido per presentare un'offerta in questa forma. Tuttavia, qualora in via eccezionale si rendesse necessaria per qualche ragione una tale strutturazione del modulo di offerta, occorrerebbe indicare in un punto ben visibile, in caratteri grandi, in un linguaggio comprensibile e in modo immediatamente chiaro per ogni destinatario che il modulo non rappresenta una fattura ma soltanto un'offerta⁴⁸.

Articolo 3b Sistemi piramidali (nuovo)

Per quanto riguarda i sistemi piramidali, l'avamprogetto prevede il mantenimento del divieto generale dei sistemi di distribuzione a piramide, a valanga o «boule de neige». Questi sistemi di vendita sono caratterizzati dal fatto che i vantaggi prospettati non risiedono tanto nella vendita di una merce o di un servizio, quanto piuttosto nel reclutamento di altri partecipanti nel sistema (*cpv. 1*). Nella maggior parte dei casi si tratta di una ripartizione aggressiva dei fondi dalla base verso il vertice della piramide, spesso camuffata dalla vendita abbinata di uno specifico tipo di merce o di servizio. Secondo il *capoverso 2*, è presunta l'esistenza di uno di questi sistemi (a piramide, a valanga o «boule de neige») se il numero dei partecipanti può aumentare celermente e in modo incontrollabile e se sono soddisfatti due dei sei criteri elencati nelle *lettere a - f*. Tali criteri consentono di definire i sistemi piramidali sleali. Per distinguere tali sistemi dal «network marketing», l'avamprogetto sancisce la presunta slealtà se sono anche soddisfatti almeno due criteri, a differenza di quanto previsto dall'avamprogetto

⁴⁷ DTF 129 IV 49, consid. 2.4 e 2.5; e in: sic! 4/2003, 354 e segg.

⁴⁸ DTF 129 IV 49 consid. 2.5.

di modifica del DFGP del 9 dicembre 2002⁴⁹. Inoltre la presunta esistenza, di cui al capoverso 2, di uno di tali sistemi può essere confutata dagli accusati.

Articolo 8 *Ricorso a condizioni commerciali abusive*

Il primo periodo dell'articolo 8 sancisce ora che l'utilizzo di condizioni commerciali generali preformulate (CCG) è sleale nei casi di cui alla *lettera a o b*, a prescindere che ciò avvenga in maniera ingannevole o meno. Condizioni generali preformulate possono determinare una concorrenza sleale se:

- derogano notevolmente, violando il principio della buona fede, all'ordinamento legale applicabile direttamente o per analogia (*lett. a*). Pertanto le modalità di conclusione di un contratto sono soggette a un controllo in materia di concorrenza leale. Diversamente dalla proposta del Consiglio federale del 1983⁵⁰, per constatare l'esistenza di concorrenza sleale non è sufficiente solo una notevole deroga all'ordinamento legale applicabile direttamente o per analogia, bensì anche il fatto che la notevole deroga sia avvenuta in violazione del principio della buona fede. Questo perché non può essere oltraggioso derogare a una legge che il legislatore ha esplicitamente dichiarato di carattere dispositivo. Le CCG che derogano al diritto dispositivo non devono essere sospettate di essere sleali solo perché derogano (notevolmente) all'ordinamento legale applicabile direttamente o per analogia. L'elemento caratterizzante è la violazione del principio della buona fede. Tale violazione può essere costituita dal fatto che le CCG sono state presentate o formulate in modo ingannevole, poco chiaro, fuorviante o non trasparente. Lo stesso effetto sorpresa determinato dalle CCG potrebbe essere considerato contrario al principio della buona fede.
- prevedono una ripartizione dei diritti e dei doveri notevolmente in contrasto con quella risultante dalla natura del contratto (*lett. b*). Si verifica tale situazione se i diritti e i doveri previsti dal contratto determinano un palese squilibrio a scapito di una parte contraente. La parte contrattuale più svantaggiata è normalmente l'attore più debole del mercato, ovvero le PMI e i consumatori. La lettera b dovrebbe consentire una verifica astratta del contenuto delle CCG.

La correzione proposta dell'articolo 8 si ispira molto a livello redazionale – ma non contenutistico – al testo della disposizione vigente. A maggior ragione è quindi importante che la nuova disposizione non sia letta nel contesto storico⁵¹, bensì che venga interpretata in modo del tutto nuovo. Storicamente la lettera a era legata a contratti nominati (o anche a contratti misti), mentre la lettera b a contratti *sui generis*. Ora questa suddivisione non dovrebbe più essere rilevante, vale a dire che anche i contratti innominati possono essere oggetto di una verifica delle CCG e anche le CCG di contratti nominati possono essere soggette alla lettera b. Quest'ultimo caso potrebbe verificarsi ad esempio se nelle CCG di un contratto con un medico (mandato) si declina la responsabilità per danni a persone.

All'articolo 2 LCSL sono definiti i rapporti legali essenziali in termini di concorrenza. Pertanto sottostà alla legge qualsiasi comportamento che influisce sui rapporti tra concorrenti o tra fornitori e clienti. Di conseguenza l'articolo 8 LCSL si applica per analogia al rapporto tra fornitori e clienti a tutti i livelli del circuito economico.

⁴⁹ <http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/gesellschaft/gesetzgebung/lotteriegesetz.Par.0004.File.tmp/entw-lg-d.pdf>

⁵⁰ FF 1983 II 1075.

⁵¹ FF 1983 II 1051 - 1054; per la genesi dell'art. 8 LCSL cfr. Baudenbacher, op. cit. (nota 8), N 23 segg. ad art. 8, per l'analisi dell'attuale art. 8, ibidem, N 42 segg.

Nella dottrina si tende a concordare sul fatto che le violazioni all'articolo 8 LCSl comportano la nullità delle clausole corrispondenti⁵². Per quanto riguarda il contratto nel suo complesso, è possibile invocare la regola della nullità parziale di cui all'articolo 20 cpv. 2 CO, dal momento che l'utilizzo di CCG abusive è illecito (art. 2 LCSl).

Articolo 10 capoversi 3 - 5 (nuovi)

Il *capoverso 3* amplia il diritto della Confederazione di proporre azioni, attualmente limitato ai fatti commessi all'estero⁵³, e lo estende ai fatti che si verificano sul territorio nazionale. Secondo l'articolo 9 capoversi 1 e 2 LCSl, la Confederazione può proporre azioni se lo reputa necessario per la tutela dell'interesse pubblico. Si parla di interesse pubblico se:

- come già in passato, è minacciata o lesa la reputazione della Svizzera all'estero e le persone coinvolte risiedono all'estero; o
- come proposto nell'avamprogetto, sono minacciati o lesi gli interessi di molte persone, di un gruppo di soggetti appartenenti a un determinato settore economico oppure altri interessi collettivi a seguito di una pratica commerciale sleale.

Il presupposto affinché la Confederazione possa intentare un'azione a livello nazionale è che sia minacciato o lesa un interesse collettivo. Ciò implica un comportamento sleale di una certa portata ai danni di un elevato numero di persone. In tal modo si evita che la Confederazione possa intervenire in casi isolati o per difendere interessi legati a diritti individuali. Le pratiche d'affari sleali considerate dovrebbero essere le stesse che si osservano anche a livello internazionale: promesse di vincita ingannevoli, truffe via Internet, offerte d'iscrizione in determinati registri presentate sotto forma di fatture o camuffate in altro modo, offerte sospette di prodotti esoterici, offerte di veggenti che creano una pressione psicologica⁵⁴.

Il diritto della Confederazione di proporre azioni si inserisce nella sistematica di diritto civile della LCSl; quest'ultima mantiene tuttavia il suo carattere di diritto privato. La Confederazione dispone degli stessi diritti civili delle associazioni ed organizzazioni legittimate a proporre azioni. Può trattarsi di un'azione proposta per accertamento dell'illiceità di un atto, per la cessazione di un atto o per omissione, ma non include il diritto di risarcimento o riparazione. La Confederazione si assume gli stessi rischi che normalmente ricadono su chi intenta un'azione civile. La legittimazione all'azione civile include anche il diritto a sporgere querela (art. 23 LCSl).

L'estensione del diritto d'azione della Confederazione alle fattispecie nazionali giustifica la creazione di un capoverso a sé stante per la sua regolamentazione (cpv. 3). La lettera c del capoverso 2, che limita il diritto di denuncia all'ambito estero, è abrogata.

Il *capoverso 4* consente al Consiglio federale di rendere ufficialmente note le pratiche commerciali che toccano l'interesse pubblico facendo esplicitamente il nome delle ditte coinvolte. Il Consiglio federale deve poter fornire tali informazioni anche prima di esercitare il diritto di proporre azioni, ad esempio quando una determinata pratica commerciale provoca un grande afflusso di reclami. In tali circostanze l'informazione permette di mettere in guardia i soggetti a rischio e di prevenire ulteriori danni.

⁵² Lucas David, Schweizerisches Wettbewerbsrecht. 3. A., Bern 1997, N 244; Baudenbacher, a.a.O. (FN 8), N 59 zu Art. 8.

⁵³ Art. 10 cpv. 2 lettera c LCSl.

⁵⁴ L'opuscolo della SECO e dell'Ufficio del consumo «Truffe a danno dei consumatori» illustra le varie pratiche: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00035/00038/01787/index.html?lang=it>

Il *capoverso 5* stabilisce chiaramente che in caso di azioni proposte dalla Confederazione ai sensi del *capoverso 3* si applica la LCSl svizzera. Dalla prospettiva della LDIP ciò significa che si tratta di una «legge d'applicazione immediata» ai sensi dell'articolo 18 LDIP. In passato, come già detto, ciò costituiva oggetto di controversia nei processi civili intentati dalla Confederazione e allungava i tempi della procedura. Le azioni proposte dalla Confederazione per tutelare la reputazione della Svizzera all'estero presuppongono un danno all'immagine del Paese e, quindi, un determinato numero di reclami provenienti dall'estero. Questi ultimi provengono normalmente da vari Paesi, pertanto se, ai sensi dell'articolo 136 LDIP, ci si basasse di volta in volta sul diritto dello Stato sul cui mercato si esplicano gli effetti dell'atto sleale, il diritto d'azione della Confederazione verrebbe ridotto *ad absurdum*.

Articolo 16 Obbligo di indicare i prezzi

Le merci offerte in vendita ai consumatori devono essere contrassegnate già da molto tempo con il prezzo effettivamente pagabile e ora questo principio si applicherà anche alle prestazioni di servizi. Alle prestazioni già elencate all'articolo 10 *capoverso 1* OIP se ne aggiungeranno altre, concernenti il settore dei trasporti e delle spedizioni nonché determinate professioni liberali (notariato, medicina veterinaria, risanamento dei debiti, ecc.). Il Consiglio federale può prevedere deroghe qualora siano necessarie per ragioni tecniche o di sicurezza. Sono fatte salve le disposizioni speciali contenute in altri testi normativi della Confederazione, ad es. nella legge federale sulla metrologia o nella legge sul contratto d'assicurazione. L'articolo 16 viene inoltre modificato nel suo assetto: il *capoverso 1* sancisce l'obbligo di indicazione dei prezzi per merci e prestazioni di servizi; il *capoverso 2* prevede una delega di competenze al Consiglio federale, in base alla quale può anche disporre deroghe; il *capoverso 3* stabilisce infine che sono fatte salve le disposizioni speciali sull'indicazione dei prezzi contenute in altre leggi.

Capitolo 3a: Collaborazione con le autorità estere di vigilanza

Articolo 21 Collaborazione (nuovo)

L'*articolo 21* disciplina la collaborazione delle autorità federali preposte all'esecuzione della LCSl con le autorità estere di vigilanza e con organizzazioni ed enti internazionali (*cpv. 1*). Le autorità federali assumono un compito d'esecuzione esercitando il diritto di proporre azioni conferito alla Confederazione. Tale diritto si limita alle pratiche commerciali sleali che ledono o minacciano l'interesse pubblico (*art. 10 cpv. 3 avamprogetto*). Le autorità estere di vigilanza sono, nell'ambito della LCSl, quelle che sorvegliano la lealtà della concorrenza o garantiscono la protezione dei consumatori. Per enti internazionali si intendono esclusivamente gli enti i cui membri sono degli Stati. Uno di tali enti è, ad esempio, la Rete internazionale per l'esecuzione delle norme a tutela dei consumatori (*International Consumer Protection Enforcement Network, ICPEN*), che riunisce le autorità di vigilanza del mercato di 37 Stati, in larga parte membri dell'OCSE e dell'UE⁵⁵. Va menzionata inoltre l'autorità antispam dell'UE denominata «Contact Network of Spam Enforcement Authorities» (CNSA), nella quale è rappresentata anche la Svizzera.

Il presupposto per la collaborazione è che essa sia necessaria per la lotta contro le pratiche commerciali sleali e che le autorità estere, le organizzazioni e gli enti internazionali siano vincolati al segreto d'ufficio o sottostiano a un analogo obbligo di segretezza.

Nell'ambito di questa disposizione la protezione individuale che la LCSl concede agli operatori del mercato resta invece esclusa dalla collaborazione internazionale. In caso di

⁵⁵ www.icpen.org; cfr. anche *Die Volkswirtschaft/La Vie économique* 2003/5, p. 44 e segg.

controversie si applicano eventuali accordi di assistenza giudiziaria in materia civile o penale conclusi con i vari Stati.

Il capoverso 2 affida al Consiglio federale la competenza di stipulare accordi di collaborazione con le autorità estere di vigilanza competenti in materia di concorrenza sleale e di protezione dei consumatori. Ad esempio verrebbero disciplinati mediante un accordo internazionale la procedura di collaborazione, le modalità di scambio delle informazioni nonché il vincolo delle autorità partner all'obbligo di segretezza o al segreto d'ufficio. Il vantaggio di un accordo di collaborazione sarebbe dato dal fatto che le garanzie sulla reciprocità, l'obbligo di segretezza, ecc. non dovrebbero essere concordati di nuovo di caso in caso. Gli accordi di collaborazione verrebbero stipulati con gli Stati confinanti dai quali, per via della vicinanza culturale e linguistica, proviene già oggi la maggior parte dei reclami, ovvero con Francia, Germania, Austria e Italia. Per quanto riguarda il mondo anglofono, anche l'Inghilterra e gli USA potrebbero essere nostri partner contrattuali.

Art. 22 Comunicazione di dati (nuovo)

Il capoverso 1 disciplina la comunicazione di dati concernenti persone e pratiche alle autorità estere da parte delle autorità federali preposte all'esecuzione della LCSl. È consentita la divulgazione di dati che concernono la partecipazione di persone fisiche o giuridiche a una pratica commerciale sleale, ma anche di documenti in grado di comprovarla (ad es. invii pubblicitari, moduli, notifiche di vincita).

Il capoverso 2 disciplina i presupposti della trasmissione dei dati da parte delle autorità federali alle autorità estere. La disposizione riprende norme analoghe contenute in leggi federali recenti⁵⁶. È fondamentale che chi riceve i dati garantisca la reciprocità e il trattamento dei dati esclusivamente per la lotta contro le pratiche commerciali sleali.

La prestazione di assistenza giudiziaria si basa sulle norme applicabili in materia. Un rinvio nella LCSl a tali norme avrebbe semplicemente un valore declaratorio e pertanto risulta superfluo. Qualora sussista il sospetto che nell'ambito dell'assistenza amministrativa vengano aggirate le condizioni previste per l'assistenza giudiziaria, l'ufficio competente contatterà l'Ufficio federale di giustizia/ servizio Assistenza giudiziaria internazionale prima di fornire l'assistenza amministrativa e, se il sospetto non sarà fugato, richiederà all'altro Stato la garanzia che i dati non saranno utilizzati in una procedura penale per la quale la prestazione di assistenza giudiziaria è esclusa a causa del tipo di reato.

Articolo 23 capoversi 1 e 3 (nuovi)

Il capoverso 1 viene integrato con le due nuove pratiche sleali di cui agli articoli 3a e 3b. In caso di violazione di queste due disposizioni penali si applica la stessa comminatoria della pena prevista per gli altri reati di cui all'articolo 23.

Il capoverso 3 accorda alla Confederazione, nella misura in cui essa sia legittimata, i diritti integrali di parte e le consente di interporre rimedi giuridici.

Articolo 27 capoverso 2

⁵⁶ Cfr. art. 142 della legge sugli investimenti collettivi, RS 951.31; art. 38 della legge sulle borse, RS 954.1; art. 22 della legge sul trasferimento dei beni culturali, RS 444.1; art. 7 della legge sugli embarghi, RS 946.231; art. 31 della legge sul riciclaggio di denaro, RS 955.0.

La disposizione sancisce l'obbligo per le autorità cantonali di comunicare senza indugio e gratuitamente al Dipartimento federale dell'economia, in copia integrale, tutte le sentenze, i decreti penali e le decisioni di non doversi procedere.

3. Conseguenze

3.1 Conseguenze per la Confederazione

Mentre la collaborazione internazionale nella lotta contro le pratiche commerciali fraudolente e la sorveglianza dell'esecuzione in ambito di indicazione dei prezzi⁵⁷ che includerà anche le prestazioni di servizi possono essere coperte con il personale attuale dei servizi interessati, l'ampliamento della possibilità della Confederazione di proporre azioni rappresenta un'incognita. Sulla base delle esperienze avute finora con casi di concorrenza sleale di ampia portata che compromettono l'interesse pubblico, sono presumibilmente necessari altri due posti per poter intervenire adeguatamente nelle varie regioni linguistiche della Svizzera.

3.2 Conseguenze per Cantoni e Comuni

Il perseguimento penale previsto dalla LCSl e dall'OIP spetta già oggi ai Cantoni. L'ampliamento del diritto d'azione della Confederazione può comportare eventualmente un onere supplementare per le autorità giudiziarie e penali. Occorre però tenere conto del fatto che un'azione civile o penale costituisce sempre l'ultimo rimedio e che viene proposta nel caso in cui avvertimenti o trattative con gli autori di pratiche sleali non abbiano dato alcun frutto. Viste le precedenti esperienze con il diritto della Confederazione di proporre azioni per tutelare la reputazione della Svizzera, solo una modesta percentuale dei casi richiede un intervento giudiziario. I nuovi compiti che potrebbero derivare eventualmente dall'assoggettamento di principio all'obbligo di indicazione dei prezzi per le prestazioni di servizi dovrebbero poter essere svolti dai Cantoni e dai Comuni con i mezzi che essi utilizzano già attualmente in ambito penale.

3.3 Conseguenze per l'economia

Punto 1. Necessità dell'intervento statale: se il buon funzionamento della concorrenza è compromesso da pratiche commerciali sleali in un settore economico o da un sistema di vendita, risulta opportuno un apposito intervento legislativo. Rientrano in questa fattispecie le due nuove pratiche sleali inserite nella legge, ovvero l'iscrizione ingannevole in registri e i sistemi piramidali. Con la correzione della disposizione sulle condizioni commerciali generali abusive si colma una lacuna esistente rispetto al diritto europeo e si elimina una discriminazione a scapito dei cittadini svizzeri. Le imprese svizzere che offrono merci o servizi sul mercato europeo sono tenute già oggi a rispettare le severe disposizioni dell'UE relative alle clausole contrattuali abusive. Anche l'estensione del diritto della Confederazione di proporre azioni permetterà di eliminare una discriminazione oggi esistente nei confronti dei cittadini svizzeri rispetto alle persone residenti all'estero che sono vittime di pratiche commerciali sleali concepite in Svizzera. La modifica della LCSl crea al contempo la base legale necessaria per lo scambio di informazioni con le autorità estere di vigilanza per la lotta contro le pratiche commerciali sleali.

Punto 2. Conseguenze sui singoli gruppi sociali: i beneficiari della nuova disposizione sulla trasparenza dei moduli di iscrizione in registri sono le PMI. Esse sono infatti le vittime più frequenti delle iscrizioni abusive in annuari, anche se tale pratica colpisce tutti i settori dell'economia, dell'amministrazione, della cultura e della collettività. Il divieto dei sistemi piramidali e la disposizione sulle CCG goveranno sia alle aziende che ai consumatori. I sistemi piramidali sleali non riguardano solo i consumatori, ma anche gli operatori seri della

⁵⁷ Art. 24 OIP

vendita diretta o del «multi-level marketing». Inoltre la modifica della disposizione sulle CCG concerne tutte le aziende che utilizzano tali condizioni. L'assoggettamento di tutte le prestazioni all'obbligo di indicazione dei prezzi (con riserva di deroga) rafforzerà la trasparenza del mercato e dei prezzi a favore dei consumatori, la quale influisce in modo determinante nella scelta di acquisto di merci e servizi. In base al diritto vigente sono soggette all'obbligo di indicazione dei prezzi solo le prestazioni elencate nell'OIP; ciò significa che alcune professioni liberali, le aziende di trasporto e spedizione, le assicurazioni e le società di risanamento dei debiti, ecc. sono escluse da tale obbligo.

Punto 3. Conseguenze per tutta l'economia: per il buon funzionamento della concorrenza è importante preservare la clientela, a tutti i livelli, da falsi segnali, quali indicazioni fuorvianti o metodi ingannevoli. Tali distorsioni del mercato provocano falsi risultati competitivi e generalmente non determinano un'utilità economica. La lotta contro gli inganni di ogni genere è rafforzata dalle condizioni quadro della concorrenza e dall'impiego efficace delle risorse. È vero che i danni economici prodotti dalle pratiche commerciali sleali sono difficili da quantificare, ma dai casi portati in tribunale emerge che i danni possono raggiungere velocemente le decine di milioni di franchi. Le novità qui proposte contribuiscono alla lealtà del mercato e consentono agli operatori seri di distinguersi ancora meglio dalle cosiddette pecore nere. Con l'ampliamento del diritto d'azione della Confederazione e con la creazione di basi legali per lo scambio di informazioni con le autorità estere preposte alla sorveglianza del mercato si consolida l'istituzione della concorrenza leale e si preannuncia una dura lotta a chi fa uso di pratiche ingannevoli a livello internazionale. Da un lato ciò giova alla piazza economica svizzera, in quanto il nostro Paese non offre punti d'approdo a imbrogliatori e truffatori, dall'altro accresce la fiducia nello scambio transfrontaliero di merci e servizi.

Una migliore informazione ai consumatori significa una maggiore trasparenza dei prezzi e del mercato, due parametri fondamentali affinché i consumatori possano assolvere alla funzione di controllo che spetta loro in un'economia di mercato. Il miglioramento dell'informazione aumenta la loro fiducia nel mercato, il che costituisce un importante stimolo per lo sviluppo economico.

Punto 4. Alternative. L'alternativa per combattere le truffe degli annuari sarebbe quella di basarsi sul diritto vigente. Le esperienze maturate dal 1992, anno in cui alla Confederazione è stato conferito il diritto d'azione, dimostrano tuttavia che il diritto vigente non è sufficiente per arginare in modo efficace tali metodi commerciali. L'alternativa all'introduzione dei sistemi piramidali nella LCSL sarebbe di attendere la revisione totale della legge sulle lotterie. Per quanto concerne le condizioni commerciali generali, si potrebbe pensare anche a una normativa nel CO o in leggi settoriali. Il fatto è che le CCG sono già disciplinate nella LCSL, la quale concede la facoltà di proporre azioni anche alle organizzazioni dei consumatori. La modifica della LCSL permette un'ampia compatibilità con l'Unione europea in questo ambito. Per quanto riguarda invece la creazione di basi legali per lo scambio di informazioni con le autorità estere, non vi sono alternative. Le truffe internazionali sono aumentate notevolmente. Se effettivamente hanno origine in Svizzera, o anche semplicemente lo si presume, la reputazione del nostro Paese quale piazza economica seria risulta compromessa. L'alternativa all'ampliamento del diritto d'azione della Confederazione nella LCSL sarebbe il mantenimento dello status quo, ovvero la limitazione di tale diritto alle fattispecie transfrontaliere allo scopo di proteggere la reputazione della Svizzera. A livello nazionale si potrebbero creare, come alternativa, incentivi finanziari grazie ai quali le organizzazioni dei consumatori e le associazioni professionali o economiche si dedicherebbero sempre di più a sorvegliare la lealtà della concorrenza. Ovviamente, per la remunerazione di questa attività, dovrebbero essere messi a disposizione appositi contributi federali. Optare per un cambiamento del sistema che privilegi il diritto penale amministrativo risulterebbe ancora più costoso, poiché le pratiche sleali di una certa rilevanza sarebbero perseguite direttamente dalle autorità federali. Ciò comporterebbe inoltre la creazione di una sovrastruttura amministrativa.

Rinunciare a qualsiasi forma di intervento significherebbe che i privati dovrebbero continuare a difendersi da soli dalle pratiche sleali di particolare entità, il che equivarrebbe a premiare l'utilizzo di pratiche commerciali sleali.

Punto 5: aspetti pratici dell'esecuzione. L'applicazione dell'OIP spetta già oggi ai Cantoni e le rispettive autorità cantonali di polizia commerciale hanno maturato esperienza in questo settore. I nuovi compiti esecutivi potrebbero quindi essere trasferiti alle istituzioni esistenti. In presenza di casi di slealtà che compromettono l'interesse pubblico, il diritto d'azione spetterebbe alla Confederazione, come è già oggi il caso per i fatti compiuti all'estero.

4. Rapporto con il programma di legislatura

Nell'ambito del programma di legislatura 2007 – 2011 la modifica della LCSl rientra nella direttiva 1 «Rafforzare la piazza economica svizzera», il cui primo obiettivo è «rafforzare la concorrenza sul mercato interno e migliorare le condizioni quadro».

5. Aspetti giuridici

5.1 Costituzionalità e legalità

Secondo l'articolo 96 capoverso 2 lettera b della Costituzione federale (Cost.), la Confederazione emana prescrizioni contro la concorrenza sleale. A questo proposito va menzionato anche l'articolo 97 Cost., secondo il quale la Confederazione prende provvedimenti a tutela dei consumatori. Inoltre è fondamentale che nell'ambito della LCSl le organizzazioni dei consumatori dispongano degli stessi diritti che spettano alle associazioni professionali ed economiche (art. 97 cpv. 2 Cost.). Anche la legislazione in materia di diritto civile e di diritto penale compete alla Confederazione (art. 122 e 123 Cost.).

5.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

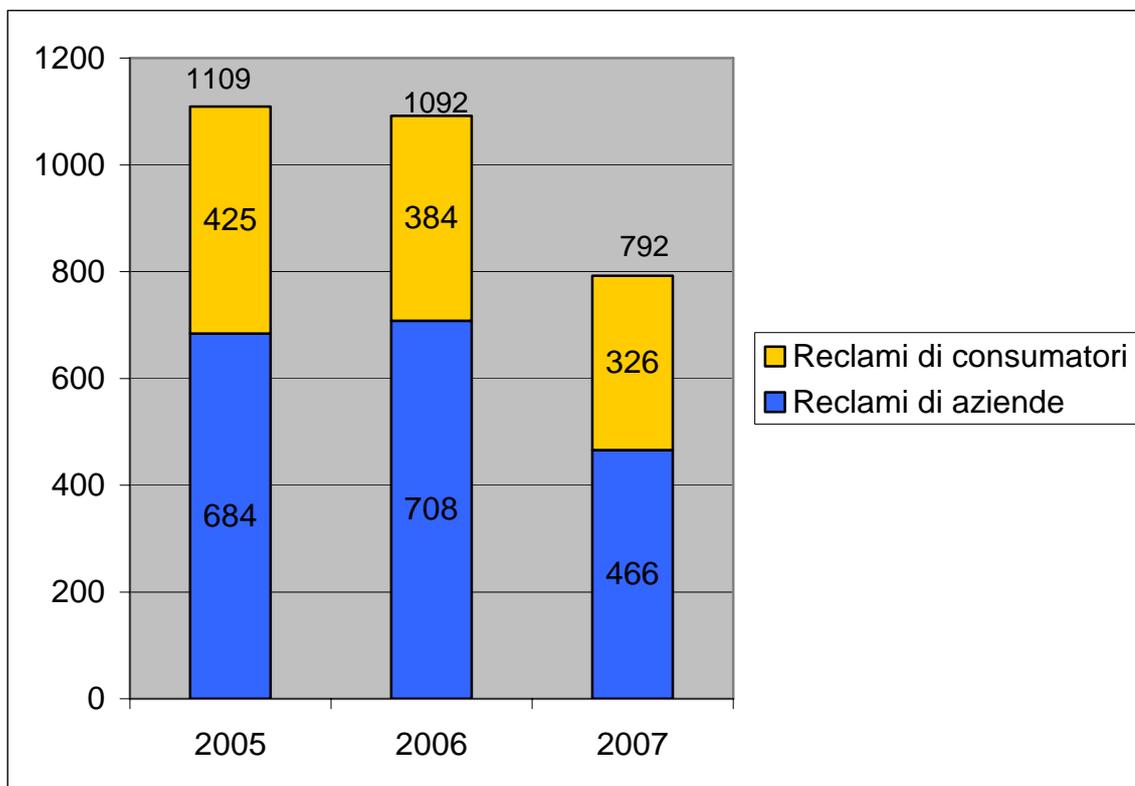
Il presente avamprogetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera. In base all'articolo 10^{bis} della Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale (CPU⁵⁸), i Paesi dell'Unione sono tenuti ad assicurare ai cittadini dei Paesi dell'Unione una protezione effettiva contro la concorrenza sleale. In tale contesto è vietata ogni forma di indicazione o asserzione ingannevole. Con l'ampliamento del diritto d'azione della Confederazione e la creazione della base legale necessaria per lo scambio di informazioni con le autorità estere, vengono attuate anche importanti richieste dell'OCSE⁵⁹, che invitano in particolare gli Stati membri a creare le basi legali necessarie per un migliore scambio delle informazioni e una collaborazione più efficiente.

5.3 Delega di competenze legislative

L'articolo 16 capoverso 2 dell'avamprogetto attribuisce ora al Consiglio federale la competenza di prevedere deroghe all'obbligo di indicazione dei prezzi (cfr. punti 1.1, 1.2.3 e 2). L'articolo 21 capoverso 2 dell'avamprogetto autorizza il Consiglio federale a concludere, sotto la propria responsabilità, accordi internazionali di collaborazione con le autorità estere di vigilanza. Verrebbero ad esempio disciplinati da accordi la procedura di base della collaborazione, la reciprocità, le modalità di scambio delle informazioni nonché il vincolo della autorità partner all'obbligo di segretezza o al segreto d'ufficio. In ogni caso la delega di competenze non concerne gli accordi internazionali che sottostanno a referendum obbligatorio o facoltativo.

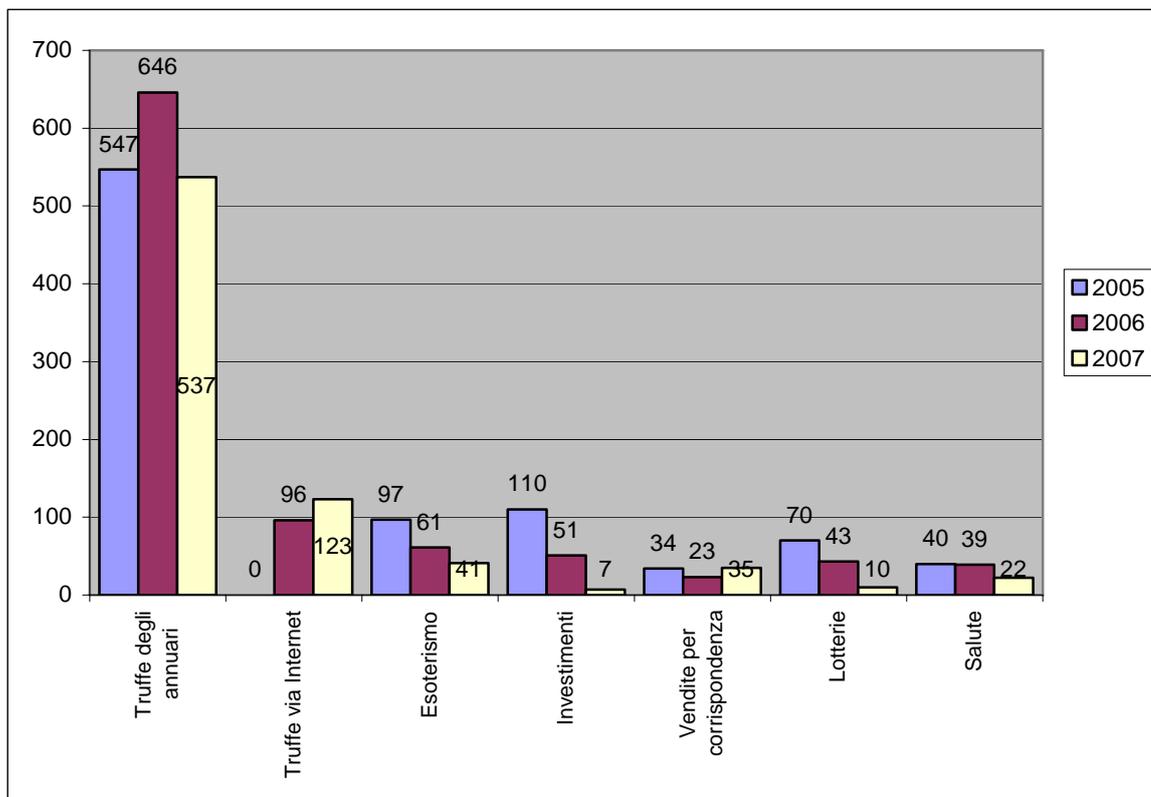
⁵⁸ Convenzione di Parigi del 14 luglio 1967 per la protezione della proprietà industriale (RS 0.232.04).

⁵⁹ Direttive dell'11 giugno 2003 concernenti le pratiche commerciali sleali fraudolente e ingannevoli.

Reclami LCSl presentati alla SECO in base alla LCSl (confronto 2005 – 2007)**Reclami di aziende e consumatori**

La diminuzione del numero di reclami ricevuti nel 2007 rispetto al 2006 (circa 1100) è dovuta a due fattori. 1) Nei casi in cui la procedura civile o penale era già stata avviata, la SECO ha invitato le autorità estere a non trasmettere più altri reclami. 2. Nel Canton Vaud al termine del 2006 e nel Canton San Gallo all'inizio del 2007 sono state emanate misure penali contro numerose persone coinvolte in invio di pubblicità di massa sleale in Francia e Inghilterra.

Reclami nei vari settori economici



Reclami dalla Svizzera e dall'estero

