

*(a cura di)*  
*Francesco Silva*

LA TUTELA DEL CONSUMATORE  
TRA MERCATO  
E REGOLAMENTAZIONE

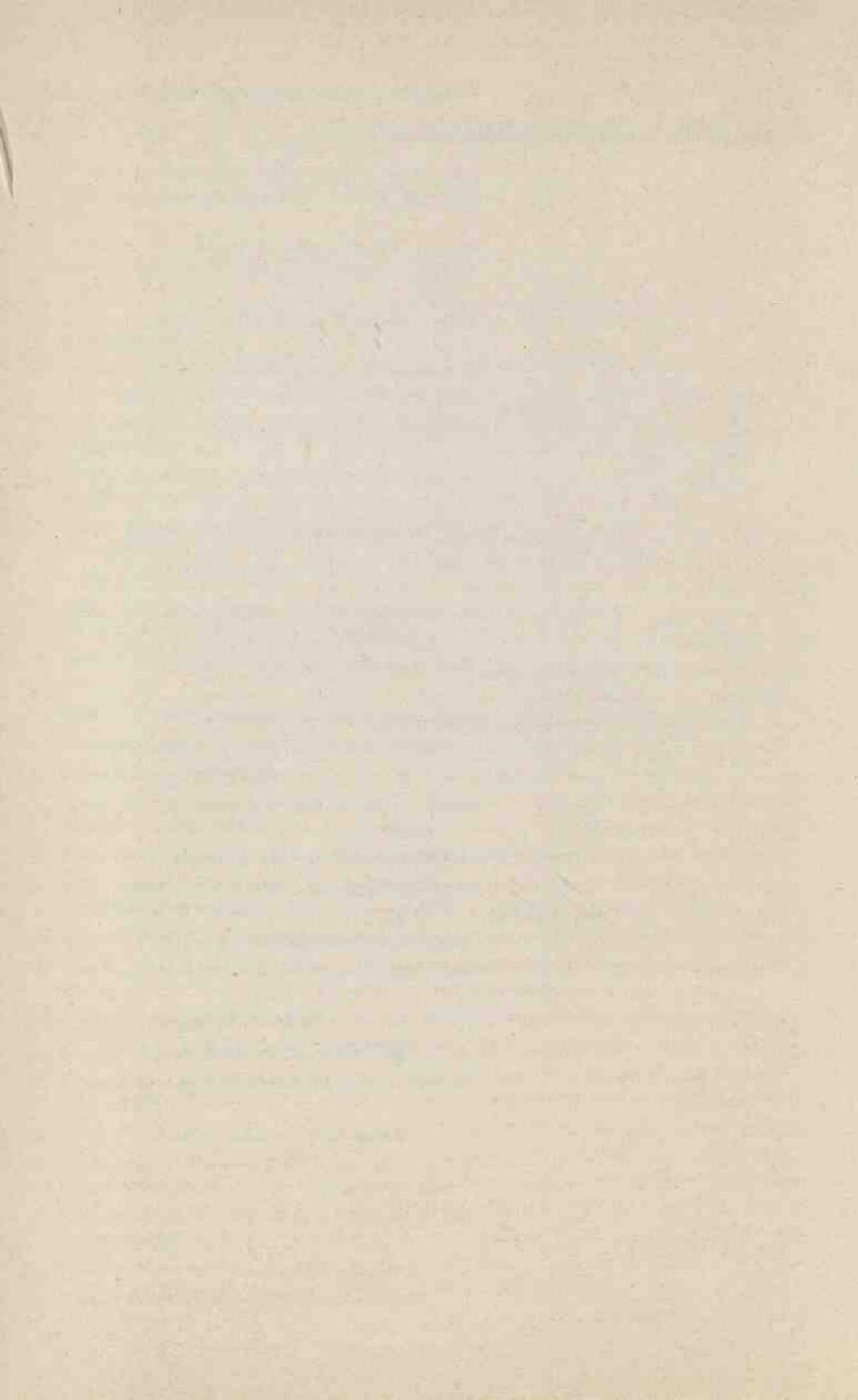


*Fondazione Adriano Olivetti*

## Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti

1. BarTEZZAGHI, Della Rocca, *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche.*
2. D'Alimonte, Reischauer, Thompson, Ysander, *Finanza pubblica e processo di bilancio nelle democrazie occidentali.*
3. Ciborra, *Organizzazione del lavoro e progettazione dei sistemi informativi.*
4. Giuntella, Zucconi, *Fabbrica, Comunità, Democrazia. Testimonianze su Adriano Olivetti e il Movimento Comunità.*
5. Della Rocca, *L'innovazione tecnologica e le relazioni industriali in Italia.*
6. Ciborra, *Gli accordi sulle nuove tecnologie. Casi e problemi di applicazione in Norvegia.*
7. Pisauro, *Programmazione e controllo della spesa pubblica nel Regno Unito.*
8. Perulli, *Modello high tech in USA.*
9. Centro Studi della Fondazione A. Olivetti (a cura del), *Le relazioni industriali nella società dell'informazione.*
10. Martini, Osbat, *Per una memoria storica delle comunità locali.*
11. Schneider, *La partecipazione al cambiamento tecnologico.*
12. Bechelloni, *Guida ragionata alle riviste di informatica.*
13. Artoni, Bettinelli, *Povert  e Stato.*
14. Santamaita, *Educazione, Comunit , Sviluppo. L'impegno educativo di Adriano Olivetti.*
15. Fabbri, Greco, *La comunit  concreta: progetto e immagine.*
16. Fabbri, Pastore, *Architetture per il Terzo Millennio. Una seconda rivoluzione urbana?*
17. Schneider, Schneider, *Les fondations culturelles en Europe.*
18. Bechelloni, Buonanno, *Lavoro intellettuale e cultura informatica.*
19. Celsi, Falvo, *I mercati della notizia.*
20. Luciani, *La finanza americana fra euforia e crisi.*
21. il Campo, *La professione giornalistica in Italia. Anno primo: 1988-1989.*
22. Sartoris, *Tempo dell'Architettura - Tempo dell'Arte.*
23. Bassanini, Ranci, *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro.*
24. Maglione, Michelsons, Rossi, *Economie locali tra grande e piccola impresa.*
25. Cuzzolaro, Frighi, *Reazioni umane alle catastrofi.*
26. D'Amicis, Fulvi, *Conversando con Gino Martinoli.*





# La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione

*a cura di Francesco Silva*

© 1996 Fondazione Adriano Olivetti  
Il testo può essere liberamente riprodotto  
purché si citi la presente edizione.

## INDICE

### I DIRITTI DEL CONSUMATORE E L'EFFICIENZA ECONOMICA IN UNA SOCIETÀ DEMOCRATICA EVOLUTA di *Alberto Cavaliere e Francesco Silva*

1. Introduzione	9
2. I consumatori nella realtà storica	12
2.1. L'esperienza statunitense (12); 2.2. L'esperienza italiana (17).	
3. Le prospettive della tutela del consumatore in Italia	19
4. Le nuove prospettive della tutela del consumatore: verso soluzioni di mercato	23
5. Il consumatore nella teoria economica	25
5.1. Prima della teoria dell'informazione (26); 5.2. Economia dell'informazione e fallimenti del mercato dei prodotti (27); 5.3. Fallimenti del mercato dell'informazione (30).	
6. Politiche per i consumatori ed efficienza economica	36
6.1. La responsabilità civile dei produttori (38); 6.2. La regolamentazione amministrativa della qualità dei prodotti (41); 6.3. La regolamentazione dell'informazione per i consumatori (44); 6.4. Il coordinamento delle politiche per i consumatori (48).	
7. Conclusioni	50
Note	52
<i>Riferimenti bibliografici</i>	55

### IL MOVIMENTO DEI CONSUMATORI. LA MOBILITAZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI DEI CONSUMATORI E IL LORO RUOLO NELLE POLITICHE PUBBLICHE DI TUTELA di *Costanzo Ranci*

1. Introduzione	57
2. Le dimensioni della tutela del consumatore	61
2.1. La «Consumer Movement Industry» (61); 2.2. Tre dimensioni dell'azione (62).	

3. Un modello esplicativo dell'origine e dello sviluppo delle organizzazioni dei consumatori	67
3.1. I limiti delle spiegazioni economiche (67); 3.2. I consumatori delusi ed i consumatori professionalizzati (70); 3.3. La mobilitazione delle risorse (72).	
4. Le risorse e le forme d'azione del movimento consumerista: una comparazione internazionale	76
4.1. Il movimento consumerista negli Stati Uniti (76); 4.2. Il consumerismo nei paesi scandinavi (Norvegia e Svezia) (79); 4.3. Il ruolo del movimento consumerista nella formazione delle politiche pubbliche (82).	
5. Il Movimento dei Consumatori in Italia	85
5.1. Le cause del ritardo italiano (85); 5.2. Le risorse delle organizzazioni dei consumatori (87); 5.3. Le tendenze in atto (90).	
6. Conclusioni	91
Note	96
<i>Riferimenti bibliografici</i>	106

## I CONSUMATORI E LA PUBBLICITÀ

di *Marco Gambaro*

1. I problemi informativi del consumatore	109
2. Le caratteristiche economiche e informative della pubblicità	112
3. Le diverse dimensioni del messaggio pubblicitario	115
4. I problemi di regolamentazione della pubblicità	119
5. La tutela della veridicità della pubblicità	121
6. Il ruolo e l'evoluzione dell'autodisciplina	126
7. Che autorità e che regime per il controllo della pubblicità	129
<i>Riferimenti bibliografici</i>	133

## LE ORGANIZZAZIONI DEI CONSUMATORI E LA PRODUZIONE DI TEST COMPARATIVI

di *Alberto Cavaliere*

Introduzione	135
1. La tutela pubblica e l'organizzazione privata dei consumatori	138
2. L'informazione asimmetrica ed i test comparativi	142
2.1. La qualità e l'informazione asimmetrica (143); 2.2. Gli incentivi privati e l'intervento pubblico (147); 2.3. La credibilità e l'assetto istituzionale (153).	

3. La produzione di test comparativi in Europa	158
4. Le frontiere delle organizzazioni dei consumatori	162
4.1. L'informazione finanziaria (163); 4.2. La produzione di beni e servizi ecologici (165); 4.3. Gli scambi internazionali e l'Unione Europea (167).	
5. Le organizzazioni italiane tra pubblico e privato	169
6. Conclusioni	174
Note	177
<i>Riferimenti bibliografici</i>	182

L'ACCESSO DEI CONSUMATORI ALLA GIUSTIZIA  
E LE ALTERNATIVE ALLA GIURISDIZIONE ORDINARIA  
di *Cesare Vaccà*

Introduzione	185
1. L'amministrazione della giustizia civile in Italia: i dati offerti da una recente ricerca	186
2. Le indicazioni comunitarie a favore dello sviluppo delle modalità out-of-court di composizione delle controversie	189
3. L'accesso dei consumatori alla giustizia: i termini del problema	191
4. La riforma delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e le nuove chances per arbitrato e consumatori	192
5. I «Customer Arbitration Programs» dell'industria automobilistica statunitense	194
6. I «Disputes Resolution Programs» dell'American Arbitration Association	196
7. La «cultura arbitrale» nel nostro paese	198
8. Particolari categorie di consumatori: la tutela dei diritti degli utenti dei servizi bancari	200
8.1. Primo bilancio dell'attività dell'Ombudsman bancario (201); 8.2. Alcune considerazioni critiche (202).	
9. Le prospettive attuali	203
10. Conclusioni	205
Note	207
<i>Riferimenti bibliografici</i>	208

Note sugli autori	211
-------------------	-----



# I DIRITTI DEL CONSUMATORE E L'EFFICIENZA ECONOMICA IN UNA SOCIETÀ DEMOCRATICA EVOLUTA

di *Alberto Cavaliere e Francesco Silva*

## 1. *Introduzione*

Il consumatore è un personaggio molto importante nella società contemporanea: a lui è finalizzata in ultima istanza tutta l'attività economica di un paese; il livello e la qualità di consumo che riesce a raggiungere sono il primo indicatore di benessere oltre che uno strumento di appartenenza sociale. Eppure nella grande maggioranza dei paesi democratici, tra cui l'Italia, la Carta Costituzionale non fa alcuna esplicita menzione dei diritti del cittadino in quanto consumatore, che quindi non trovano spazio tra quelli fondamentali della convivenza sociale. Le Costituzioni tengono conto del consumatore solo molto indirettamente, quando tutelano la concorrenza come regola a cui devono adeguarsi i soggetti nello svolgimento della loro attività economica.

Il pensiero economico ha da tempo dimostrato che il rispetto della concorrenza è garanzia di efficienza e di benessere dei consumatori. Quindi la difesa della concorrenza implicherebbe indirettamente quella del consumatore. In realtà, sia nella teoria ed ancor più nei fatti, il rapporto tra concorrenza e tutela del consumatore è assai più sfumato.

Innanzitutto la concorrenza è solo una condizione necessaria, ma non sufficiente a garantire il benessere dei consumatori. Vi sono situazioni in cui la concorrenza non induce risultati efficienti: vi può essere eccesso di concorrenza. Inoltre non sempre questa è in grado di operare, ad esempio perché la distribuzione delle informazioni è asimmetrica.

In secondo luogo il concetto di benessere utilizzato dagli economisti è piuttosto restrittivo. Ci si riferisce infatti al sovrappiù del consumatore, inteso come differenza tra quanto si sarebbe stati disposti a pagare un certo bene e quanto si paga effettivamente: se il prezzo di mercato è inferiore a quello di riserva, allora il consumatore ne trae un vantaggio, o benessere. Quest'ultimo tuttavia è qualcosa di più complesso che non l'opportunità, resa possibile dalla concorrenza, di acquistare ai prezzi corrispondenti ai costi più bassi. La qualità e la sicurezza, due dimensioni altrettanto importanti quanto il prez-

zo, non sono necessariamente garantiti dalla concorrenza. Quindi anche l'affermazione di questa regola non è una garanzia sufficiente per la tutela del consumatore, la quale richiede interventi di più ampia portata rispetto a quelli previsti dagli economisti.

La scoperta del consumatore come soggetto sociale portatore di diritti è piuttosto recente, e per di più localizzata soprattutto nei paesi più ricchi, tra i quali emergono gli Stati Uniti. È solo negli anni Venti e Trenta che comincia a formarsi una sensibilità sociale diffusa sul tema della difesa del consumatore; ma la nascita di una precisa azione politica in sua difesa data negli anni Sessanta. Prima di allora la "sovranità del consumatore" era un'affermazione piuttosto generica, contenuta nel bagaglio teorico ed ideologico di una parte degli economisti, e non era per essi stessi oggetto primario di attenzione, se non per essere assunta come fine generale dell'economia di mercato.

I motivi dell'assenza della tutela dei consumatori a livello costituzionale sono molteplici. Il primo e più ovvio è che finché i consumi non raggiungono la massa della popolazione non esistono i consumatori come gruppo socialmente e politicamente rilevante. Vi è tuttavia una ragione più profonda. Si può parlare di diritti dei consumatori solo quando il consumo non è più un atto occasionale, la soddisfazione non sempre ripetibile di un bisogno particolare. Il consumatore rinascimentale è il ricco signore, che non ha bisogno di alcuna difesa in quanto consumatore, oppure è un cittadino che consuma oltre la sussistenza in alcuni saltuari momenti della propria vita. Quando il consumo diventa per i più una condizione normale di vita e di appartenenza sociale, allora emerge il problema della tutela del diritto, dal momento che il consumo diviene una condizione di cittadinanza.

Nei paesi più evoluti i diritti dei consumatori hanno trovato spazio nella legislazione, anche in assenza di specifici dettami costituzionali. Le leggi ordinarie e le regole amministrative hanno già introdotto nel tempo, ed in modo diverso da paese a paese, norme che offrono una tutela sempre più precisa e vasta dei diritti del consumatore: questo processo riflette lo sviluppo economico ed i livelli più o meno elevati e stabili di consumo. Il grado di difesa del consumatore diviene un buon indicatore del benessere di un paese, ma lo è anche del livello di democrazia sostanziale, poiché rivela la volontà e la capacità di riconoscere e proteggere quei nuovi diritti dei cittadini che lo sviluppo economico propone all'attenzione colletti-

va. Ogni cittadino non è un etereo soggetto che vive solo di relazioni sociali: è anche un consumatore, ed il consumo stesso è un momento di relazione sociale. La tutela di questa sua dimensione è dunque un fatto di civiltà democratica.

Già da queste rapide considerazioni emerge che il consumatore non è una persona appiattita su una sola dimensione, quella attribuitagli dagli economisti di ottimizzatore della propria utilità individuale. Egli è un portatore di diritti sempre più estesi, e questo fa emergere dei rapporti giuridici che trascendono il semplice atto di scambio.

Anche questa seconda dimensione giuridica, che affianca quella economica, non è ancora sufficiente ad offrire una visione completa della natura e delle caratteristiche dei consumatori. Le loro scelte infatti non nascono in una realtà astratta e atemporale, ma sono legate alla specifica situazione sociale, oltre che al reddito. Paesi aventi livelli di reddito comparabili presentano *pattern* di consumo non identici: l'evoluzione dei modelli di consumo è un fatto sociale, oltre che economico. Il rapporto tra società e consumatore non è però unidirezionale, ossia non vi è solo un'influenza della società, con le sue abitudini e regole, sui singoli soggetti. Il rapporto si sviluppa anche nella direzione inversa. Le opportunità (quantità e varietà) di consumo, così come la definizione e tutela dei diritti, dipendono anche da scelte pubbliche, le quali sono il risultato del rapporto tra cittadini e rappresentanti politici, ossia del funzionamento della democrazia. Il cittadino è in grado di influire sul proprio tipo e livello di consumo non solo quando sceglie, date le risorse di cui è dotato ed i prezzi dei beni, ma anche attraverso la propria azione politica.

I rapporti tra consumatori, Stato e imprese sono fortemente dipendenti dall'evoluzione democratica di un paese, ossia dalla capacità dei singoli di organizzarsi e di trasmettere le loro istanze ai decisori e alle istituzioni. Se nel corso degli anni l'azione dei consumatori si fosse limitata alle scelte operate sul mercato, essenzialmente utilizzando lo strumento hirschmaniano dell'"uscita", ossia della scelta tra più imprese offerenti, probabilmente oggi il loro benessere sarebbe assai inferiore. Con la loro "voce", ossia organizzandosi politicamente come gruppo di pressione ed imponendo nuove regole e leggi, nel corso degli anni sono riusciti ad ottenere un livello di benessere altrimenti irraggiungibile.

Questo scritto, così come quelli contenuti nei capitoli successivi, si fonda sull'idea della pluridimensionalità del soggetto chiamato

consumatore. Sebbene venga dedicata primaria attenzione agli aspetti economici, sono posti nella dovuta evidenza anche quelli politici e giuridici.

Nei paragrafi che seguono presenteremo l'evoluzione storica dell'attività dei consumatori come gruppo che riesce a far emergere con crescente vigore ed intensità le proprie richieste e la tutela dei propri diritti. Partiremo dall'esperienza statunitense, che è la più ricca ed in qualche misura precorritrice di quella che si concretizza in altri paesi. Parleremo poi del caso italiano. In queste due brevissime storie si cerca di evidenziare soprattutto la dimensione sociale e politica dell'attività dei consumatori come gruppo. Presenteremo poi le prospettive della tutela del consumatore in Italia nel prossimo futuro, indicando in un certo senso un'agenda delle priorità che dovrebbero emergere. Abbandoneremo poi la dimensione sociale e politica per concentrarci su quella economica. Una delle evoluzioni più importanti della teoria economica, la teoria dell'informazione, ha consentito di trattare in modo meno ingenuo e rozzo di quanto non avvenisse in passato i problemi del consumatore. I nuovi approcci della teoria economica consentono di andare ben al di là del problema della scelta individuale e delle soluzioni efficienti di mercato. Offrono infatti interessanti spunti per impostare in modo efficiente la tutela del consumatore. In altri termini, la nuova teoria economica è di aiuto anche per l'esame dei diritti dei consumatori e per la progettazione di regole ed istituzioni che li tutelino in modo efficiente.

## *2. I consumatori nella realtà storica*

### *2.1. L'esperienza statunitense*

L'esame delle tappe essenziali del movimento in difesa dei consumatori negli Stati Uniti, il paese che ne ha rappresentato la punta più avanzata, consente di evidenziare la natura complessa del problema della tutela del consumatore, ed in particolare come in esso confluiscono dimensioni politiche, sociali, giuridiche ed economiche<sup>1</sup>.

Fino alla prima fase della Rivoluzione industriale, ossia all'inizio di questo Secolo, la norma prevalente che regolava i rapporti tra venditore e consumatore era il così detto *caveat emptor*, secondo cui spetta direttamente al consumatore l'onere del controllo del bene acquistato ed il sostegno dei costi nel caso in cui quest'ultimo

non corrisponda per qualità o sicurezza a quello atteso. I diritti di proprietà erano dalla parte del venditore: l'unico limitato strumento di tutela dei consumatori era la responsabilità per colpa del venditore, che tuttavia era usata in modo molto restrittivo, ossia solo in quelle specifiche circostanze in cui l'anormalità nel comportamento di chi aveva causato il danno era talmente evidente da non richiedere alcuna particolare indagine. In altri termini, affinché vi fosse colpa la negligenza del produttore doveva deviare chiaramente dalla normalità.

Verso la fine del Secolo si concretizzano tuttavia due eventi che, pur non modificando al momento questo stato di cose, introducono già alcuni elementi nuovi, che avranno nei decenni successivi un peso crescente.

Il primo è l'attivazione della normativa *antitrust* (*Sherman Act*), avvenuta nel 1890. La pressione politica per l'approvazione di questa legge non venne dai consumatori, né quest'ultima traeva fondamento dall'idea che la concorrenza beneficia i consumatori stessi. La legge si proponeva soprattutto di frenare l'espansione dei grandi monopoli e di proteggere i piccoli produttori introducendo reati contro la concorrenza, che quindi diventava un bene pubblico. Nel corso degli anni tuttavia l'obiettivo della tutela indiretta del consumatore acquistò il sopravvento su quello della difesa dei piccoli produttori, fino a diventarne la motivazione principale. Quindi il 1890 rappresenta una data importante anche per le politiche di tutela dei consumatori.

Il secondo evento è l'approvazione di altre due leggi, il *Pure Food and Drug Act* e il *Meat Inspection Act*, che introducono per la prima volta controlli qualitativi sui prodotti, ed in particolare sulle medicine e sui prodotti alimentari. Questo risultato fu conseguito anche grazie all'azione politica della *National Consumers League*, movimento che peraltro non era nato con l'obiettivo di sostenere gli interessi dei consumatori, un referente sociale e politico non ancora esistente. L'obiettivo era di migliorare le condizioni di lavoro delle donne e dei bambini. Per ragioni contingenti una delle azioni di questo gruppo si focalizzò sul tema della protezione dei lavoratori deboli di fronte ai consumi più essenziali e pericolosi. In questa prima fase l'attivismo dei consumatori negli Stati Uniti è parte di un più vasto movimento progressista e populista volto a contenere gli effetti negativi del capitalismo nascente ed aggressivo, a cavallo tra il Secolo Diciannovesimo e Ventesimo.

A partire dagli anni Venti inizia una seconda fase, caratterizzata dall'avvio della produzione di massa di beni di consumo, e dalla diffusione della pubblicità. Quest'ultima nasceva come strumento informativo e persuasivo dei consumatori, ma in assenza di regole poneva il produttore in una posizione di dominio rispetto al consumatore, poco informato o sprovveduto. Siamo ancora in una fase dello sviluppo economico in cui le decisioni sul come, quanto e cosa produrre sono dominate dalla tecnologia. Negli Stati Uniti si sta diffondendo il sistema fordista, che celebra appunto la supremazia dell'organizzazione scientifica della produzione di massa. I consumatori sono importanti in quanto costituenti la domanda di mercato, ossia in quanto numero, non perché soggetti capaci di esprimere ed eventualmente imporre vincoli e condizioni ai produttori. Al più essi possono "uscire", ossia cambiare produttore. La pubblicità è il sostegno di questa pressione produttiva. Essa quindi non è ancora intesa come un modo per rapportarsi ai consumatori, che deve quindi in qualche modo rispettare in quanto soggetti.

L'attivismo dei consumatori si sviluppa lungo nuove direzioni. Innanzitutto, aumentando i redditi e le opportunità di scelta. I consumatori debbono operare scelte per l'acquisto di beni complessi e costosi, ad esempio i beni di consumo durevoli, che rappresentano una sorta di investimento che produce servizi nel tempo. L'informazione necessaria per operare le scelte aumenta, ma è ancora del tutto nelle mani dei produttori. Nascono allora le prime iniziative volte ad offrire più informazioni autonome ai consumatori. Nel 1927 S. Chase e F. Schlink pubblicarono un libro, *Your Money's Worth*, con lo scopo di dare suggerimenti sul come un consumatore potesse ridurre il costo della vita. Il volume generò notevole interesse, e diede luogo ad una nuova organizzazione che iniziò la pubblicazione della rivista «Consumer's Research Bulletin» mirante a disseminare l'informazione e i risultati di test dei prodotti. A questa iniziativa fece seguito quella che diede origine alla *Consumers Union* che riprese le motivazioni di attenzione agli interessi dei lavoratori, già presenti nei decenni precedenti.

Una seconda importante evoluzione delle iniziative in favore dei consumatori è la comparsa di una loro rappresentanza nel Governo Federale. Il *New Deal* cercò di coinvolgere rappresentanze dei consumatori nei programmi governativi. Il tentativo fallì, in quanto il movimento dei consumatori era ancora agli inizi, e mancava una sua effettiva rappresentanza nelle istituzioni. Tuttavia per la prima volta

gli interessi dei cittadini in quanto consumatori trovarono un orecchio attento da parte del governo.

In questa seconda fase emergono dunque due problemi che saranno centrali e ricorrenti nell'attivismo dei consumatori nei decenni successivi. Innanzitutto si manifesta l'esigenza di una maggiore e migliore informazione. Non è possibile parlare di sovranità del consumatore senza che quest'ultimo disponga delle necessarie informazioni per una scelta appropriata. La stessa concorrenza è tanto più efficace, quanto più i consumatori sono informati. Proprio nell'esigenza di superamento dello squilibrio informativo trarrà alimento negli anni a noi più vicini il grande sviluppo delle attività delle associazioni dei consumatori, oltre che l'estendersi della legislazione. Questo aspetto è trattato nei dettagli nel contributo di Alberto Cavaliere: *Le organizzazioni dei consumatori e la produzione di test comparativi*, contenuto in questo volume.

Il secondo problema è quello della rappresentanza politica. Per tradursi in risultati istituzionali, ossia in regole amministrative e leggi, la "voce" dei consumatori ha bisogno di una qualche forma di espressione politica. Nel Secondo dopoguerra anche questa esigenza troverà modo di esprimersi con maggiore forza.

In questi anni inoltre comincia a modificarsi anche l'interpretazione dei diritti dei consumatori: il concetto di responsabilità civile si evolve. All'origine del cambiamento sono i problemi posti dagli incidenti automobilistici. Poiché solo in pochi casi le vittime di incidenti che ricorrevano in giudizio ottenevano effettivamente un indennizzo per il danno subito, si pensò che ciò fosse dovuto ai requisiti legali che imponevano alla vittima di dimostrare la negligenza dell'altro guidatore, la quale spesso non esisteva o comunque non era facilmente dimostrabile. Si pensò allora di sostituire alle vecchie norme un regime nuovo, fondato su un sistema assicurativo di compensazione in cui non esisteva l'onere della prova di negligenza del guidatore. In tal modo si sviluppa il concetto di responsabilità oggettiva, che non postula il requisito della colpa per negligenza.

Due argomenti di carattere economico rafforzano il processo di affermazione del nuovo regime di responsabilità civile. Innanzitutto l'idea secondo la quale l'internalizzazione dei costi degli incidenti nell'ambito delle attività economiche che li generano migliora il benessere economico, sia perché incentiva la prevenzione del danno sia perché induce a tener conto del costo degli incidenti nelle decisioni di consumo o di produzione. In secondo luogo il fatto che la

compensazione fornita alle vittime degli incidenti mediante il regime di responsabilità civile costituisca una forma di assicurazione contro gli incidenti stessi.

L'estensione di questi principi a tutte le produzioni e ai consumi tuttavia ha luogo solo nel Secondo dopoguerra, quando si ebbe un'ulteriore evoluzione nella tutela dei diritti dei consumatori nei casi di danni causati da un prodotto. Infatti a partire dal 1963 si passò dal regime di responsabilità per colpa a quello di responsabilità oggettiva del produttore, che offriva una grande copertura del consumatore. Secondo questo principio il produttore è responsabile di tutti gli eventuali danni causati al consumatore per l'uso del bene venduto, ed ha l'onere di mostrare che la responsabilità cade sul consumatore. A loro volta i produttori potevano assicurarsi contro i costi sostenuti per i rimborsi ai consumatori danneggiati dai loro prodotti difettosi. Questo incoraggiava i produttori a fabbricare prodotti più sicuri.

La terza fase inizia quindi negli anni Sessanta, dopo il maccartismo e la prima grande fiammata di consumi postbellici. Questi decenni sono caratterizzati da due fenomeni, tra loro strettamente legati. Il primo è la traduzione in norme legislative sempre più numerose e vincolanti delle crescenti istanze di qualità e di sicurezza dei prodotti da parte dei consumatori. Nel 1962 il Presidente John Kennedy enunciò una legge dei diritti dei consumatori, che definiva, per la prima volta in modo sistematico i diritti fondamentali dei consumatori: sicurezza, informazione, opportunità di scelta, attenzione governativa alle istanze dei consumatori. Sebbene questa dichiarazione non abbia avuto un impatto concreto immediato, essa segnò un punto importante per l'affermazione dei diritti dei consumatori. Nel corso degli anni successivi il Governo Federale attivò una lunga serie di leggi per regolamentare i punti appena accennati, con riferimento a numerosi settori produttivi: alimentari, farmaci, auto, distribuzione, credito, etc.. La filosofia del *caveat emptor* è completamente rovesciata: i diritti di proprietà ora sono a tutela del consumatore.

Il secondo fenomeno è lo straordinario sviluppo del movimento consumeristico, sotto la guida di Ralph Nader. Il movimento, che rappresenta un'ampia fascia della popolazione, riesce ad esercitare una forte pressione non solo sul legislatore, ma anche sulle imprese, grazie all'impulso dato al ricorso dei consumatori alla giustizia, che negli Stati Uniti ha rappresentato per le imprese la minaccia (spesso realizzata) di costosissime sentenze a loro sfavorevoli. Il movimento

di Ralph Nader divenne un modello per l'azione dei consumatori in molti altri paesi.

La preconditione della diffusione del movimento dei consumatori negli Stati Uniti è rappresentata essenzialmente dall'evoluzione stessa della società. Si era ormai molto diffusa una fascia di consumatori educati, attenti al problema dell'informazione, e sempre più sensibili agli aspetti della qualità e della sicurezza dei prodotti che acquistavano. Il motore del movimento tuttavia è l'opportunità di azione politica che si offriva a nuovi imprenditori sociali, di cui Ralph Nader era un cospicuo rappresentante. Come pone in evidenza il contributo di Costanzo Ranci: *Il Movimento dei Consumatori. La mobilitazione delle organizzazioni di consumatori e il loro ruolo nelle politiche pubbliche in Italia*, si era costituito un potenziale mercato politico, capace di offrire considerevoli risorse, quello della rappresentanza di un interesse molto diffuso. L'imprenditorialità di alcuni soggetti ha consentito di svilupparne al massimo le potenzialità.

Negli ultimi decenni negli Stati Uniti si è quindi instaurato un sistema di tutela dei diritti, un'organizzazione degli interessi dei consumatori ed infine una crescente attenzione delle imprese al problema della qualità e della sicurezza, che certamente rappresentano un enorme passo avanti rispetto al periodo prebellico. Si può anzi affermare che il successo sia stato foriero della crisi che ha colpito il movimento consumerista negli anni più recenti. Da un lato infatti la grande valorizzazione data al mercato come strumento capace di risolvere anche i problemi della qualità e della sicurezza dei consumatori riduce la domanda d'intervento pubblico, e quindi di regolamentazione e di mediazione politica; d'altro lato si è sviluppata la coscienza che i costi della tutela del consumatore possono essere anche molto elevati. Sono state quindi prese contromisure, soprattutto da parte delle imprese.

## 2.2. *L'esperienza italiana*

Dell'esperienza italiana si occupa, come sopra indicato, il contributo di Costanzo Ranci: a quel lavoro rimandiamo per una sua presentazione approfondita. Tuttavia è qui utile ricordare per sommi capi come essa si sia sviluppata nel tempo, soprattutto per evidenziare il ritardo con cui il problema della tutela dei consumatori emerge nel nostro paese.

Il caso italiano conferma una regola generale dello sviluppo economico e sociale di ogni paese, bene evidenziata da D. North (1994). Le

trasformazioni istituzionali, ed in particolare la codificazione dei diritti di proprietà, seguono con un certo ritardo la sensibilizzazione dei cittadini ai problemi a cui quelle trasformazioni cercano di dare una risposta organizzata. Il ritardo e il tipo di risposta data a loro volta condizionano lo sviluppo successivo.

Non è affatto anomalo che il movimento dei consumatori si sviluppi in Italia solo negli anni Settanta: prima di allora non si può ancora parlare di consumo di massa. È invece meno spiegabile la lentezza con cui, nonostante il benessere diffuso, i cittadini acquistano sensibilità ai loro diritti, e con cui si dà una risposta sia politica che legislativa al problema della tutela del consumatore. Come nel caso di tante altre trasformazioni di costume e di regole istituzionali, un peso decisivo è giocato dalla televisione e dalla comunità internazionale. L'accelerazione relativa del processo di sensibilizzazione dei cittadini e del processo legislativo, verificatosi negli anni Ottanta è il frutto infatti soprattutto di una elaborazione culturale, politica e legislativa maturata altrove, ed in particolare negli altri paesi europei. Si conferma anche in questo caso da un lato la difficoltà del paese di mobilitarsi volontariamente ed in modo organizzato su problemi non ideologizzanti, e dall'altro l'inerzia istituzionale dei legislatori e dei governanti, che è poi causa di minore benessere e di rallentamento dello sviluppo.

In Italia, come si è appena accennato, si può parlare di società dei consumi a partire dagli anni Settanta. Solo allora comincia a formarsi un vasto gruppo di "consumatori consci", ossia di soggetti che percepiscono un proprio status non occasionale di consumatori relativamente evoluti. Prima degli anni Settanta non vi è quasi traccia di movimenti consumeristici. Inoltre gli sviluppi iniziali sono molto legati alla rappresentanza sindacale, confermando quanto già avvenuto negli Stati Uniti, ossia il legame esistente tra movimento di tutela dei consumatori e di difesa del potere di acquisto dei gruppi più deboli.

Per ragioni varie che qui non esaminiamo il movimento stenta a trovare una propria indipendenza da altri gruppi di pressione: i partiti, i sindacati, le imprese. La difficoltà a costruire robusti gruppi di rappresentanza politica su temi particolari, ma di interesse generale, trova conferma nella lentezza con cui decollano anche in Italia movimenti di rappresentanza degli interessi dei consumatori. Solo in tempi recentissimi questo avviene, grazie ai collegamenti con organizzazioni analoghe a livello europeo, e soprattutto alla possibilità di

accedere a risorse autonome, rese disponibili dal maggiore interesse dei consumatori alla loro tutela.

L'altra faccia del limitato peso politico attribuito al problema della tutela del consumatore è l'assenza di un'autorità governativa responsabile del problema stesso. Parallelamente anche sul fronte della legislazione l'azione dello Stato si concentra quasi esclusivamente su provvedimenti nell'ambito di alcuni settori specifici, tra cui in particolare quello alimentare e dei farmaci. L'idea della tutela del consumatore come principio generale entra in Italia attraverso le normative comunitarie, formalmente recepite, ma non ancora applicate nella sostanza.

L'azione di politica economica in Italia è stata fino ad oggi dominata da obiettivi diversi da quelli del benessere del consumatore. Problemi strutturali come quello occupazionale, della competitività delle imprese nazionali, e degli squilibri territoriali hanno avuto il sopravvento. La stessa istituzione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Legge n. 287/1990) è influenzata più dagli obiettivi di competitività internazionale delle imprese italiane che non di difesa del consumatore, anche se l'attribuzione alla stessa di competenze in tema di controllo della veridicità dell'informazione pubblicitaria è orientata in questa seconda direzione.

### *3. Le prospettive della tutela del consumatore in Italia*

L'evoluzione futura della tutela legislativa del consumatore in Italia è molto legata a quella delle nuove normative europee e all'adeguamento della nostra legislazione alle stesse.

Vediamo in primo luogo se e quanto ci si è adeguati alle normative europee già esistenti.

Il regime di responsabilità del produttore per la fabbricazione di prodotti difettosi è stato introdotto in modo definitivo con il DPR 24 maggio 1988 n. 224 che, in attuazione della Direttiva del 25 luglio 1985, sancisce la responsabilità oggettiva del produttore. Nell'ambito della regolamentazione diretta della sicurezza dei prodotti e dell'informazione dei consumatori, soltanto verso la fine del 1992 l'Italia ha completamente regolarizzato la propria posizione nei confronti della Comunità, dando attuazione a tutte le direttive rimaste in sospeso. Queste direttive riguardano tra l'altro le norme di sicurezza in merito a una vastissima gamma di prodotti, dai giocattoli alle cal-

daie a gas, le norme relative alla pubblicità ingannevole e quelle relative ai crediti al consumo. In tempi più recenti la Comunità ha anche definito una direttiva, recepita in sede italiana, in merito alla clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori.

L'adeguamento alle direttive comunitarie non è certamente condizione sufficiente affinché di fatto la tutela dei diritti dei consumatori trovi applicazione. Manca ancora in Italia la sensibilizzazione al problema da parte dei consumatori. Le nuove regole infatti introducono nuovi diritti, tutelati dalla legge. Finché essi non sono riconosciuti dai diretti interessati e non se ne può dare attuazione, per effetto dei costi della giustizia, questi diritti rimangono lettera morta. Inoltre molte delle norme esistenti non sono molto efficaci a causa delle sanzioni inadeguate rispetto ai profitti ottenuti con la frode e dell'inefficienza organizzativa degli organismi della Pubblica Amministrazione preposti ai controlli.

Ancora una volta tuttavia la partecipazione dell'Italia al Mercato Comune attraverso un forte flusso di esportazioni è un fattore di stimolo per le imprese ad adeguarsi alle normative europee. Al riguardo è interessante osservare che in questi ultimissimi anni l'Italia ha conosciuto un improvviso boom delle certificazioni dei sistemi di qualità sulla base delle norme tecniche Iso 9000, da parte delle imprese. Evidentemente queste cominciano a percepire che è anche nel loro interesse sviluppare sistemi produttivi che riducono il rischio delle responsabilità rispetto ai consumatori.

Le prospettive future sono pure molto legate all'evoluzione della legislazione europea, oltre che a quella della cultura dei consumatori stessi e delle imprese, e al miglioramento delle norme già esistenti.

Il *Consumer Policy Service*, ossia la sezione della Comunità Europea dedicata alla protezione degli interessi dei consumatori, ha elaborato (giugno 1994) un programma di lavoro per il prossimo triennio in tema di tutela dei consumatori<sup>2</sup>. Questo programma, oltre ad affermare il principio generale, invero piuttosto generico, che la migliore protezione dei consumatori è garantita dalla realizzazione del mercato unico, individua due grandi aree d'intervento più specifiche.

La prima consiste nel consolidamento dell'attuale legislazione comunitaria a favore dei consumatori. In particolare vengono indicate alcune priorità settoriali, individuate nei cosmetici, nelle offerte di servizi turistici e nel credito al consumatore. Peraltro si tratta di orientamenti ancora piuttosto generici.

Più interessante ed articolata è invece la seconda area d'intervento, che comprende tra l'altro il rafforzamento dell'informazione dei consumatori e l'accesso alla giustizia.

Il primo punto si traduce soprattutto in iniziative volte a uniformare in tutti i paesi europei il livello ed il tipo d'informazione offerta ai consumatori europei. In particolare il documento prevede iniziative nel campo delle etichette dei prodotti.

L'aspetto più nuovo, ed interessante, è però quello dell'accesso alla giustizia e della regolamentazione delle dispute, a cui le Autorità comunitarie attribuiscono oggi grande importanza. Su questo problema la Comunità ha pubblicato nel novembre 1993 un Libro Verde sull'*Accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del Mercato Comune*.

Uno dei principali ostacoli che si frappone ad una concreta difesa del consumatore è la difficoltà con cui questi riesce a utilizzare i mezzi legali per ottenere risarcimento di fronte a eventuali danni subiti per colpa del produttore. Vi è un problema di conoscenza delle norme di diritto nei diversi paesi, vi sono le difficoltà amministrative, i costi ed i tempi della causa. Quando poi l'acquisto avviene in paesi diversi da quello di residenza del consumatore i costi derivanti dalle difficoltà di ottenere informazioni e dall'esercitare l'azione giuridica in contesti legislativi diversi.

Il più delle volte vi è una grande sproporzione tra l'onere che il consumatore dovrebbe sostenere per vedere tutelato un proprio diritto ed il beneficio derivante dalla tutela del diritto stesso. Per queste ragioni nella stragrande maggioranza dei casi si opta per l'inazione, che naturalmente avvantaggia il produttore. Indubbiamente le associazioni dei consumatori possono facilitarne molto l'azione, informandoli, assistendoli ed eventualmente ponendosi come parte civile. Tuttavia nella gran parte delle situazioni la modestia dei danni è tale che il consumatore preferisce non attivare una causa. Questo fenomeno è ben documentato nel contributo di Cesare Vaccà: *L'accesso dei consumatori alla giustizia e le alternative alla giurisdizione ordinaria*, contenuto in questo volume. Da qui la proposta di attivare, nel caso dei piccoli reclami, forme alternative alla giustizia ordinaria.

In realtà sono già presenti, anche in Italia, forme di intervento parallele o alternative a quelle pubbliche. In sostituzione di leggi o autorità pubbliche, per ora limitatamente ad ambiti diversi da quello

giudiziario, i privati sviluppano tra di loro accordi che li impegnano in comportamenti che comportano sanzioni per chi non li rispetta. Ci riferiamo in particolare al controllo della veridicità dell'informazione commerciale. Come si è visto più sopra questo problema emerse fin dagli inizi dell'attivismo dei consumatori, essendo la pubblicità uno strumento potentissimo nelle mani dei produttori che possono usarlo contro l'interesse dei consumatori. Quindi la garanzia che il contenuto dei messaggi pubblicitari sia veritiero è assai importante per la tutela dei consumatori. Questo tema è affrontato dal contributo di Marco Gambaro: *I consumatori e la pubblicità*, contenuto in questo volume, di cui riprendiamo qui l'aspetto particolarmente significativo della autoregolamentazione.

In tutti i paesi, compresa l'Italia, uno degli strumenti su cui si basa il controllo della veridicità dei messaggi pubblicitari è il giurì, ossia un organo collegiale composto da soggetti particolarmente prestigiosi e super partes ed avente una funzione arbitrale nelle dispute tra singoli membri del raggruppamento stesso e terzi. Il giurì ha la funzione di autodisciplinare un gruppo a tutela della sua stessa reputazione, qualora singoli soggetti si comportino in modo tale da ledere l'immagine, e quindi gli interessi di lungo periodo. La sua efficacia trova fondamento nella propria credibilità, sia rispetto ai terzi, nel caso specifico i consumatori, sia dei membri del gruppo. È quindi essenziale che i soggetti giudicanti siano autorevoli e super partes, che il giurì intervenga con efficacia, e che sappia punire esemplarmente i membri che hanno seguito un comportamento inappropriato. Se queste circostanze sono verificate, questa autorità privata può appropriatamente sostituire quella pubblica.

I promotori del giurì della pubblicità in Italia sono gli stessi operatori di pubblicità, ossia tutti i soggetti che partecipano alla produzione e distribuzione dei messaggi commerciali. Al fine di difendere la reputazione della pubblicità il giurì valuta le denunce di chi si sente danneggiato da un certo messaggio e lo sospende se giunge alla conclusione che sia lesivo degli interessi del danneggiato o contrario a certi codici etici. Come si evidenzia nel contributo appena indicato, i limiti di questo meccanismo di controllo sono considerevoli. Un suo aspetto interessante tuttavia è proprio il carattere di autoregolamentazione, che si basa sull'interesse di lungo periodo del gruppo contro l'interesse di breve periodo di singoli soggetti del gruppo.

#### 4. *Le nuove prospettive della tutela del consumatore: verso soluzioni di mercato*

Uno dei risultati più importanti della grande spinta consumeristica degli anni Sessanta e Settanta negli Stati Uniti è rappresentato dal rafforzamento della domanda di qualità, varietà e sicurezza dei beni da parte dei consumatori. Il loro benessere dipendeva infatti sempre meno da incrementi di quantità dei beni acquistati.

Anche negli anni Venti e Trenta, caratterizzati dal taylorismo, questi stessi problemi si ponevano, ma in misura assai più debole. Il mercato era dominato dall'offerta, e più in particolare dalle tecniche e dall'organizzazione della produzione. Il soddisfacimento del consumatore traeva origine soprattutto dal potere disporre di beni; la richiesta di qualità e di sicurezza non era ancora prioritaria, e comunque non era capace di condizionare l'organizzazione dei processi produttivi. Il controllo di qualità avveniva ispezionando la produzione a processo concluso e prima della consegna: poiché la produzione non aveva ancora dimensioni troppo ampie, di fatto l'ispezione per la ricerca di difetti riguardava gran parte dei prodotti. Negli anni Quaranta e Cinquanta, di fronte all'aumento della produzione, i produttori rispondono sostituendo il controllo statistico-campionario all'ispezione generalizzata: l'orientamento di fondo rimane però immutato.

Negli anni Sessanta si verifica un cambiamento di prospettiva: si passa dall'individuazione del difetto a produzione avvenuta alla prevenzione dei difetti. La parola chiave diviene "assicurazione di qualità": sulla scia di iniziative sperimentate nelle produzioni militari l'attenzione si focalizza sulla costruzione di sistemi di qualità, al fine di eliminare l'ispezione finale e di garantire la qualità. La crescente domanda di qualità e di sicurezza dei prodotti, da un lato, e la sempre maggiore concorrenza tra le imprese, dall'altro, stimolano in questa fase il passaggio ad una politica più orientata a produrre qualità. Il punto di arrivo è il modello oggi noto come Qualità Totale. Secondo quest'ultimo modello l'ideazione e la realizzazione del processo produttivo non partono più da esigenze rigide della produzione per giungere al consumatore come recettore passivo, risolvendo alla meglio i problemi qualitativi; al contrario, si parte dalla domanda e dalle esigenze del consumatore per progettare e realizzare il processo produttivo più adatto a soddisfarle. Naturalmente questa inversione del processo è resa possibile dalle nuove tecnologie

informatiche, che consentono di coordinare tutte le fasi del sistema. Il consumerismo è, per così dire, entrato nei progetti delle imprese. D'altra parte la tecnologia consente oggi di soddisfare sempre meglio queste esigenze di qualità, sicurezza e differenziazione.

Ne deriva che si è così ridotto lo spazio che separava i consumatori dai produttori, nel quale s'inserivano i movimenti dei consumatori soprattutto attraverso l'azione politica. Le imprese sono in grado di tradurre i messaggi che arrivano dalla domanda in prodotti che la soddisfano. La distanza tra consumatore e produttore si attenua: è anzi un elemento di successo per il venditore quello di servire al meglio ogni singolo consumatore.

Sebbene la pressione politica rimanga estremamente importante, soprattutto per attivare una legislazione sempre più favorevole ai consumatori, sebbene il ricorso alla giustizia sia sempre un deterrente importantissimo per imporre alle imprese un costante impegno per la sicurezza e la qualità, vi è oggi più spazio per un'azione mediata dal mercato, attraverso l'informazione. Il controllo della veridicità della pubblicità, la diffusione dei dati dei test di qualità, l'educazione al consumo, sono tutti strumenti mediante i quali i consumatori, attraverso le singole scelte di mercato, sono in grado di condizionare i produttori. In altri termini, la "voce" lascia più spazio all'"uscita", che è tanto più possibile quanto maggiori sono le opportunità alternative, ossia la concorrenza e l'informazione disponibile.

Le imprese d'altra parte cercano di rispondere alla domanda dei consumatori anche "integrando verticalmente" nel loro processo. Con questa espressione intendiamo dire che in un numero crescente di casi le imprese coinvolgono rappresentanti dei consumatori direttamente nel processo decisionale, ad esempio nei Consigli di Amministrazione, al fine di evitare scontri e contrapposizioni successive od anche di riceverne dei suggerimenti.

Anche le associazioni dei consumatori cambiano quindi pelle. Dalla preminenza attribuita alla pressione politica sostenuta dal largo consenso della popolazione, si muovono verso un uso più scientifico dell'informazione a vantaggio dei consumatori. Sempre meno la competenza richiesta a chi opera in queste associazioni è di tipo politico, intesa come capacità di organizzare gruppi di pressione. Diviene invece più importante la competenza tecnica: conoscere il meccanismo legislativo, inserirsi nelle macchine governative e parlamentari, produrre e vendere informazioni. I tempi "eroici" del con-

sumerismo sono forse finiti, soprattutto in quei paesi che già li hanno conosciuti.

Nei paesi come gli Stati Uniti in cui il consumerismo è riuscito ad eliminare i casi più clamorosi di abuso e ad istituzionalizzarsi saldamente, sia nello Stato che nelle organizzazioni private, i problemi nuovi che si pongono rappresentano obiettivi più avanzati: il controllo di qualità dei prodotti importati da paesi meno sensibili al problema, l'informazione sui prodotti complessi, la distribuzione dei prodotti, il continuo miglioramento degli standard di sicurezza.

In Italia molti obiettivi già raggiunti da altri paesi egualmente industrializzati sono lontani. In primo luogo vi è ancora un'esigenza di sensibilizzazione dei consumatori ai problemi della qualità e della sicurezza dei prodotti, in particolare nell'ambito dei servizi pubblici, dove le istanze consumeristiche devono ancora dare segno di vita. In secondo luogo si deve procedere a rendere effettivamente operativa la legislazione già esistente, che nasce soprattutto dall'importazione di legislazione comunitaria. In terzo luogo è necessaria una pressione politica affinché l'istanza consumeristica trovi un luogo di ascolto, di coordinamento e di iniziativa legislativa nel governo, così come è avvenuto per la difesa dell'ambiente. Sarebbe tuttavia pericoloso dar vita ad una complessa regolamentazione pubblica per la tutela dei consumatori. Per quanto possibile è opportuno che siano le stesse parti in causa, le imprese e i consumatori, ad attivare comportamenti ed istituzioni capaci di soddisfarli lasciando allo Stato un ruolo di controllo e di stimolo iniziale. Come mostreremo, è possibile fare leva sui fondamenti economici per risolvere al meglio molti dei problemi dei consumatori.

## *5. Il consumatore nella teoria economica*

L'attenzione dedicata al consumatore dalla teoria economica è ancora oggi assai limitata, se si tiene conto del fatto che in un'economia di mercato a lui spetta decidere che cosa il sistema produttivo debba offrire. Gli studi degli economisti sono stati attratti molto più dall'altro grande attore del sistema economico, ossia l'impresa. La pallida presenza del consumatore sul teatro della teoria economica ha delle importanti eccezioni, ma non muta sostanzialmente nella storia dell'analisi. Certamente oggi disponiamo di strumenti analitici capaci di farci comprendere meglio soprattutto le interazioni tra im-

prese e consumatori. Ci riferiamo in particolare alla teoria dell'informazione. Tuttavia l'ipotesi di razionalità sostantiva su cui si basa ancora la teoria microeconomica impedisce di comprendere alcuni importanti aspetti del comportamento concreto dei consumatori, che non sono sostantivamente razionali, ma non per questo irrazionali.

Mentre il consumatore, come dicevamo, è una pallida figura nella teoria economica, lo stesso non può dirsi del consumo. Dai classici fino a John Maynard Keynes e alle più recenti teorie macroeconomiche il consumo è stato ed è oggetto di studio sia empirico che teorico, essendo la voce più importante della domanda aggregata, e quindi centrale per ogni studio sul ciclo, sullo sviluppo e sulle politiche macroeconomiche.

### *5.1. Prima della teoria dell'informazione*

Per gli economisti classici il consumo ha un significato aggregato, e si caratterizza in relazione alla classe sociale a cui viene attribuito: i lavoratori spendono in consumi di sussistenza e i *rentier* in consumi di lusso. Questa impostazione modella una società in cui il consumo è uno *status symbol* per uno sparuto gruppo di soggetti ed un input per potere lavorare e riprodursi per gran parte della popolazione.

Con l'economia neoclassica nasce il consumatore come soggetto che opera delle scelte. In particolare Léon Walras e Vilfredo Pareto costruiscono la base teorica della sovranità del consumatore: le scelte di ogni singolo soggetto sono soddisfatte dal mercato ed influiscono sui risultati dell'economia complessivamente presa. La teoria del benessere, che nasce soprattutto dalle riflessioni di Pareto, spiega la relazione virtuosa esistente tra concorrenza e benessere, e sviluppa il concetto di sovrappiù del consumatore come misura dei benefici che questo può trarre dall'efficienza produttiva e dalla concorrenza.

È una teoria che disegna un modello di consumatore assai semplicistico: è un soggetto assolutamente razionale, dotato di perfetta conoscenza dei beni che acquista e dei prezzi di mercato, dotato di un criterio di scelta, l'utilità, che non muta nel tempo e non è soggetto a influenze esterne. È un personaggio così perfetto che è capace di garantirsi il massimo vantaggio possibile, compatibilmente con le risorse di cui dispone, ricorrendo alle proprie esclusive capacità di scelta.

Vi sono stati naturalmente economisti che hanno esaminato il

problema del consumo in una società moderna con una maggiore sensibilità alle connotazioni sociali e storiche del consumatore: si pensi a Thorstein Veblen, John Kenneth Galbraith. Le loro idee, per quanto interessanti, non hanno tuttavia mai fatto breccia nel corpo teorico dell'economia dominante, quella neoclassica.

Fino ad anni molto recenti il consumatore per gli economisti è un soggetto astratto ed autosufficiente: non è dunque dalla teoria economica, la quale pure aveva costruito la base concettuale del ruolo essenziale che la libera scelta del consumatore ha nell'economia di mercato, che nascono stimoli e suggerimenti per una più attenta tutela dei diritti dei consumatori.

Salvi alcuni perfezionamenti analitici tutto sommato secondari, bisogna attendere gli anni Sessanta per trovare un'effettiva evoluzione della teoria del consumatore, che porta utili contributi ad una ben più ricca analisi del problema. Con Lancaster (1966) incomincia una più moderna analisi della natura dei beni di consumo, e di conseguenza della scelta dei consumatori. Secondo Lancaster non esistono infatti i beni di consumo in sé, ma vi è la loro capacità di soddisfare sfaccettature diverse di bisogni, attraverso le caratteristiche che essi incorporano. Ogni bene è una sorta di portamantello a cui si appendono diverse qualità. Questa impostazione apre la via all'interpretazione di un fenomeno già diffusissimo nella realtà, ossia la differenziazione dei prodotti. La qualità dei beni di consumo può essere quindi trattata teoricamente. È un bel passo avanti verso il riconoscimento teorico dei problemi attuali dei consumatori.

Un secondo importante contributo ad una più articolata teoria del consumatore proviene dall'economia dell'informazione. Introducendo nell'analisi la possibilità che i consumatori non siano perfettamente informati, si sgretola l'ipotesi del consumatore onnisciente, e sorgono allora tutti i problemi della sua protezione, poiché la sua debolezza rispetto al produttore nasce espressamente dal suo essere poco informato. Nei paragrafi che seguono tratteremo appunto di queste nuove prospettive aperte dalla teoria dell'informazione.

### *5.2. Economia dell'informazione e fallimenti del mercato dei prodotti*

Se i consumatori non sono perfettamente informati sui prezzi, un'impresa può essere in grado di praticare un prezzo più elevato senza temere di perdere terreno rispetto ai concorrenti. L'informazione imperfetta è quindi fonte di potere di mercato per l'impresa stessa e causa una riduzione del benessere dei consumatori. Qua-

lunque correttivo che ampliasse l'informazione sui prezzi dei consumatori ridurrebbe questo potere di mercato, contenendo gli incrementi e aumentando il benessere sociale. Nella realtà dei mercati è divenuta sempre più importante anche l'informazione sulla qualità dei beni. Se per i consumatori è spesso difficile ottenere un'informazione completa riguardante il primo aspetto dello scambio è ancor più complicato e costoso procurarsi informazioni attendibili sul secondo, malgrado i tentativi di comunicazione da parte delle imprese.

Rispetto al contributo di Lancaster, che abbiamo appena richiamato, lo sviluppo dell'economia dell'informazione ha consentito di distinguere le caratteristiche dei vari beni anche dal punto di vista del grado di informazione sulla qualità che viene convogliato nella relazione di scambio, nonché di esplorare le conseguenze dell'informazione asimmetrica sull'efficienza stessa degli scambi di mercato. Vi sono infatti alcune caratteristiche qualitative che i consumatori sono in grado di verificare con una semplice ispezione prima dell'acquisto (ad esempio il colore di un tessuto, la pesantezza di una radio portatile, etc.). Si tratta di caratteristiche di tipo *search* (Nelson, 1970) in quanto dal punto di vista dell'informazione imputano al consumatore un costo di ricerca. Molte altre caratteristiche qualitative dei beni possono essere accertate solo dopo l'acquisto. Si tratta di caratteristiche di tipo *experience* (Nelson, 1970): il gusto di un alimento, il consumo di energia e la durata di un elettrodomestico, la qualità del servizio in un villaggio turistico, etc.. Altre caratteristiche ancora possono restare oscure per sempre ai consumatori, poiché si tratta di aspetti così sofisticati da richiedere cognizioni e strumenti particolari per essere individuati: l'impatto ecologico di un detersivo, la sicurezza di un giocattolo, o la necessità delle riparazioni effettuate da un meccanico. In questo caso il consumatore deve riporre un notevole grado di fiducia nel venditore, si tratta infatti di caratteristiche di tipo *credence*, cioè "fiduciarie" (Darby e Karni, 1973).

Se la caratteristica qualitativa è di tipo *search*, il costo d'informazione su prezzi e qualità determina l'aumento di potere di mercato per le imprese, le quali possono offrire combinazioni prezzo-qualità meno convenienti rispetto ai concorrenti, senza temere riduzioni consistenti delle quote di mercato.

L'analisi economica del funzionamento dei mercati in condizioni di informazione imperfetta, relativamente a caratteristiche di tipo *experience*, ha evidenziato la mancanza di incentivi da parte delle im-

prese sia a rivelare l'informazione privata sulla qualità sia a scegliere di produrre beni di alta qualità in corrispondenza a prezzi elevati. Questa assenza di incentivi comporta un livello inefficiente degli scambi che danneggia sia i consumatori che le imprese, configurando una categoria particolare di fallimenti del mercato. Rispetto al paradigma tradizionale del consumatore e dell'impresa che seguono un comportamento ottimizzante viene qui introdotta la possibilità che emerga un comportamento opportunistico da parte dei venditori e dei produttori, in funzione dello sfruttamento a proprio vantaggio dell'informazione privata.

Nel caso in cui la qualità sia esogena e nota soltanto al venditore, quest'ultimo sarà incentivato a trasmettere l'informazione al consumatore solo quando lo scambio riguarda beni di buona qualità. Poiché il consumatore non conosce a priori la qualità del bene, non è disposto a pagare il prezzo che pagherebbe in caso di informazione simmetrica tra le parti, ma solo un prezzo inferiore. È quindi possibile che, a rigore, a quel prezzo vengano esclusivamente posti in vendita beni di qualità inferiore (*selezione avversa*) e che il consumatore razionale non sia quindi disposto a comprare. Se ne deduce che in condizioni di informazione asimmetrica gli scambi si riducono rispetto al caso in cui l'informazione è perfetta relativamente alla qualità<sup>4</sup>.

Nel caso di qualità endogenamente determinata, se si ipotizza che i produttori massimizzino il profitto e che produrre beni di miglior qualità determini aumenti dei costi di produzione, vi è il rischio di comportamento opportunistico da parte delle imprese. Queste ultime infatti possono produrre beni di scarsa qualità, vendendoli al prezzo di beni di qualità elevata, traendo così beneficio dall'informazione imperfetta dei consumatori che possono accertarsi della reale qualità del prodotto solo dopo l'acquisto (*moral hazard*). In teoria, se i consumatori fossero perfettamente razionali eviterebbero l'acquisto per non esporsi al danno economico insito nello scambio, per cui si verificherebbe nuovamente un fallimento del mercato dovuto ad informazione asimmetrica (Klein, Leffler, 1981). Sebbene nella realtà concreta dei mercati le conseguenze dell'informazione asimmetrica non si spingano fino a questo punto, si potrà comunque osservare una non corrispondenza fra il prezzo fissato e la qualità che viene effettivamente offerta ai consumatori. Si noti che il problema che pone tale situazione è generale, nel senso che investe anche le imprese che vorrebbero seguire una

strategia non opportunistica (che a prezzi elevati intendono cioè offrire qualità migliori) ma che devono comunque individuare delle strategie per risultare credibili agli occhi dei consumatori.

È pur vero che anche a fronte di questo secondo fallimento del mercato, le imprese possono cercare di formarsi una reputazione. Ciò accade se le imprese stesse valorizzano maggiormente i profitti di lungo periodo - che ottengono quando riescono a catturare la fedeltà del consumatore, producendo sempre beni di alta qualità - rispetto ai guadagni di breve collegati a strategie di tipo opportunistico<sup>5</sup>. Tuttavia la formazione di una reputazione non può essere un rimedio quando le vendite ripetute non sono in grado di influenzare la strategia delle imprese e cioè quando si è di fronte a caratteristiche di tipo *credence*. In questi casi un intervento di protezione dei consumatori è rigorosamente necessario, sia per facilitare gli scambi che per disincentivare comportamenti opportunistici.

L'informazione asimmetrica sulla qualità genera ulteriori distorsioni nel meccanismo concorrenziale. Ad esempio il mercato risponde all'informazione imperfetta indirizzando la concorrenza verso quelle caratteristiche dei prodotti che sono più facilmente osservabili e verso i segnali delle caratteristiche non osservabili (Beales, Craswell e Salop, 1981). Così se il prezzo è più facilmente osservabile della qualità, la competizione sul prezzo sarà incoraggiata e di conseguenza saranno premiati i prodotti meno costosi, indipendentemente dalla loro qualità. Si noti a questo proposito che siccome le caratteristiche dei prodotti relative alla loro sicurezza, ai loro effetti sulla salute e sull'ambiente sono di tipo *credence* e quindi non osservabili, risulta difficile indirizzare la concorrenza proprio nella direzione che sarebbe più auspicabile per il benessere sociale: i consumatori sarebbero anche disposti a pagare di più per una maggior protezione, ma è la difficoltà di comparare le varie offerte su questo terreno che costituisce un ostacolo al dispiegarsi degli effetti benefici della concorrenza.

### *5.3. Fallimenti del mercato dell'informazione*

Al fine di evitare i danni che possono derivare dall'acquisto di un prodotto le cui caratteristiche qualitative sono incerte, i consumatori domandano informazione. L'offerta di informazione può provenire:

- a) dai consumatori stessi, b) dalle imprese, c) da terzi.

a) L'autoproduzione di informazione da parte dei singoli consuma-

tori avviene mediante ispezione diretta, esperienza ed acquisti ripetuti. Oppure contando sull'informazione raccolta da altri consumatori, seguendo direttamente le loro raccomandazioni (*word of mouth advertising*). Gli incentivi dei singoli consumatori a raccogliere informazioni sono notevoli, poiché l'aumento dell'efficienza nelle decisioni di acquisto evita danni e si traduce in aumenti di reddito reale. I costi di informazione in molti casi sono però elevati (si pensi al costo di effettuare un test di qualità per accertare la qualità di una caratteristica fiduciaria) e quindi non possono essere sopportati da un singolo consumatore. La formazione di associazioni è un modo per superare quest'ultima difficoltà.

b) Le imprese possono produrre singolarmente informazione sulla qualità mediante la pubblicità informativa, i segnali di qualità (prezzi e pubblicità non informativa), la formazione di una reputazione, la creazione di un marchio. Oppure le imprese possono demandare l'offerta di informazione alle loro associazioni di categoria (si pensi alla pubblicità o ai marchi riguardanti un'intera classe di prodotti).

c) Oltre alle associazioni di consumatori e di imprese vi possono essere intermediari pubblici e privati come giornalisti, esperti, certificatori indipendenti che offrono direttamente o indirettamente informazione.

L'informazione è tuttavia un bene molto particolare e la sua produzione e diffusione genera problemi tali per cui le forze di mercato non sempre sono in grado di assicurare la fornitura di un ammontare ottimale di informazione sulla qualità. Vi sono cioè fallimenti specifici del mercato dell'informazione che interessano sia i consumatori, sia le imprese, sia i terzi intermediari. Tratteremo qui di seguito i principali problemi posti dai fallimenti del mercato dell'informazione, distinguendoli a seconda che interessino principalmente l'una o l'altra categoria di produttori di questo bene.

In particolare la produzione di informazione da parte dei consumatori è resa problematica dal fatto che: i) l'informazione è un bene pubblico, ii) la produzione, l'acquisto e la diffusione di informazione genera esternalità positive.

L'informazione è un *bene pubblico*, poiché, una volta prodotto un certo ammontare di informazione, non risulta facile escludere chi non ha partecipato ai costi dalla fruizione dei benefici. Questo pro-

blema si pone nelle relazioni fra consumatori nel senso che la disponibilità a pagare di ciascun consumatore non corrisponde al beneficio di cui gode. Per ciascun consumatore sarebbe infatti ottimale evitare di partecipare ai costi di produzione dell'informazione se potesse procurarsi quest'ultima a costi nulli. Si pone quindi il classico problema di *free-riding* che affligge tutta la produzione di beni pubblici. Tuttavia in alcuni casi è possibile escludere dai benefici dell'informazione i consumatori che non hanno partecipato ai costi. Nel caso dell'informazione relativa ai test comparativi di qualità diffusi dalle associazioni dei consumatori solo gli associati-abbonati al bollettino pubblicato dall'associazione medesima sono in grado di ottenere tale informazione. In questo caso si pongono comunque delicati problemi di incentivo alla costituzione di un'organizzazione senza fini di lucro dedita alla produzione/diffusione dei test comparativi, per questi rinviamo però al citato saggio di Alberto Cavaliere.

L'atteggiamento di inerzia dei consumatori può essere alternativamente spiegato ricordando che la produzione, l'acquisto nonché la diffusione di informazione da parte di alcuni consumatori genera un'*esternalità positiva* che favorisce anche i consumatori non informati sul mercato dei prodotti. Infatti l'incremento di informazione (circa i prezzi e le qualità) induce una forma di concorrenza fra le imprese per assicurarsi gli acquisti dei consumatori più informati, concorrenza che si concretizza nell'offerta di migliori combinazioni qualità-prezzo. Tale competizione finisce però con il favorire anche i consumatori non informati che compiono i loro acquisti a caso. In sostanza quindi i consumatori più attivi non possono appropriarsi completamente dei benefici generati, che ricadono invece su una categoria molto più ampia di acquirenti. Perciò gli individui finiscono con l'acquistare un ammontare di informazione minore di quello che avrebbero domandato se avessero potuto far propri tutti i benefici di questo atto di scambio. Quindi anche se il mercato dell'informazione fosse perfettamente competitivo l'ammontare di informazione prodotto non potrebbe essere considerato socialmente ottimo.

Nel caso in cui le imprese tentino di fornire direttamente informazione sulla qualità dei loro prodotti possono verificarsi fallimenti del mercato dell'informazione a causa di: i) problemi di *credibilità*, ii) forme di concorrenza sui *segnali di qualità*, iii) *concorrenza imperfetta* che caratterizza diversi settori industriali.

I problemi di *credibilità* si pongono poiché, come abbiamo visto discutendo del fallimento del mercato dei prodotti, in condizioni di

informazione asimmetrica e tenuto conto che le imprese operano in vista del massimo profitto, può essere conveniente sia diffondere false informazioni che astenersi dal rivelare informazioni sulla qualità dei prodotti, almeno in un'ottica di breve periodo. Anche gli incentivi dei concorrenti a contrastare queste strategie possono essere limitati: 1) perché le altre imprese possono condividere lo stesso attributo negativo che si vuole nascondere, 2) perché il fatto di dover comunque condividere fra più imprese i vantaggi derivanti dall'aver indotto credenze corrette nei consumatori, relativamente all'impresa che nasconde la qualità dei suoi prodotti, pone anche in questo caso il problema della non completa appropriabilità dei benefici. Si tenga poi presente il fatto che la rivelazione relativa all'attributo qualitativo negativo di una marca può determinare un'esternalità negativa per l'insieme dei venditori, dal momento che i consumatori possono essere indotti ad evitare completamente di acquistare quel prodotto, indipendentemente dal tipo di marca.

Si può pensare che un rimedio alla credibilità sia costituito dal ricorso a certificatori esterni indipendenti, ma ciò non fa altro che spostare il problema che diventa allora quello di controllare il certificatore, onde evitare collusioni con le imprese produttrici. D'altra parte senza una certificazione sicura l'informazione direttamente prodotta dall'impresa spesso ha un valore piuttosto limitato e quindi gli stessi venditori non sono incentivati né a produrla, né a diffonderla.

Tuttavia i progressi compiuti nel campo dell'economia dell'informazione hanno consentito di dimostrare che le imprese tentano di rendere credibile la loro comunicazione relativa alla qualità, mediante i *segnali di qualità*. I prezzi, la pubblicità non informativa ed anche le quote di mercato possono indirettamente indicare che l'impresa segue una strategia di produzione di beni di qualità. Nelson (1974) sostiene ad esempio che l'ampia quota di pubblicità non informativa, composta cioè di messaggi che non recano alcuna informazione sul prodotto, al di là della sua esistenza, si spiega con la necessità di comunicare credibilmente la qualità di attributi di tipo *experience*. Infatti poiché tali attributi possono essere appresi solo dopo il consumo del bene, è inutile fornire informazioni sulla loro qualità mediante la pubblicità, poiché i consumatori non potrebbero verificarne l'esattezza se non dopo averli acquistati. In questo caso è il fatto stesso che l'impresa destini ampie risorse alla pubblicità sui media che dovrebbe renderne credibile la strategia. Infatti, se vi

sono acquisti ripetuti, solo l'impresa che produce beni di buona qualità avrà convenienza a fare pubblicità, dal momento che se producesse beni di scarsa qualità i consumatori non ripeterebbero l'acquisto e quindi l'impresa non potrebbe recuperare i costi della campagna pubblicitaria. Perciò è il fatto stesso che l'impresa possa permettersi di dissipare profitti in pubblicità che fornisce l'informazione rilevante.

Si tenga poi presente che lo stesso segnale può essere usato da diverse imprese e rivelarsi quindi limitatamente informativo: se ad esempio diverse case automobilistiche investono risorse nella pubblicità non informativa, il consumatore non ottiene altra informazione oltre a quella delle case che non fanno pubblicità e producono automobili di qualità inferiore. Non è da escludere inoltre che il concentrarsi della competizione sul segnale stesso crei una sorta di eccessivo investimento in segnalazione che può provocare una specie di autodistruzione del segnale, minandone la capacità di trasmettere informazione. Inoltre la concorrenza stessa può subire una distorsione poiché non è escluso che le imprese si concentrino maggiormente sulla produzione del segnale, piuttosto che su altre caratteristiche qualitative maggiormente rilevanti per il benessere del consumatore. Ad esempio se elevati prezzi diventano segnali di qualità (Stiglitz, 1987), può ridursi la concorrenza di prezzo a tutto danno dei consumatori. Lo stesso dicasi per la pubblicità, il cui ammontare può andare ben al di là di quello ottimale, considerata la necessità di informare i consumatori sull'esistenza e le caratteristiche dei prodotti.

Se il prodotto viene venduto su un mercato di *concorrenza imperfetta* (come accade per la maggior parte dei beni di consumo) nulla assicura che le imprese forniscano un ammontare ottimale di informazione. L'informazione potrebbe essere sia eccessiva che minore rispetto a quella socialmente ottimale. Infatti dal punto di vista sociale si considera efficiente quell'ammontare di informazione tale per cui i costi marginali di produzione e diffusione sono uguali ai benefici marginali attesi. Questi ultimi tengono conto sia dei ricavi dei produttori che del surplus dei consumatori. Le imprese operanti in concorrenza imperfetta con l'obiettivo del massimo profitto tenderanno invece a produrre informazione fino al punto in cui il costo marginale di produzione e diffusione è uguale al ricavo marginale, non tenendo quindi conto della variazione del surplus del consumatore. Ovviamente in tutti i casi in cui il beneficio marginale sociale

atteso supera il ricavo marginale le imprese forniscono troppo poca informazione, mentre ne forniscono troppa nel caso contrario.

Un caso in cui l'impresa fornisce troppo poca informazione si ha quando questa non riesce a catturare tutti i benefici della produzione di informazione in termini di profitti, poiché dal suo punto di vista gli altri agenti sono dei *free-riders* rispetto ai suoi sforzi. Un eccesso di informazione si verifica invece nel caso in cui l'impresa attraverso la pubblicità aumenta la sua quota di mercato, ma ciò avviene non mediante un aumento della domanda globale, bensì sottraendo quote di mercato alle imprese concorrenti. L'impresa ignora sia le variazioni del surplus del consumatore che le perdite di ricavi dei concorrenti. Se queste ultime fossero maggiori dei guadagni di surplus dei consumatori, il surplus totale diminuirebbe e quindi l'effetto della crescita di informazione tramite la pubblicità sarebbe negativo.

Un altro fattore che comporta una riduzione dell'ammontare di informazione prodotta rispetto a quello ottimale e che interessa soprattutto i terzi produttori di informazione, siano essi organizzazioni di consumatori, di imprese o intermediari indipendenti, è legato alle caratteristiche di *monopolio naturale* di questa attività, nella quale vi sono elevati costi fissi di produzione, ma costi marginali molto bassi di diffusione. Per alcuni individui può quindi rivelarsi profittevole distribuire l'informazione, di cui possono facilmente appropriarsi, pur non avendo partecipato agli investimenti necessari per la sua produzione. Anche da questo punto di vista è la difficoltà ad appropriarsi di tutti i benefici dell'informazione che ne riduce l'ammontare prodotto rispetto a quello ottimale. E ciò contribuisce quindi a spiegare la carenza di terzi (cioè di agenti diversi dalle associazioni di consumatori e di imprese) che si impegnano in questa attività.

Una soluzione parziale è la fornitura di informazione direttamente da parte delle imprese interessate, mediante la pubblicità informativa. In tal caso l'impresa riesce infatti ad internalizzare gran parte dei benefici sotto forma dei maggiori profitti che le derivano dalla pubblicità. Tuttavia l'informazione diffusa tramite la pubblicità crea a sua volta un altro tipo di esternalità positiva nel momento in cui il suo contenuto riguarda anche altre marche del medesimo prodotto, che vengono favorite senza partecipare all'investimento pubblicitario. Emerge quindi un comportamento di *free-riding* da parte delle altre imprese, che riduce l'ammontare di pubblicità informativa rispetto al livello ottimale. Le imprese hanno cercato di rimediare a

questo fallimento del mercato mediante fondi per la pubblicità sponsorizzati da associazioni di categoria e piani di pubblicità cooperativi fra produttori e dettaglianti (Beales, Craswell e Salop, 1981).

Nonostante i problemi di appropriabilità esiste comunque una vasta gamma di intermediari ed esperti (quotidiani, riviste, professionisti, consulenti finanziari ed immobiliari, etc.) impegnati nella diffusione dell'informazione prodotta ed ai quali i consumatori possono rivolgersi. Tuttavia il ricorso ai terzi non è risolutivo del problema di asimmetria informativa. Tale problema viene unicamente spostato, poiché il consumatore non possiede comunque gli strumenti per giudicare la qualità del servizio informativo resogli. Se invece l'informazione viene fornita da un professionista (medico, avvocato, consulente finanziario, etc.) oppure da un venditore di servizi generici (le riparazioni del meccanico, ad esempio) la fornitura della diagnosi contestualmente alla vendita del servizio da parte della stessa persona pone problemi di credibilità. Infatti vi è il rischio di una fornitura eccessiva di servizi, che il consumatore non è in grado di accertare trattandosi di servizi di natura fiduciaria (*credence qualities*). Il superamento del problema della credibilità da parte delle associazioni dei consumatori e dei produttori di test comparativi in genere viene discusso nel citato saggio: *Le organizzazioni dei consumatori e la produzione di test comparativi*.

#### 6. Politiche per i consumatori ed efficienza economica

La protezione dei consumatori viene definita da Lane come «La prevenzione di danni fisici o finanziari a favore dell'acquirente di beni o servizi per uso personale o familiare»<sup>6</sup>. Questa definizione basta da sola a sottolineare i due motivi fondamentali per cui si sono sviluppate attività di tutela dei consumatori. Il primo è legato alla necessità di evitare danni alla salute dei cittadini e di garantire la loro sicurezza anche come consumatori di prodotti ed utenti di servizi. Il secondo concerne invece la più ampia sfera dei danni economici che il consumatore può subire e che si concretizzano sovente in perdite effettive (il danno finanziario). Tradizionalmente gli economisti hanno preso in considerazione anche il danno economico inteso come perdita di surplus del consumatore derivante da prezzi dei prodotti maggiori di quelli prevalenti nei mercati concorrenziali. Tuttavia, in base all'analisi del precedente paragrafo, la

concezione del danno economico può essere estesa per comprendere il mancato raggiungimento dei livelli di soddisfazione che il consumatore si proponeva con l'acquisto di determinati beni, a causa dell'esistenza di informazione asimmetrica.

Il fatto che la protezione dei consumatori sia demandata parzialmente o totalmente allo Stato riflette a sua volta le caratteristiche di bene pubblico insite nelle prestazioni di tutela<sup>7</sup>. Tuttavia l'offerta di questo bene pubblico è tradizionalmente avvenuta con maggior considerazione per gli aspetti perequativi delle politiche dei consumatori che sono nate con l'intento di proteggere la parte "debole" dello scambio e si sono poi sviluppate anche con l'intento di costituire un potere "alternativo" a quello dell'altra parte: l'impresa commerciale o industriale. La sfera dell'efficienza è stata considerata invece nell'elaborazione delle politiche anti-trust. Queste ultime sono state concepite come strumenti per garantire la concorrenza fra le imprese, con il fine di tutelare il benessere economico dei consumatori. Pur essendo quest'ultimo anche il fine della politica per i consumatori vi è stato sinora scarso dialogo e scarso coordinamento fra questi due strumenti. Lo scarso peso dato alle questioni di efficienza nell'elaborazione delle politiche per i consumatori può essere una delle ragioni che spiegano questo stato di cose, oltre che la crisi che ha investito tali politiche nei paesi in cui avevano raggiunto il maggior stadio di avanzamento. Tenteremo perciò di valutare gli obiettivi e l'efficacia delle politiche in base ai fondamenti economici delle attività di tutela dei consumatori analizzati nel precedente paragrafo. È possibile classificare gli strumenti di intervento in cinque categorie fondamentali: 1) le norme giuridiche relative alla responsabilità civile del produttore per danni provocati da prodotti difettosi; 2) le regolamentazioni amministrative inerenti direttamente la qualità dei prodotti; 3) le regolamentazioni amministrative direttamente inerenti l'informazione sulla qualità dei prodotti; 4) la produzione e la diffusione diretta di informazione sui prezzi e sulla qualità dei prodotti mediante tests comparativi che vede coinvolte le organizzazioni dei consumatori, pubbliche o private; 5) la politica antitrust.

I primi tre tipi di strumenti sono principalmente diretti a tutelare la salute e la sicurezza dei cittadini nell'ambito dello scambio mentre il quarto ed il quinto si pongono direttamente o indirettamente anche l'obiettivo più ampio della tutela del diritto alla soddisfazione economica del consumatore. L'analisi che segue riguarda i primi tre

tipi di strumenti. Non ci soffermeremo sulla politica antitrust (essendo ormai un'ampia letteratura economica ad essa dedicata) se non per evidenziare i problemi di coordinamento con gli altri strumenti di tutela dei consumatori, a cui dedichiamo la sezione finale di questo paragrafo.

### 6.1. *La responsabilità civile dei produttori*

L'evoluzione delle norme relative alla responsabilità civile dei produttori per danni causati da beni e servizi difettosi è stata essenzialmente caratterizzata dalla trasformazione del regime di responsabilità per colpa (*negligence*) in un regime di responsabilità oggettiva (*strict liability*).

L'introduzione del criterio di efficienza conferma l'utilità del regime di responsabilità oggettiva per prodotti difettosi. In base al teorema di Coase (1960) si potrebbe affermare che il regime legale dovrebbe influenzare solo la distribuzione dei diritti di proprietà fra le parti, lasciando alle parti stesse qualsiasi decisione in merito all'allocazione delle risorse. Si dimostra infatti che, se le parti sono lasciate libere di contrattare, finiranno sempre per raggiungere un risultato ottimale, indipendentemente dal regime legale adottato. Tuttavia il raggiungimento di questo risultato è condizionato al fatto che i costi di transazione siano nulli o trascurabili (tali cioè da non influenzare il processo di contrattazione fra le parti) e che l'informazione sia perfetta. Nel nostro caso particolare si può effettivamente dimostrare che quando i consumatori sono perfettamente informati circa i rischi dei prodotti il raggiungimento dell'efficienza nell'allocazione delle risorse è indipendente dal regime di responsabilità civile adottato<sup>8</sup>, in assenza di costi di transazione.

Tuttavia queste conclusioni si modificano quando introduciamo l'ipotesi, peraltro plausibile, che i consumatori sottostimino il rischio, ritenendo i prodotti perfettamente sicuri. In tal caso l'efficienza della regola di *responsabilità oggettiva* non è influenzata dall'informazione imperfetta dei consumatori sui rischi che corrono. Infatti, poiché i consumatori sono consapevoli che saranno comunque interamente rimborsati per gli eventuali danni subiti, tratteranno il bene come perfettamente sicuro, indipendentemente dall'informazione di cui dispongono sui rischi del prodotto. Tuttavia essendo le imprese responsabili, i consumatori dovranno comunque tener conto del rischio effettivo tramite i prezzi, i quali a loro volta tengono conto dell'eventualità di rimborso dei danni. Ipotizziamo che sia invece vi-

gente un regime di *responsabilità per colpa* e che l'impresa possa scegliere fra un prodotto più sicuro ed uno meno sicuro. In tal caso le imprese continueranno a contabilizzare nel prezzo del prodotto più rischioso il rimborso del danno atteso (poiché se il danno si verifica saranno ritenute responsabili), ma i consumatori imperfettamente informati non considereranno il danno atteso quando acquistano il prodotto meno rischioso, sebbene in questo caso i rischi siano tutti a loro carico. Perciò sebbene i consumatori scelgano il prodotto meno rischioso poiché costa meno (non includendo il rimborso del danno atteso) ne acquisteranno una quantità eccessiva poiché non hanno modo di contemplare i rischi. Quindi il regime si rivela efficiente dal punto di vista degli incentivi alle precauzioni ma inefficiente dal punto di vista della quantità prodotta ed acquistata dai consumatori. In tal caso si può affermare che il regime di responsabilità assoluta costituisce un surrogato dell'informazione perfetta da parte dei consumatori (Polinsky, 1983). Quindi sebbene dal punto di vista storico la prevalenza di tale regime sia dovuta a motivazioni di equità, la sua validità, almeno in linea di principio, può essere sostenuta anche sul terreno dell'efficienza.

Se gli indennizzi fossero più che compensatori rispetto ai danni sarebbe ragionevole attendersi una riduzione degli incidenti, ottenuta attraverso maggiori investimenti in precauzioni e sicurezza da parte delle imprese. Tuttavia l'effetto finale può essere indeterminato se il maggior grado di precauzione dei produttori sostituisce il minor grado di attenzione dei consumatori, sempre che questi ultimi possano a loro volta investire in precauzioni a basso costo<sup>9</sup>. Infatti una politica efficiente nei confronti degli incidenti è caratterizzata da due aspetti fondamentali: la deterrenza degli incidenti e la compensazione del danno. Deterrenza e compensazione sono intimamente legate. Se i produttori devono compensare le vittime per gli incidenti causati, i primi sono soggetti a un deterrente che dovrebbe incentivarli a non provocare incidenti ma i secondi, che non sopportano nessun rischio, vengono privati di qualsiasi incentivo in tal senso<sup>10</sup>. Se poi il produttore decide di assicurarsi contro i danni provocati dai suoi prodotti quando ne è completamente responsabile, egli stesso sarà meno incentivato a prendere le dovute precauzioni per evitare i danni. Emerge così un conflitto fra prevenzioni degli incidenti e ripartizione del rischio mediante assicurazione che è noto agli economisti come rischio morale (*moral hazard*)<sup>11</sup>.

Negli Stati Uniti l'espandersi della responsabilità civile a nuovi

contesti, ad opera del sistema giudiziario, ha spostato sempre più l'onere di assicurarsi dai consumatori alle imprese. Se gli indennizzi fossero perfettamente compensatori e se le coperture assicurative fossero identiche, sia nel caso in cui è il consumatore che si assicura, sia nel caso in cui l'assicurato è il produttore, il cambiamento dei soggetti assicurati dovrebbe essere neutrale. Tuttavia vi sono crescenti evidenze del fatto che i due regimi assicurativi non sono equivalenti. Le differenze sarebbero all'origine dei fenomeni di crisi che hanno interessato il sistema assicurativo americano nell'ambito del quale si è prodotto un fenomeno di selezione avversa delle imprese assicurate: le imprese caratterizzate da rischi più bassi hanno preferito lasciare il mercato ricorrendo all'autoassicurazione; sono così rimaste sul mercato le imprese maggiormente rischiose, provocando una crescita degli indennizzi più che proporzionale rispetto a quella dei premi. Al fine di contrastare gli effetti negativi dell'uscita dal mercato delle imprese meno rischiose, gli assicuratori hanno ridotto il grado di copertura fornito alle imprese più rischiose, per mezzo di franchigie crescenti e livelli ridotti di copertura aggregata, nel tentativo di controllare i fenomeni di rischio morale incentivando l'assicurato ad operare con maggiore cautela. In taluni casi le compagnie hanno anche rifiutato la copertura assicurativa alle imprese<sup>12</sup>.

Una delle critiche che viene mossa al regime di responsabilità oggettiva è che trasferendo la responsabilità dal consumatore al produttore il primo ottiene implicitamente una copertura assicurativa totale e maggiore di quella che avrebbe ottenuto se fosse stato libero di scegliere individualmente l'ammontare di assicurazione da acquistare, tenuto conto che minori gradi di assicurazione sono legati a minori gradi di responsabilità e quindi anche a prezzi effettivi minori. Dal punto di vista dell'efficienza il fatto che il diritto al risarcimento del danno sia inalienabile e che il consumatore non possa scegliere la combinazione preferita di prezzo ed assicurazione, può solo essere giustificato in base all'idea che i consumatori sottostimino strutturalmente i rischi dei prodotti (Shapiro, 1991). Tale ipotesi non è però del tutto estranea alle caratteristiche qualitative dei prodotti che ne qualificano la sicurezza. Queste ultime sono spesso di tipo *credence*, nel senso che il singolo consumatore ha difficoltà ad accertarle anche dopo il consumo e spesso si manifestano solo quando un incidente si verifica, se non vi sono organizzazioni che provvedono a testarle preventivamente: a priori quindi il consuma-

tore può benissimo continuare a ritenere che il prodotto sia sicuro se gli eventuali effetti nocivi non si manifestano mai. Abbiamo inoltre già avuto modo di richiamare l'attenzione sul fatto che i consumatori possono tendere a concentrare l'attenzione sulle caratteristiche qualitative rispetto alle quali risultano informati, a discapito di quelle su cui sono incerti, inducendo quindi anche una maggior competizione delle imprese sul terreno delle prime, anziché sulle seconde (cfr. il paragrafo 5.2.). Può quindi rivelarsi rischioso in quest'ambito ridurre il grado di intervento collettivo affidandosi all'operare dei soli incentivi individuali negli scambi di mercato.

Infine un'ultima critica che può essere mossa all'estendersi del sistema di responsabilità assoluta riguarda gli elevati costi di transazione che sono insiti nell'uso di un sistema di questo tipo. Se è vero che dal punto di vista privato ci possono essere cospicui ritorni dall'impiego di tempo, energie e capacità individuali in procedimenti legali fondati sulla responsabilità civile per prodotti difettosi, dal punto di vista sociale il costo opportunità di risolvere le controversie per questa via può essere molto elevato. Ci si chiede se forme più flessibili di regolazione dei conflitti, come ad esempio l'arbitrato, non possano essere più convenienti sia per le parti, che per tutta la società, nella misura in cui minimizzano i costi di transazione. Si veda su questo particolare problema il già citato saggio di Cesare Vaccà.

### *6.2. La regolamentazione amministrativa della qualità dei prodotti*

Lo Stato mira a proteggere i consumatori anche per mezzo di norme amministrative che regolano la qualità e la sicurezza dei prodotti e dei servizi secondo standard prefissati. Nel caso in cui questi standard non vengano rispettati è lo Stato che si impegna ad intervenire direttamente per impedire la circolazione del prodotto o la prestazione del servizio, subordinando la vendita al rilascio di concessioni e certificazioni da parte di agenzie governative, oppure imponendo multe ai trasgressori.

I fondamenti della regolamentazione amministrativa risiedono non solo nel fallimento del mercato dei prodotti e dell'informazione ma anche del sistema stesso di regole e sanzioni che formano il regime di responsabilità civile del produttore. Si ritiene che tale regime sia potenzialmente inefficace rispetto alla regolamentazione diretta in tutti quei casi in cui il danno inflitto a ciascun consumatore è limitato rispetto ai costi che occorrerebbe sostenere per intrapren-

dere e portare a termine un'azione legale. Se il danno totale per la società è tuttavia notevole rispetto al costo sociale di prevenzione, vi è quindi spazio per altre forme di intervento statale che assumono la veste di regolamentazioni dirette (ricordiamo che in questi casi gli interessi dei singoli consumatori possono essere aggregati anche ricorrendo alle *class actions* nei sistemi giudiziari che le consentono). All'estremo opposto vi sono i casi in cui il danno è così ingente da superare le possibilità di indennizzo da parte del produttore (Posner, 1986) cosicché parte del costo dell'incidente rimane inevitabilmente a carico della vittima. Tuttavia in questi casi la tutela effettiva dei consumatori può essere garantita dalla tendenza dei produttori ad assicurarsi contro l'eventualità di dover rimborsare i danni derivanti da prodotti difettosi.

La regolamentazione consiste sia di standard minimi di qualità, che fissano in maniera precisa alcune caratteristiche qualitative dei prodotti, sia di standard più generici tendenti a stabilire delle soglie qualitative, al fine di creare una griglia che escluda dallo scambio i prodotti e/o i servizi che in base ai riscontri delle agenzie pubbliche si trovano al di sotto della soglia, per includere invece tutti quelli ritenuti di qualità superiore o almeno uguale al livello stabilito. Esempi di regolamentazione diretta da parte dello Stato sono costituiti dal divieto di immettere sul mercato farmaci che non siano stati preventivamente testati dall'autorità preposta a questo compito, standard per il risparmio energetico, divieto di usare determinati additivi nella preparazione di alimenti, ect..

Lo sviluppo del sistema di regole amministrative destinate alla protezione del consumatore nei paesi più avanzati è stato un fatto tipico degli anni Sessanta e Settanta. La ventata di *deregulation* che ha investito le economie industrializzate negli anni Ottanta, ha comportato sia l'acuirsi delle critiche delle regolamentazioni dirette e dirigistiche tendenti a sostituire criteri di scelta collettivi alle preferenze individuali, sia l'aumento di enfasi su quelle norme che si fondano maggiormente sugli incentivi individuali e sul funzionamento del libero mercato. Le regolamentazioni dirigistiche sono state spesso accusate di creare effetti anti-competitivi, come ad esempio la formazione di barriere all'entrata basate su asimmetrie fra i produttori e create artificialmente dalle imprese che partecipano in posizione vantaggiosa alla fase di contrattazione che contraddistingue lo stesso processo di elaborazione delle regole. Tali barriere possono svilupparsi in forza della maggiore o minore capacità di rispondere agli

obblighi imposti dalle regole stesse, riguardanti le caratteristiche intrinseche ed estrinseche dei prodotti. Spesso infatti le agenzie che si occupano di regolamentazione sono maggiormente soggette alle pressioni (o, come si dice, alla "cattura") da parte delle imprese che non da parte dei consumatori e quindi la produzione e l'implementazione delle norme può risentire di questa distorsione<sup>13</sup>.

Altre critiche nascono dal fatto che il sistema di regolamentazione opera mediante un vasto apparato di funzionari pubblici che può essere emanazione diretta del potere politico (Posner, 1986) e può svilupparsi indipendentemente dalla domanda di regolamentazione. Il regime di responsabilità civile da questo punto di vista avrebbe invece il pregio di contare solo sull'apparato della magistratura che, per sua natura, nei sistemi democratici dovrebbe fornire maggiori garanzie di indipendenza. Priest (1991) tuttavia evidenzia che l'espandersi delle agenzie di regolamentazione è soggetta a vincoli finanziari di ripartizione delle risorse pubbliche, mentre l'estendersi del regime di responsabilità oggettiva ad opera dei giudici, mossi dall'intenzione di internalizzare i costi di tutte le attività, non incontra limiti, tanto da aver reso le Corti civili degli Stati Uniti «The most powerful regulatory institution of the modern State» (Priest, 1991, p. 39).

Breyer (1982) ha illustrato lo scarto esistente tra il sistema ideale di fissazione di standard precisi relativi alle caratteristiche qualitative dei prodotti ed il sistema che viene effettivamente usato in pratica. La procedura effettiva è stata spesso criticata per il fatto di essere eccessivamente condizionata dall'esperienza passata di fissazione degli standard. Ad esempio gli standard esistenti si dimostrano piuttosto resistenti al cambiamento, anche nei casi in cui l'esperienza ne dimostri l'inefficacia. Inoltre ad un'attenta analisi tale procedura si rivela caratterizzata da una continua negoziazione fra le parti interessate, da modifiche delle proposte e da lunghi ritardi che possono nuocere sia ai consumatori che non possono disporre del prodotto, sia naturalmente alle imprese che trovano difficoltoso introdurre innovazioni tecnologiche.

Sebbene non vi sia un consenso unanime sugli obiettivi della regolamentazione sulla sicurezza dei prodotti (Breyer, 1982) vi è un accordo generale sul fatto che più sicurezza è comunque meglio, indipendentemente dai costi sostenuti per ottenerla. Questo genere di valutazioni trascura ovviamente il prezzo della sicurezza e le considerazioni relative all'avversione al rischio dei consumatori. A fronte

di questo atteggiamento le agenzie di regolamentazione possono ritenere sempre più sicura l'esclusione di un prodotto piuttosto che la sua ammissione, anche quando il prodotto stesso sia caratterizzato da basse percentuali di rischio. Infatti qualsiasi incidente causato da prodotti difettosi può finire con il minare la reputazione dell'agenzia, con effetti avversi per i funzionari dell'agenzia stessa<sup>14</sup>.

### 6.3. *La regolamentazione dell'informazione per i consumatori*

Alcuni critici della regolamentazione si sono spinti anche a porre in discussione la necessità di regole riguardanti l'informazione per i consumatori (Reich, 1991), la cui esistenza precede storicamente l'espandersi della regolamentazione diretta della qualità. Queste regolamentazioni sarebbero inutili dal momento che i consumatori effettivamente interessati ad acquisire più informazioni possono procurarsele sul mercato dei test comparativi (Reich, 1991, p. 262). Tuttavia tali affermazioni sono facilmente controvertibili poiché la domanda di test comparativi sulla qualità dei prodotti proviene strutturalmente dai consumatori con redditi medio-alti e con livelli d'istruzione più elevati, per cui si pone comunque il problema della tutela degli altri consumatori (ciò spiega forse indirettamente la particolare attenzione per i temi dell'equità da parte dei sostenitori dell'approccio interventista alla tutela del consumatore).

L'emanazione di regole riguardanti l'informazione che deve essere obbligatoriamente fornita ai consumatori non ha sempre costituito la modalità più diffusa di protezione degli stessi da parte dello Stato. Tuttavia poiché abbiamo visto che i fondamenti economici della protezione dei consumatori nascono fra l'altro dai fallimenti del mercato dell'informazione a causa dell'inadeguatezza degli incentivi a produrre e disseminare tutta l'informazione necessaria, è abbastanza naturale pensare che si sviluppi una domanda di regolamentazione dell'informazione riguardante i prezzi e la qualità dei prodotti che integri o sostituisca la regolamentazione diretta della qualità dei prodotti stessi.

Ad esempio i produttori di farmaci sono obbligati a riportare sulle confezioni la denominazione scientifica del preparato venduto, oltre al nome assegnato al farmaco dalla casa produttrice. Questo requisito di etichettatura va nella direzione di ridurre i costi di ricerca dei consumatori. Oppure nel caso dei servizi forniti da professionisti che hanno caratteristiche qualitative di tipo *credence*, la legge può prescrivere il tipo di informazione che va fornito al cliente, aiutando

dolo così nella valutazione comparativa del servizio stesso. Poiché talvolta il mercato non è sufficientemente concorrenziale, affinché si sviluppino la competizione su determinati attributi qualitativi lo Stato ne impone la rivelazione: si pensi al contenuto di nicotina delle sigarette o al consumo energetico delle automobili<sup>15</sup>. Tutte queste regolamentazioni vanno nella direzione di facilitare la comparazione fra prodotti e servizi e prevenire acquisti indesiderati o frodi ai consumatori.

Tale forma di regolamentazione sembra aver guadagnato maggior consenso in concomitanza con la crisi dell'intervento dello stato dell'economia che si è espresso con la crescente avversione per la regolamentazione diretta dei prezzi, della qualità dei prodotti e dei processi produttivi. La regolamentazione diretta dell'informazione ha infatti il vantaggio di lasciare al consumatore la libertà nel compiere le proprie scelte ed al mercato la libertà di trovare le risposte più opportune (anche sul piano tecnologico) per soddisfare le preferenze dei consumatori stessi. Come tali, queste norme proteggono un dato fondamentale del mercato: l'eterogeneità dei consumatori, ciascuno dei quali resta libero di soppesare diversamente il rapporto prezzo/qualità per ciascun bene. Si tratta di un dato che, a nostro parere, è stato troppo spesso trascurato dalle varie forme di intervento pubblico a difesa del consumatore, maggiormente incline a guardare ai consumatori stessi come ad una massa indistinta<sup>16</sup>. I rimedi basati sull'informazione lasciano liberi i consumatori di auto-protegersi secondo le proprie preferenze, anziché lasciare ai regolatori il compito di elaborare un difficile compromesso fra le diverse esigenze degli attori del processo di regolamentazione, imponendo poi uno standard comune a tutti.

Inoltre tali rimedi si affidano maggiormente al mercato per quanto riguarda gli incentivi a produrre beni di alta qualità (Beales, Craswell e Salop, 1981). Ciò può essere giustificato dal fatto che le imprese, in forza dell'eterogeneità dei consumatori, cercano di differenziare i loro prodotti in base alla qualità, mosse da puri e semplici incentivi di profitto. In tal caso determinati standard di qualità emergerebbero spontaneamente dal mercato, anziché essere indotti dalle sanzioni e dai divieti imposti dal governo. Compito dell'autorità pubblica sarebbe quindi solo quello di imporre la rivelazione delle informazioni necessarie sulla qualità, al solo fine di correggere i fallimenti del mercato dell'informazione, non essendovi in tal caso fallimenti del mercato dei prodotti.

Tuttavia rimediare direttamente alle carenze del mercato dell'informazione costituisce un compito più sottile rispetto alla regolamentazione dei prodotti e che si articola sostanzialmente in tre direzioni: a) eliminare le restrizioni dell'informazione; b) incentivare l'incremento di informazione; c) correggere le distorsioni nella diffusione dell'informazione. La fattispecie più rilevante per quest'ultimo caso è quella relativa alla pubblicità ingannevole, per l'analisi della quale rimandiamo al saggio di Marco Gambaro: *I consumatori e la pubblicità*.

Le restrizioni sui flussi di informazione costituiscono un freno alla libera concorrenza e quindi inducono perdite di efficienza. Tali restrizioni possono anche essere frutto di comportamenti di produttori privati di informazione, come può accadere nel caso in cui viene fornita una diagnosi insieme al prodotto o al servizio reso. Se questa modalità di trasmissione dell'informazione trova giustificazione sul piano dell'efficienza, in quanto minimizza i costi di transazione, essa impedisce anche ai consumatori di ottenere separatamente la diagnosi per poter poi disporre dell'informazione sufficiente a condurre un processo di ricerca del prodotto o del servizio. Pertanto se i rischi di frode superano i guadagni di efficienza (Darby e Karni, 1973) sarebbe preferibile consentire ai consumatori di acquistare la diagnosi separatamente.

Altre limitazioni alla diffusione di informazioni da parte di terzi che sono produttori privati di questo bene, possono derivare dall'esercizio del *copyright*. Si pensi ad esempio al caso delle associazioni dei consumatori che impediscono alle imprese di utilizzare i risultati dei test comparativi per fini pubblicitari<sup>17</sup>. Naturalmente l'impatto di questi tests sul mercato sarebbe maggiore se le imprese, i cui prodotti risultano comparativamente migliori, potessero comunicare la loro *performance* servendosi dei risultati dei tests comparativi. Sui fondamenti di queste pratiche restrittive rinviamo al saggio citato di Alberto Cavaliere.

La rivelazione di informazioni addizionali ai consumatori può costituire un rimedio adeguato a correggere informazioni fuorvianti diffuse dalla pubblicità, che generano aspettative errate nei consumatori, nonché un rimedio utile di per sé ad eliminare le carenze informative dei consumatori. Tradizionalmente l'integrazione dell'informazione dei consumatori da parte dell'autorità pubblica avviene richiedendo ai venditori di rivelare un certo tipo di informazione degli standard dei prodotti: si pensi ad esempio al contenuto

di nicotina nelle sigarette o al consumo per km delle automobili. Altre modalità sono costituite dall'introduzione di un sistema di valutazione delle caratteristiche qualitative dei prodotti, che ne faciliti la comparazione, nonché qualsiasi sforzo formativo nei confronti dei consumatori.

Se la rivelazione di informazioni addizionali deve comunque seguire principi di efficienza occorre tener presente che fornire informazioni al di là di certi livelli può comportare costi superiori al valore attribuito dai consumatori all'incremento addizionale di informazione. Tale principio può concretizzarsi nella regola di non generare ulteriore informazione al di là del punto in cui i benefici marginali sono uguali ai costi marginali. Un ulteriore principio può essere quello di lasciare il maggior spazio possibile alle forze di mercato nella generazione di informazione. Talvolta non è necessario imporre la rivelazione poiché le imprese già dispongono degli incentivi appropriati per farlo liberamente. In altri casi la politica corretta può essere quella di fornire gli incentivi, se il mercato non provvede da sé.

Per quanto riguarda l'obbligo di rivelazione dell'informazione relativa all'attributo qualitativo, una volta che sia stato reso disponibile un sistema standard di valutazione di tale caratteristica, non sempre è opportuno per lo Stato disporre che la valutazione compaia sulle etichette del prodotto o nella pubblicità. L'opportunità dell'obbligo dipende dall'ammontare di informazione già diffusa in quel contesto e dagli incentivi delle imprese a diffondere volontariamente l'informazione. Ad esempio l'incentivo delle imprese a differenziare i prodotti per aumentare i profitti crea di per sé un incentivo a rivelare quelle informazioni che testimoniano la differenza effettiva fra il prodotto dell'impresa e quelli dei concorrenti. Quindi se il sistema di valutazione migliora la comunicazione esso sarà automaticamente usato. Viceversa l'obbligo di rivelazione sarà più appropriato in tutti quei casi in cui l'informazione generata influisce su tutte le marche di una stessa classe di prodotti. In tal caso infatti nessuna impresa sarà incentivata a rivelare l'informazione, sia essa positiva o negativa, a causa delle esternalità positive o negative che si generano<sup>18</sup>.

Coloro che osteggiano questa forma di protezione dei consumatori generalmente tendono a destituirne di fondamento, sostenendo o che i consumatori sono in grado da soli di valutare l'informazione, che l'informazione è eccessivamente costosa da fornire oppure non necessaria, se non addirittura fuorviante (Breyer, 1982). Si pensi ad

esempio al caso dei farmaci o degli additivi chimici negli alimenti. Coloro che sono a favore delle "avvertenze" sugli effetti dei componenti di questi beni, ritengono di poter superare con tale forma di regolamentazione le asimmetrie informative tra produttori e consumatori. Coloro che invece ritengono più efficace imporre un divieto di usare certi componenti, fondano la loro proposta sull'idea che non vi sia modo di convogliare informazioni significative mediante le "avvertenze". Infatti, alcuni consumatori possono pensare che se la sostanza fosse stata veramente pericolosa il governo ne avrebbe vietato l'uso; altri, invece, particolarmente avversi al rischio, possono scegliere di non acquistare mai un bene che rechi questo genere di informazione.

Per quanto riguarda invece i dubbi relativi all'opportunità di fornire determinate informazioni nel timore che restino inutilizzate, effettivamente vi sono stati casi in cui l'informazione stessa ha finito poi per non esercitare nessun effetto sulla scelta. Ad esempio l'obbligo di rivelare il tasso d'interesse effettivo nei piani di credito al consumo sembra non aver modificato affatto le scelte del consumatore, nonostante il continuo prevalere di tassi di interesse molto elevati. Probabilmente ciò si è verificato perché in questo caso il tasso d'interesse non è l'elemento più importante nel determinare la scelta del consumatore<sup>19</sup>, oppure perché molti consumatori non sono in grado di interpretare l'informazione fornita dal tasso d'interesse. La regolamentazione diretta dell'informazione non incide infatti sulla capacità del consumatore di processare l'informazione.

#### *6.4. Il coordinamento delle politiche per i consumatori*

L'esistenza di una molteplicità di istituzioni a tutela del benessere del consumatore pone naturalmente problemi di coordinamento in vista dell'obiettivo della produzione e vendita di beni e servizi sicuri e di buona qualità. Per quanto ci riguarda ci limiteremo a fare brevi cenni al problema di coordinamento fra sistema di responsabilità civile e sistema di regolamentazione amministrativa e fra la politica antitrust e gli altri strumenti di tutela del consumatore.

Il problema della sovrapposizione fra incentivi alla sicurezza dei prodotti derivanti dalla legge civile e dalla regolamentazione amministrativa è stato affrontato da Viscusi (1988) al fine di riformare l'apparato normativo di *product liability* vigente negli Stati Uniti, in crisi proprio in forza della sua eccessiva estensione (cfr. paragrafo 6.1.). In particolare se le imprese si adeguano ai requisiti imposti dalle

norme amministrative e se tale adeguamento comporta un livello efficiente di sicurezza dei prodotti, può essere inutile e controproducente continuare a ritenere l'impresa potenzialmente responsabile per i danni provocati da prodotti difettosi (come richiede il sistema di responsabilità oggettiva). Parimenti se le imprese si impegnano a diffondere avvertenze sui rischi connessi all'uso di certi prodotti dovrebbero essere le forze di mercato ad implementare un efficiente livello di sicurezza e l'impresa dovrebbe quindi anche in tal caso essere esclusa dalla potenziale responsabilità oggettiva. Non si può invece fare unicamente affidamento sul sistema di responsabilità oggettiva se non esiste una regolamentazione amministrativa, poiché non tutti i consumatori danneggiati ricorrono in giudizio e non sempre i risarcimenti possono essere considerati sufficienti a promuovere livelli di sicurezza efficienti (ciò accade sempre quando vi è in gioco il valore della vita umana). Da qui l'opinione di Viscusi secondo il quale «Society should rely on regulation rather than tort liability to address any market failures» (Viscusi, 1988, p. 303).

Il rapporto tra politica antitrust e politiche per i consumatori non ha ancora costituito oggetto d'indagine approfondita, almeno in base alle nostre conoscenze, né può dirsi consolidato sul piano operativo. Uno dei pochi aspetti sinora emersi riguarda l'analisi degli effetti avversi delle regolamentazioni amministrative a tutela dei consumatori sulla concorrenza fra imprese, nella misura in cui tali regole sono fonte di barriere all'entrata (o di barriere non tariffarie a livello internazionale) e quindi di formazione di rendite monopolistiche, oggetto di attenzione dell'autorità antitrust.

Il *modus operandi* delle due politiche è significativamente diverso. La politica antitrust opera infatti per mezzo di un meccanismo "indiretto", nel senso che intende influenzare la concorrenza fra imprese in base al presupposto che dal grado di concorrenza dipenderà il beneficio del consumatore, misurato dal surplus di quest'ultimo. Le politiche per i consumatori operano invece più indirettamente poiché si concretizzano in scelte che tendono ad influenzare direttamente gli scambi. In tal caso l'influenza nella sfera della concorrenza e della produzione è indiretta poiché si traduce in scelte che le imprese possono essere incentivate ad intraprendere a fronte della minaccia di "uscita" dalla relazione di scambio da parte dei consumatori. Si può comunque presumere che tali scelte operino in direzione pro-competitiva. Abbiamo così sostanzialmente due tipi di strumenti di tutela della concorrenza: uno che agisce "dall'alto", re-

golando i rapporti fra imprese, supponendo che i consumatori ne raccolgano i benefici, ed uno che agisce "dal basso" condizionando lo scambio finale fra imprese e consumatori, ma inducendo anche indirettamente mutamenti nel quadro concorrenziale che dovrebbero sempre beneficiare i consumatori medesimi.

Un limite della politica antitrust, non condiviso dalle politiche per i consumatori è quello di misurare il benessere del consumatore mediante variazioni di surplus. Il grado di varietà, qualità e sicurezza dei prodotti viene tenuto in conto solo nel momento in cui dà luogo a tali variazioni, mediante influenze sul prezzo di mercato. Tuttavia questo modo di procedere può dar luogo ad incongruenze fra preferenze dei consumatori e tutela espressa dalla politica antitrust. Si consideri ad esempio il caso della differenziazione verticale dei prodotti. Si tratta di una strategia che, quando è fondata su grossi investimenti pubblicitari o per spese di ricerca e sviluppo, comporta aumenti nella concentrazione e nel potere di mercato che in taluni casi vengono puniti dall'autorità antitrust. Eppure tali strategie costituiscono un incentivo sufficiente a migliorare la qualità ed a rivelare informazioni sulle caratteristiche del prodotto. Un risultato assai apprezzabile dal punto di vista della politica per i consumatori.

Occorre inoltre interrogarsi sulla relazione fra il ruolo istituzionale delle organizzazioni dei consumatori ed il funzionamento delle politiche antitrust. Alcune fattispecie rilevanti sono già state evidenziate. Ad esempio i casi in cui l'aumento del potere di mercato nasce da fusioni fra imprese che, data la particolare configurazione di mercato in cui sono inserite, non danneggiano in maniera specifica altre unità produttive, pur dando luogo a comportamenti che riducono il benessere dei consumatori. In questi casi solo le organizzazioni dei consumatori potrebbero essere sufficientemente incentivate ad attivarsi per tutelare la concorrenza, in quanto rappresentanti dell'unica parte lesa (Polo e Preite, 1994).

## *7. Conclusioni*

In questo scritto abbiamo brevemente indicato come si sono evoluti i diritti dei consumatori, con particolare riferimento al caso statunitense ed italiano. Da una situazione iniziale in cui, al di là dell'affermazione di principio della sovranità dei consumatori in un'economia di mercato, le imprese avevano una larghissima di-

screzionalità nel determinare cosa produrre e conoscevano pochi vincoli relativi alla qualità e alla sicurezza dei prodotti, si è giunti alla situazione attuale, in cui il consumatore ha effettivamente un maggiore potere di condizionamento delle imprese. La capacità del consumatore di influenzare il tipo, la qualità e l'affidabilità dei prodotti varia naturalmente da paese a paese: è forte dove lo sviluppo dell'economia è più antico ed il movimento dei consumatori ha una più lunga storia, come gli Stati Uniti; è più debole in Italia dove, oltre ad uno sviluppo più ritardato della diffusione dei consumi di massa, vi è anche una debole sensibilizzazione dei consumatori sui loro diritti. In Italia è soprattutto grazie alla pressione dei mercati europei e delle norme dell'Unione Europea che le regole interne evolvono più rapidamente.

Gli economisti, primi assertori del ruolo dei consumatori in un'economia di mercato, fino a tempi recenti hanno banalizzato il problema riducendolo ad una questione di utilità. Questo è il motivo per cui assai poco hanno contribuito all'evoluzione del consumismo. Oggi invece il consumo, la sua qualità e affidabilità rappresentano un diritto di appartenenza alla società. È un diritto conquistato attraverso l'azione politica dei movimenti: quanto maggiore è stata la loro capacità di mobilitare, di mettere sotto pressione le imprese e di agire sul legislatore e sull'esecutivo, ma anche di offrire servizi utili ai consumatori, tanto maggiori sono stati i risultati conseguiti. Tra questi, due vanno annoverati in modo particolare: da un lato vi è la sensibilizzazione dei consumatori ai loro nuovi diritti e delle imprese al loro interesse a rispondere a questa nuova sensibilità; dall'altro vi è il consolidamento di regole di diritto e di norme che rappresentano, almeno in teoria, una buona tutela dei consumatori. Naturalmente, come si diceva appena sopra, il raggiungimento di questi obiettivi è assai diverso nei vari paesi.

Oggi, stante questa evoluzione passata, il problema assume una nuova dimensione. Sostenuta da una più evoluta teoria economica, oltre che da una visione politica più favorevole al ruolo primario del mercato, si va oggi affermando l'idea che molte funzioni un tempo delegate alla regolamentazione e al controllo pubblico, oltre che all'azione dei movimenti politici, possano essere efficientemente svolte da organizzazioni private non a fine di lucro, oltre che dalle stesse imprese e dalle associazioni dei consumatori. All'esame di questa nuova fase sono dedicati appunto gli ultimi paragrafi di questo testo. Si deve tuttavia osservare che permane più che mai impor-

tante la presenza di una politica pubblica attiva verso i consumatori. Questa si esprime in regole, in controlli, nell'informazione, nella politica per la concorrenza e nella costruzione di un sistema giudiziario che tenga conto degli specifici problemi di tutela dei consumatori. Affinché questa complessa politica possa trovare una sua effettiva realizzazione è importante che all'interno degli organi legislativi ed esecutivi vi siano dei luoghi istituzionali ad essa specificatamente dedicati, i quali sappiano ascoltare la voce dei movimenti dei consumatori.

## Note

<sup>1</sup> Per un attento esame storico del consumerismo negli Stati Uniti vedi Mayer (1989).

<sup>2</sup> Su questo punto vedi in particolare Evans (1994).

<sup>3</sup> Su questo tema vedi Capponi (1994) e Martinello (1994).

<sup>4</sup> A rigore potrebbero anche non esservi scambi, il mercato cioè scomparirebbe (Akerlof, 1970).

<sup>5</sup> Sui modelli di reputazione si veda Klein e Leffler (1980), Shapiro (1981) e (1983).

<sup>6</sup> Cfr. Lane (1982), p. 419 (nostra traduzione).

<sup>7</sup> Infatti la protezione dei consumatori condivide con altri beni pubblici le seguenti caratteristiche: 1) viene considerata dai responsabili della cosa pubblica un requisito per il benessere sociale; 2) viene fornita alla comunità anche per mezzo della legge; 3) la sua disponibilità da parte di un individuo non riduce in alcun modo l'offerta disponibile per gli altri; 4) non è completamente appropriabile da parte di un individuo; 5) non sempre i produttori hanno interesse a fornire tale bene. Cfr. Lane, cit., p. 420.

<sup>8</sup> Infatti si consideri il caso in cui esistono due prodotti sostituti (lattine e bottiglie per bibite) uno meno costoso da produrre ma potenzialmente più dannoso ed un altro più costoso da produrre ma potenzialmente meno dannoso e si ipotizzi che i consumatori abbiano informazione perfetta circa il danno atteso. Possono aversi i seguenti casi: A) se vige un regime di *responsabilità assoluta* le imprese vengono ritenute responsabili per i danni provocati da prodotti difettosi. In questo caso il risarcimento del danno atteso viene direttamente internalizzato nel prezzo di vendita. Se un prodotto ha maggior probabilità di un altro di provocare danni il prezzo ne sarà influenzato e quindi anche la domanda dei consumatori che ne acquisteranno un ammontare minore. Quindi il regime è da ritenersi efficiente sia rispetto al grado di precauzione indotto nelle imprese (mosse dal fine di evitare l'aumento del costo di produzione dovuto alla prospettiva di rimborsare il danno) che rispetto alla produzione totale dell'industria (tramite l'aumento del prezzo di vendita che riduce la domanda dei consumatori). B) Se vige un regime di *responsabilità per colpa* le imprese vengono ritenute responsabili solo se producono il prodotto caratterizzato dalla maggior probabilità di incidenti. In tal caso se viene usato tale prodotto, esso sarà comunque venduto ad un prezzo che comprende il rimborso del danno atteso. Se viene usato il prodotto più sicuro le imprese non devono invece aumentare il prezzo, visto che in

questo regime non sono ritenute negligenti. Tuttavia i consumatori essendo perfettamente informati includeranno comunque il danno, che devono personalmente sopportare, per calcolare il prezzo effettivo, anche quando usano il prodotto più sicuro. Perciò alla fine i prezzi effettivi saranno uguali a quelli prevalenti con il regime di responsabilità oggettiva. Anche questa regola è pertanto da considerarsi efficiente sia per quanto riguarda gli incentivi alle precauzioni che per quanto riguarda la quantità di produzione. Anche in assenza di responsabilità i consumatori includerebbero il valore del danno nel prezzo effettivo di entrambi i prodotti, perciò si raggiungerebbero i medesimi risultati in termini di efficienza. Si può così concludere che il regime legale non è rilevante e che vale quindi il teorema di Coase (Polinsky, 1983).

<sup>9</sup> Ne è un esempio il caso della regolamentazione che imponendo tappi di sicurezza ai medicinali, ha visto notevolmente aumentare i casi di ingestione da parte di bambini, essendo diminuito il grado di attenzione dei genitori.

<sup>10</sup> In questo caso la semplice regola di responsabilità oggettiva del produttore non è più pienamente efficiente ed una forma di responsabilità congiunta (*strict liability with a defense of contributory negligence*) potrebbe costituire un rimedio. Tuttavia quando i consumatori sono in grado di influenzare la probabilità che si verifichi un danno attraverso le loro precauzioni, ma sottostimano questi danni, anche questa regola è da ritenersi ideale sia rispetto alle precauzioni intraprese da entrambe le parti che rispetto all'allocazione del rischio. Cfr. Polinsky (1983).

<sup>11</sup> Secondo la teoria del rischio morale la compagnia petrolifera che dispone di un'assicurazione per la responsabilità civile, relativa a danni provocati da perdite di petrolio dai suoi pozzi, riduce inevitabilmente le sue precauzioni rispetto al caso in cui non è assicurata e l'individuo che può ottenere un cospicuo rimborso dei danni dal produttore, nel caso in cui cada da una scala a pioli, finisce per essere meno attento o per salirvi troppo spesso.

<sup>12</sup> La crisi del sistema di responsabilità civile fondato sull'assicurazione dei produttori si è manifestata attraverso la chiusura di impianti al pubblico a causa della mancanza di copertura assicurativa, ma anche attraverso decisioni di ritirare prodotti dal mercato o di non introdurre prodotti nuovi per timore di esposizione alle norme sulla responsabilità per danni da prodotti difettosi. Un'indagine (Priest, 1991) ha rivelato che a causa della responsabilità oggettiva il 47% dei produttori ha tolto prodotti dal mercato, il 39% ha deciso di non introdurne di nuovi ed il 25% ha subito discontinuità nella propria attività di R&S a causa dell'espansione del regime di responsabilità. Da questo punto di vista si può parlare di un eccesso di deterrenza: gli incidenti vengono evitati ma ad un costo molto elevato. Si noti inoltre che la riduzione di prodotti disponibili sul mercato è un effetto analogo alla restrizione dei mercati che l'informazione asimmetrica sulla qualità crea, per cui, da questo punto di vista, il regime di responsabilità civile non può costituire un rimedio ai fallimenti del mercato dei prodotti causati dall'informazione asimmetrica.

<sup>13</sup> Si consideri ad esempio il caso della Federal Trade Commission, negli Stati Uniti, che, stando a Posner «It hears less from defrauded consumers than from labor unions concerned about the effect of Japanese imports on the sales of their members' employers, from furriers concerned about the competition of syntetic furs, from diamond merchants concerned about the competition of syntetic diamonds». Cfr. Posner (1986), p. 371.

<sup>14</sup> Ad esempio nel caso degli additivi per cibi la FDA (*Food & Drug Administration*) non considera i potenziali benefici dell'introduzione di un nuovo ingrediente, ma si chiede soltanto se un dato ingrediente, caratterizzato da un bassissimo rischio sia strettamente necessario. Diversamente lo esclude. Naturalmente questo comporta-

mento dell'agenzia costituisce un ostacolo all'introduzione di nuovi ingredienti, che potrebbero essere desiderabili da parte del consumatore. Si verificano inoltre comportamenti inconsistenti nella misura in cui gli standard per ammettere nuovi prodotti si rivelano più stringenti di quelli necessari a determinare se gli additivi già esistenti dovrebbero essere rimossi dal mercato, oppure si prendono provvedimenti contro sostanze meno pericolose di altre che continuano invece con l'essere liberamente scambiate (Breyer, 1982 e Spulber, 1989). Come ricorda Spulber la FDA è stata sovente criticata per l'insufficiente considerazione degli aspetti di efficienza del suo processo decisionale. La scelta di non compiere un'analisi costi-benefici riflette però pienamente le direttive legislative come sostiene un protagonista che afferma «We do not pay attention to the economic consequences of our decisions and the law does not ask us to». Cfr. Spulber (1989), p. 388.

<sup>15</sup> Nell'ambito di un'industria si può affermare un atteggiamento di collusione tacita fra le imprese nel non rivelare certe informazioni che potrebbero disturbare il consumatore e per questa via danneggiare le imprese: si pensi ai record di sicurezza delle compagnie aeree.

<sup>16</sup> Paradossalmente il consumatore "medio" cui si guarda implicitamente nelle forme più tradizionali di intervento somiglia molto al consumatore rappresentativo della teoria economica neoclassica, che probabilmente è stata quindi meno esente di quanto si pensi nel forgiare le caratteristiche dell'intervento pubblico tradizionale a difesa dei consumatori.

<sup>17</sup> Per una panoramica su come tale divieto viene applicato nei vari paesi europei, si veda: «International Testing» (1992).

<sup>18</sup> Se l'informazione è positiva sarà più appropriato un sistema di valutazione fondato sull'informazione specifica di marca. Oppure sarà un consorzio di produttori o un'associazione di imprese a promuovere l'informazione di prodotto (come nel caso degli spot che reclamizzano la birra, il latte, il vino, etc. indipendentemente dalle marche). Se l'informazione è negativa semplicemente non esistono incentivi alla rivelazione da parte di nessuna impresa. In tal caso la rivelazione obbligatoria da parte dello Stato si impone.

<sup>19</sup> Su questo particolare caso Posner ha rilevato che, nonostante la regolamentazione sia ispirata dalla necessità di proteggere i consumatori più poveri (che presumibilmente di altri ricorrono al credito al consumo), la norma di fatto favorisce solo i consumatori più ricchi che dispongono effettivamente di varie alternative di investimento e quindi sono interessati a valutare le differenze nei tassi d'interesse. I meno ricchi invece sono maggiormente influenzati da vincoli di liquidità e quindi spesso la loro scelta è fra acquistare un bene ricorrendo al credito al consumo oppure non acquistarlo proprio. Cfr. Posner (1986), p. 374.

## Riferimenti bibliografici

- AKERLOF G. (1970), *The Market for "Lemons". Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 84, n. 3, pp. 488-500.
- BEALES H., R. CRASWELL, S. SALOP (1981), *The Efficient Regulation of Consumer Information*, «Journal of Law and Economics», vol. 24, December, pp. 491-539.
- BREYER S. (1982), *Regulation and its Reform*, Harvard University Press, Cambridge, Mass..
- CALABRESI G. (1971), *The Cost of Accidents*, Yale University Press, New Haven.
- CAPPONI B. (1994), *Il Libro Verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia*, «Documenti giustizia», n. 3.
- COASE R. H. (1960), *The Problem of Social Cost*, «Journal of Law and Economics», vol. 3, n. 1 [trad. it. di G. Alpa, *I costi sociali* in AA.Vv., *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Milano 1982].
- COOTER R.D. (1991), *Economic Theories of Legal Liability*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 5, n. 3, Summer, pp. 11-30.
- DARBY M., E. KARNI (1973), *Free Competition and the Optimal Amount of Fraud*, «Journal of Law and Economics», vol. 16, April, pp. 67-88.
- EVANS R. (1994), *Time for Action: EU Consumer Policy*, «Consumer Policy Review», January.
- INTERNATIONAL TESTING (1992), *Comparative Product Testing in Europe*, mimeo.
- IOCU (International Organisation of Consumers Unions) (1985), *Guide to the Principles of Comparative Testing*, mimeo.
- KLEIN B., LEFFLER K. (1981), *The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance*, «Journal of Political Economy», vol. 89, August, pp. 427-450.
- LANCASTER K. (1966), *A New Approach to Consumer Theory*, «Journal of Political Economy», vol. 74, n. 2, pp. 132-157.
- LANE S. (1983), *Setting the Stage for Regulation. The Rationale for Government Intervention in Seller-Consumer Relationship*, «Policy Studies Review», vol. 2, n. 3, pp. 419-428.
- MARTINELLO P. (1994), *Libro Verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia: appunti per un'analisi critica*, «Documenti giustizia», n. 3.
- MAYER R. (1989), *The Consumer Movement*, Twayne Pub., Boston.
- NELSON P. (1970), *Information and Consumer Behaviour*, «Journal of Political Economy», vol. 78, n. 2, pp. 311-329.

- NELSON P. (1974), *Advertising as Information*, «Journal of Political Economy», vol. 81, July-August, pp. 729-754.
- NORTH O. (1994), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna.
- POLINSKY A.M. (1983), *An Introduction to Law and Economics*, Little Brown, Boston.
- POLO M. e PREITE D. (1994), *L'attuazione delle politiche di tutela della concorrenza e l'esperienza italiana di attività antitrust*, Relazione presentata alla XXXV Riunione Scientifica Annuale della Società Italiana degli Economisti.
- POSNER R.A. (1986), *Economic Analysis of Law*, Little Brown, Boston.
- PRIEST G.L. (1991), *The Modern Expansion of Tort Liability: Its Sources, Its Effects and Its Reform*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 5, n. 3, Summer, pp. 31-50.
- REICH N. (1991), *Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy*, «Journal of Consumer Policy», pp. 258-292.
- SHAPIRO C. (1982), *Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation*, «Bell Journal of Economics», vol. 13, pp. 20-25.
- SHAPIRO C. (1983), *Premiums for High Quality Products as Rents to Reputation*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 98, pp. 659-680.
- SHAPIRO C. (1991), *Symposium on the Economics of Liability*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 5, n. 3, pp. 5-10.
- SPULBER D.F. (1989), *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge, Mass..
- STIGLITZ J.E. (1987), *The Causes and Consequences of the Dependence of Quality on Price*, «Journal of Economic Literature», vol. 25, March, pp. 1-48.
- VISCUSI W.K. (1988), *Product Liability and Regulation: Establishing the Appropriate Institutional Division of Labor*, «The American Economic Review», vol. 78, n. 2, pp. 300-304.

IL MOVIMENTO DEI CONSUMATORI.  
LA MOBILITAZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI  
DEI CONSUMATORI E IL LORO RUOLO  
NELLE POLITICHE PUBBLICHE IN ITALIA  
di *Costanzo Ranci\**

1. *Introduzione*

Da ormai tre decenni, precisamente dalla metà degli anni Sessanta, la tutela dei consumatori costituisce un campo di intervento delle politiche pubbliche. Con il termine "tutela dei consumatori" intendiamo riferirci all'azione di prevenzione dei danni e degli svantaggi, sia d'ordine fisico che economico, che i consumatori possono subire in seguito all'acquisto di beni o all'utilizzo di servizi destinati ad uso sia personale che collettivo<sup>1</sup> (Lane, 1983). Tali politiche si sono sviluppate contemporaneamente al riconoscimento che la protezione del consumatore costituisce un bene pubblico, un bene cioè la cui fornitura risponde all'interesse non solo di singoli individui ma della collettività stessa<sup>2</sup>. Al pari di altri beni pubblici come la salvaguardia della salute pubblica e la conservazione dell'ambiente, anche la tutela del consumatore non può infatti essere prodotta in quantità ottimali in assenza di un intervento pubblico di sostegno (Lane, 1983).

L'intervento pubblico nel campo della tutela del consumatore ha assunto modalità diversificate a seconda dei contesti sociali, politici e culturali in cui è stato sviluppato. Sembra tuttavia che permanga, almeno tra i paesi occidentali, una notevole omogeneità nel tipo di regolazione pubblica realizzata (Ocse, 1984): dapprima si è sviluppata la legislazione che garantisce la sicurezza dei prodotti maggiormente rischiosi (prodotti alimentari e farmaceutici); in un secondo tempo è stato riconosciuto il diritto dei consumatori ad ottenere un'informazione corretta, stabilendo norme che limitano le pratiche di vendita e la diffusione di messaggi pubblicitari "ingannevoli"; infine sono stati introdotti provvedimenti finalizzati ad evitare una concentrazione eccessiva delle imprese (provvedimenti anti-trust).

In coincidenza con quello che l'Ocse (1984) chiama «un processo di progressiva istituzionalizzazione delle politiche di protezione dei consumatori», si è assistito anche alla diffusione di associazioni di consumatori. Il loro sviluppo comincia negli Usa grazie all'azione di

*leader* fortemente influenti sull'opinione pubblica e sul Congresso<sup>3</sup>; nei paesi europei la diffusione è avvenuta in ritardo (a cominciare dagli anni Settanta) e con modalità diverse: nel vecchio continente «i temi della tutela dei consumatori non sono stati promossi da un movimento consumerista indipendente ma da organismi pubblici o semi-pubblici, oppure da altre formazioni sociali come il movimento cooperativo e le organizzazioni sindacali» (OCSE, 1984).

È comunque indubbio che il decennio Settanta abbia visto un notevole aumento non solo della consistenza ma anche della forza di pressione delle associazioni dei consumatori. In pressoché tutti i paesi occidentali tali associazioni hanno assunto la rappresentanza dei consumatori nel *policy-making*, partecipando ad organismi consultivi ed a comitati di valutazione delle politiche economiche governative. Le associazioni dei consumatori sono state anche inserite negli organismi consultivi di diverse aziende pubbliche responsabili della fornitura di servizi collettivi (aziende elettriche, radiotelevisive, etc.). Tramite questo insieme di provvedimenti «il punto di vista dei consumatori è stato riconosciuto come un interesse legittimo ed ha ottenuto status istituzionale» (OCSE, 1984).

Quali sono le condizioni che hanno determinato la costituzione e lo sviluppo di queste associazioni? La risposta a questo interrogativo costituisce l'obiettivo principale di questo saggio. Un'ampia letteratura ha indicato tra i fattori più rilevanti le modificazioni strutturali che hanno interessato il mercato negli ultimi decenni: lo sviluppo quantitativo dei mercati interni, che ha abbassato la qualità dei prodotti e ha fatto risaltare la mancanza di informazione dei consumatori; l'innalzamento del livello dei consumi e la conseguente crescita delle aspettative dei consumatori; l'elevata concentrazione economica che soffoca la libera concorrenza; le reazioni dei cittadini alla burocratizzazione crescente dell'amministrazione pubblica. Sebbene queste spiegazioni contribuiscano a chiarire quali condizioni sociali ed economiche favoriscano la crescita del movimento consumerista, esse si mostrano inadeguate a spiegare - ad esempio - come mai, a cominciare dalla fine degli anni Settanta, si è cominciato a notare, soprattutto negli Usa, un calo di attività delle associazioni consumeriste senza che nessun indice rilevasse un parallelo aumento della soddisfazione dei consumatori (Smith e Bloom, 1989). Come vedremo, la stessa obiezione può essere rivolta alla teoria economica che spiega l'esistenza delle associazioni consumeriste sulla base dell'insoddisfazione dei consumatori e degli eccessi-

vi costi individuali di una maggiore tutela economica e giuridica. La spiegazione deve infatti considerare non solo (e non tanto) le fluttuazioni del discontento dei consumatori, quanto la capacità delle associazioni consumeriste di rappresentare e tradurre in azione collettiva l'interesse dei consumatori. Come vedremo, una spiegazione più convincente emerge se si considerano le risorse di cui tali organizzazioni riescono ad avvalersi.

Abbiamo notato che esiste una coincidenza tra il sorgere e lo svilupparsi delle associazioni dei consumatori e un processo di istituzionalizzazione delle politiche di tutela dei consumatori. Mentre è scontato pensare che questi due fenomeni non siano coincidenti per caso, è assai più difficile stabilire quale sia stato il ruolo effettivamente giocato dalle associazioni nello sviluppo di tali politiche. L'interpretazione prevalente, fortemente influenzata dall'osservazione del caso americano, attribuisce alle associazioni dei consumatori la funzione di aver sollecitato e influenzato in misura rilevante lo sviluppo della regolazione pubblica a tutela del consumatore<sup>4</sup>. Alla stessa conclusione giungono anche quelle interpretazioni che, rifacendosi alle teorie della scelta istituzionale, partono dall'ipotesi che l'interesse dei consumatori sia sotto-rappresentato in sede politica a causa della disparità esistente tra la consistenza dell'interesse e le risorse mobilitabili per ottenere misure di tutela. L'interesse dei consumatori sarebbe così trattato dalle politiche istituzionali in misura sub-ottimale se non intervenissero organizzazioni collettive dei consumatori in grado di amplificare la voce dei consumatori nei processi decisionali (Nadel, 1971).

La stessa conclusione può essere tuttavia applicata alle stesse associazioni consumeriste. Trubek (1987), rovesciando le conclusioni dei teorici dell'*institutional choice*, parla di "associazioni sub-ottimali", incapaci di tutelare con sufficiente forza gli interessi dei loro rappresentanti, e sostiene l'idea che debba spettare allo Stato il compito di rafforzare i gruppi di consumatori, facilitandone la partecipazione nel *decision-making* e, se necessario, agendo come sostituto dei gruppi consumeristi.

L'obiezione fondamentale proviene però da una serie di analisi empiriche, condotte sia in Europa che in Usa, che hanno ricostruito il processo di sviluppo delle politiche pubbliche di tutela del consumatore (Flickinger, 1983; Mayer, 1989; Schatz, 1983). La loro unanime conclusione è che la tutela del consumatore sia stata inserita nell'agenda politica grazie soprattutto all'azione discrezionale dei

*policy-makers* piuttosto che sulla base della debole e frammentata pressione esercitata dalle *lobby* consumeriste: la prova più evidente, secondo Flickinger (1983), è data dal fatto che «i governi stavano considerando temi connessi alla protezione del consumatore prima che i mass media e i partiti politici vi facessero attenzione e prima che i gruppi consumeristi divenissero particolarmente attivi come organizzazioni lobbiste» (Flickinger, 1983, p. 438).

Il ruolo che le organizzazioni dei consumatori hanno giocato nella sfera politica non è dunque identificabile nella tradizionale azione del gruppo di pressione. L'azione delle organizzazioni consumeriste si è infatti dovuta confrontare sin dall'inizio con quella di altri soggetti dotati di maggiori risorse e di una più definita legittimazione. D'altra parte l'attenzione istituzionale di cui già godeva l'*issue* consumerista ha consentito alle associazioni consumeriste di ottenere facilmente sostegni finanziari dallo Stato e accesso ai processi decisionali. L'ambivalenza del processo di legittimazione politica cui le associazioni dei consumatori sono state soggette non può così essere compresa senza fare riferimento al contesto politico-istituzionale in cui il consumerismo si è sviluppato.

Partendo dai due interrogativi che abbiamo delineato - il primo riguardante i fattori che hanno determinato la mobilitazione di organizzazioni di consumatori, il secondo relativo al ruolo che tali associazioni hanno giocato nello sviluppo delle politiche pubbliche di tutela dei consumatori - il saggio si articola nel modo seguente. Il prossimo paragrafo propone una definizione analitica di quali sono le dimensioni fondamentali dell'azione collettiva di tutela sviluppata dalle associazioni dei consumatori. Il paragrafo successivo presenta un modello esplicativo generale dell'origine e dello sviluppo delle associazioni di consumatori attive nei paesi ad economia capitalista di mercato. I paragrafi che seguono presentano delle applicazioni del modello proposto. Il paragrafo quattro illustra come in diversi sistemi socio-politici le risorse disponibili per l'azione collettiva di tutela siano notevolmente diverse; verranno presentati, a titolo esemplificativo, due casi nazionali - gli Usa e i paesi scandinavi - che costituiscono i modelli estremi di un continuum lungo il quale può essere utilmente collocata gran parte dei casi nazionali su cui sono disponibili informazioni adeguate. Il paragrafo cinque affronta il caso italiano, fornendo dati e interpretazioni utili a collocarlo nel contesto internazionale e a comprendere quali sono le prospettive di evoluzione del movimento consumerista nel nostro paese. Infine, l'ultimo

paragrafo riconsidera, alla luce degli elementi interpretativi ed empirici forniti, gli interrogativi posti in questa introduzione.

## 2. *Le dimensioni della tutela del consumatore*

### 2.1. *La «Consumer Movement Industry»*

Cosa intendiamo esattamente per azione collettiva volta alla tutela degli interessi dei consumatori? Un concetto utile per una prima definizione generale è quello di *social movement industry*, proposto da McCarthy e Zald (1980) per studiare i processi di sviluppo e maturazione dei movimenti sociali. Secondo questa impostazione, un movimento collettivo può essere identificato solo parzialmente dalle singole organizzazioni che ne fanno parte; esso va definito piuttosto come un mercato di cui fanno parte tutti quei soggetti che, a diverso titolo e con diverso status, offrono (o concorrono ad offrire) lo stesso prodotto, riconosciuto nei suoi contenuti essenziali da tutti i potenziali "consumatori", ovvero dai membri delle organizzazioni e dai sostenitori del movimento stesso. Al pari di altri mercati, anche all'interno di una *social movement industry* i rapporti tra i diversi attori possono variare dalla competizione sino alla cooperazione e all'alleanza; inoltre alla stessa *industry* possono partecipare sia gruppi sociali che istituzioni pubbliche, sia attori politici che imprese private.

In analogia con la teoria di McCarthy e Zald, Bloom e Greyser (1981) hanno comparato il consumerismo ad un prodotto che (al pari di un detersivo) passa attraverso diverse fasi del suo ciclo vitale sino a sviluppare un alto grado di frammentazione sul piano commerciale. A tale mercato partecipano diverse "agenzie" riconosciute pubblicamente come produttrici di beni consumeristi e specializzate nell'offerta di prodotti diversificati; tra queste figurano gruppi di pressione attivi a livello governativo, gruppi locali di consumatori, organizzazioni-ombrello che offrono supporto tecnico ai gruppi spontanei, cooperative di consumo, imprese private attive nel "marketing sociale", agenzie semi-pubbliche responsabili dei controlli sui prodotti, agenzie governative competenti nella tutela del consumatore, attori politici e burocrati impegnati nello stesso campo<sup>5</sup>.

La definizione di Bloom e Greyser, sebbene sollevi perplessità per l'inclusione nella stessa *industry* anche degli oppositori politici del

consumerismo e delle imprese private che aprono uffici di relazione con i clienti<sup>6</sup>, ha il merito di riconoscere l'esistenza di differenze e di conflitti all'interno del movimento consumerista<sup>7</sup>. Appare tuttavia opportuno distinguere, all'interno della stessa *industry*, tra attori primari, impegnati prioritariamente nella tutela del consumatore e promotori di una visione culturale e politica di tipo "consumerista", e attori secondari, attivi soprattutto nel fornire risorse e legittimazione agli attori primari del movimento. Nella prima categoria ricadono senz'altro le associazioni dei consumatori, le loro forme di coordinamento, i gruppi di pressione che li rappresentano direttamente a livello politico e le agenzie governative e semi-pubbliche deputate specificamente alla tutela del consumatore; nella seconda rientrano i sostenitori del mondo culturale e della ricerca scientifica, gli sponsor politici dei gruppi consumeristi, le imprese private che sviluppano rapporti cooperativi con i consumeristi. Di più difficile collocazione sono le organizzazioni-ombrello come i sindacati e le associazioni femminili: se in alcuni contesti, come ad esempio quello americano, esse sembrano costituire un attore secondario (Mayer, 1989), in altre situazioni, come nei paesi scandinavi e più generalmente nei paesi dell'Europa continentale, esse costituiscono attori di primaria importanza anche per il ruolo di sostegno e di promozione giocato nei confronti delle associazioni consumeriste.

Le organizzazioni attive in una *social movement industry* possono sviluppare diversi gradi di specializzazione, a cui corrisponde una più o meno marcata divisione dei ruoli e delle competenze. Secondo Bloom e Greyser (1981), agli inizi degli anni Ottanta il movimento consumerista americano stava per sperimentare un grado considerevole di frammentazione del proprio mercato: «molte organizzazioni, istituzioni e singoli individui offrono ora quella che ci pare essere una vasta gamma di marche di consumerismo a differenti segmenti della società americana (...) Come accade per altri prodotti, il numero di fornitori aumenta e le marche sul mercato e l'offerta si sono diversificate» (Bloom e Greyser, 1981, p. 131). In molti paesi europei, la specializzazione non ha portato alla frammentazione associativa quanto all'articolazione delle forme d'azione sviluppate dalle organizzazioni più forti.

## 2.2. Tre dimensioni dell'azione

È innegabile che, con il crescere delle organizzazioni e la loro progressiva istituzionalizzazione, l'azione consumerista abbia acquisito

dimensioni sempre più diversificate. Ciò non ha necessariamente comportato, lo ripetiamo, la pluralizzazione dei soggetti consumeristi descritta da Bloom e Greyser a proposito della realtà americana. L'eterogeneità dei casi nazionali e delle forme concrete di organizzazione non consente infatti di ricostruire una tipologia descrittiva delle forme d'azione sviluppate dalle associazioni consumeriste. È però possibile procedere alla scomposizione analitica di tre dimensioni fondamentali dell'azione consumerista. Tali dimensioni possono presentarsi congiuntamente o distintamente nelle singole organizzazioni dei consumatori a seconda del contesto nazionale e del grado di specializzazione della specifica *industry*. Esse infatti vanno riferite non alle specifiche organizzazioni consumeriste quanto all'insieme della *movement industry* mobilitata intorno alla difesa del consumatore<sup>8</sup>. Costituisce anzi una caratteristica specifica del movimento consumerista quella di tenere insieme queste diverse dimensioni. Esse sono:

- la vendita di servizi rivolti a consumatori individuali (o gruppi di consumatori);
- l'attuazione di forme di pressione finalizzate ad influenzare le decisioni pubbliche rilevanti per i consumatori;
- l'espressione e la diffusione di nuovi modelli e stili di consumo.

Vediamo distintamente ciascuna delle dimensioni individuate.

La prima dimensione riguarda *l'offerta di servizi individuali e collettivi finalizzati a tutelare o addirittura migliorare il potere d'acquisto dei consumatori*, oppure a garantire la loro soddisfazione. Sul piano funzionale, questi servizi consentono di risolvere problemi individuali di adattamento al funzionamento del mercato, dovuti ad informazione asimmetrica, alla difficoltà di valutazione della qualità dei prodotti o dei servizi acquistati, a barriere di accesso ai servizi pubblici e alle procedure di reclamo (Jensen, 1986). Vengono offerti come servizi principali: da un lato l'informazione, tramite la divulgazione dei risultati di test comparativi sulla qualità e la convenienza di singoli prodotti<sup>9</sup>; dall'altro, la consulenza legale per attuare reclami o azioni legali contro frodi e danni subiti. I beneficiari di tali servizi sono generalmente consumatori, ma anche imprese private ed amministrazioni pubbliche. I consumatori che utilizzano questi servizi non possono essere considerati veri e propri "aderenti" delle organizzazioni che li forniscono, neanche nella veste di *beneficiary constituency*, ovvero di membri interessati prevalentemente all'otte-

nimento dei benefici selettivi derivanti dall'adesione associativa (come li considera Herrmann, 1991)<sup>10</sup>. Lo scambio tra consumatore ed associazione non riguarda infatti la partecipazione del singolo come corrispettivo della fruizione di benefici materiali altrimenti inaccessibili, ma è limitato all'acquisizione di un servizio in cambio di un corrispettivo contribuito economico<sup>11</sup> (Forbes, 1985).

La seconda dimensione riguarda *l'azione collettiva di advocacy e rappresentanza dei diritti dei consumatori nel policy-making*. Si tratta della dimensione propriamente politica dell'azione consumerista. Lo scopo dell'azione non è l'offerta di servizi vantaggiosi per i singoli consumatori quanto l'ottenimento di benefici collettivi (Olson, 1965), vale a dire fruibili anche da chi non ha sopportato alcun costo per il loro conseguimento. Sul piano funzionale, l'azione politica di tutela consente di affrontare problemi connessi a comportamenti dei produttori che si discostano da quelli ottimali, la cui soluzione richiede una regolazione pubblica ad hoc oppure l'espressione di *voice* (Hirschman, 1970) da parte dei consumatori.

Le forme concrete d'azione politica delle organizzazioni consumeriste sono diverse. Frequente è la rivendicazione di una maggiore tutela dei consumatori da parte dell'istituzione pubblica tramite campagne di stampa ed azioni visibili di protesta. Secondo Nadel (1971) la crescita dell'influenza politica delle associazioni consumeriste americane durante gli anni Settanta (rappresentata dal successo personale di leader come Ralph Nader) è dovuta soprattutto alla loro capacità di creare un'opinione pubblica favorevole ad una maggiore tutela pubblica e di aprire così nuovi campi di conflitto con gli interessi dominanti della grande industria privata<sup>12</sup>. In questo modo, sempre secondo Nadel, «un temporaneo allargamento del campo di conflitto, ottenuto sviluppando nei consumatori una maggiore consapevolezza dei rischi a cui sono sottoposti, consente un cambiamento permanente dei rapporti di forza in quanto si crea una legislazione protettiva precedentemente inesistente» (Nadel, 1971, p. 218).

Un modello più tradizionale d'azione politica consiste nell'attività di *lobby* a supporto della legislazione protettiva, attraverso contatti con partiti politici e parlamentari, lo scambio di *expertise* e informazioni con le agenzie governative, la partecipazione ad organismi consultivi a livello governativo e locale (Nadel, 1971). Una forma innovativa d'azione collettiva, ampiamente sperimentata negli Stati Uniti e più recentemente introdotta anche nel nostro paese grazie ad

una legislazione più attenta al riconoscimento delle forme collettive di tutela (Alpa, 1992), è la cosiddetta *class action*, ovvero la costituzione delle associazioni consumeriste come parti civili in processi per frodi o danni di rilevanza pubblica. In una prospettiva meno vertenziale, si va estendendo anche la stipula di accordi collettivi tra organizzazioni consumeriste ed imprese pubbliche e private, i quali prevedono forme più flessibili di tutela dei diritti degli utenti e di arbitrato delle vertenze individuali<sup>13</sup> (Huysse e Parmentier, 1990).

Valutando i caratteri dell'azione politica sviluppata dal movimento consumerista, alcuni studiosi (Nadel, 1971; Ruffat, 1987) hanno sottolineato come sia riduttivo definire il movimento consumerista soltanto come un gruppo di interesse concentrato nell'attività di lobby a supporto della legislazione protettiva. Oltre alla vendita di servizi e alla tutela degli interessi *già riconosciuti* dei consumatori, l'azione consumerista sviluppa infatti una terza dimensione, che può essere definita di tipo culturale/simbolico. Caratteristica di questa dimensione è la *definizione sul piano culturale e politico dell'identità sociale del consumatore*: l'azione dunque non si limita a difendere la figura classica del consumatore contro gli abusi che gli impediscono di esercitare la sua supposta sovranità, ma cerca di promuoverne i diritti ed interessi in modo positivo.

Il movimento dei consumatori, in questa prospettiva, può essere considerato come il portatore di interessi del consumatore diversi da quelli definiti per via politica o per via di mercato. Secondo Ruffat (1987) i gruppi consumeristi, pur non avendo elaborato una definizione precisa di questa identità, esprimono una definizione del consumatore contrastante con l'interpretazione dei suoi bisogni prodotta dal mondo del business. Se nella sua fase pionieristica l'ideologia del movimento consumerista americano era di tipo fondamentalista e lontana persino dal comportamento di consumo di gran parte della popolazione<sup>14</sup>, gradualmente è poi prevalso un orientamento meno radicale e maggiormente incline a sottolineare l'adozione di stili di consumo qualitativamente diversi. Alla definizione di una cultura "consumerista" ha poi senz'altro contribuito, durante l'ultimo decennio, l'emergere del movimento ambientalista e la maggiore attenzione rivolta verso forme di consumo compatibili con un equilibrato rapporto tra uomo ed ambiente.

In termini concreti, l'azione culturale delle organizzazioni consumeriste si sviluppa prevalentemente tramite la costruzione di *network* informativi tra cittadini, associazioni ed istituzioni pubbli-

che, finalizzati alla creazione di un'opinione pubblica sensibile al tema della difesa del consumatore. Le strategie adottate dipendono in gran parte dal grado di strutturazione organizzativa dei gruppi. Quando sono sprovviste di una solida legittimazione e di una base strutturata di mobilitazione, le organizzazioni sono infatti costrette ad impegnare gran parte delle loro risorse nella ricerca di nuovo consenso. Una delle strategie più utili è costituita allora dall'enfaticizzazione di avvenimenti drammatici e di impatto immediato sull'opinione pubblica. Sia che vengano scelte strategie convenzionali o innovative di impatto con l'opinione pubblica, le organizzazioni consumeriste agiscono comunque in qualità di *media* specializzati nella definizione di una nuova figura sociale di consumatore. Così facendo non soltanto vengono diffusi nuovi stili di consumo, ma anche l'interesse dei consumatori viene riconosciuto come un interesse di natura collettiva.

Dopo aver delineato quali sono le dimensioni fondamentali dell'azione consumerista, possiamo pervenire ad una definizione più generale. Una caratteristica specifica del movimento consumerista sembra essere quella di costituire la combinazione di un'agenzia nonprofit che produce servizi di pubblica utilità, di un gruppo di pressione specializzato nell'influenzare i processi decisionali e di un movimento sociale che promuove un'identità sociale per i consumatori. Una nozione utile per caratterizzare questa particolare forma d'azione è quella di gruppo d'interesse pubblico (*public interest group*). Con questo termine vengono identificate organizzazioni che tutelano e perseguono interessi di natura pubblica, ovvero accessibili a tutti i membri di una determinata collettività sociale. Le associazioni consumeriste non sono tuttavia assimilabili ad organizzazioni come le associazioni di categoria e i sindacati, che pure tutelano interessi collettivi. Ciò che le distingue è il fatto che l'interesse tutelato non è in questo caso di tipo specifico, né viene definito sulla base di un'identità professionale. Non essendo di semplice ed univoca definizione, l'interesse dei consumatori va infatti considerato come un interesse di tipo "diffuso", cioè non facilmente identificabile se non come un interesse generale di tutti i cittadini (Rose, 1981).

Ruffat (1987) definisce le organizzazioni consumeriste come gruppi d'interesse "orizzontali", caratterizzati da una base potenziale di mobilitazione molto ampia ma di difficile attivazione a causa della diffusività e la debole intensità dell'interesse collettivo dei consumatori. A differenza di queste organizzazioni, i gruppi d'interesse "ver-

ticali" (come i sindacati e i gruppi che tutelano interessi privati) hanno una base di consenso più ristretta ma maggiormente incentivata alla mobilitazione e al sostegno diretto. Proprio la scarsa capacità di mobilitazione dei consumatori espone queste organizzazioni ad una situazione di permanente carenza di risorse. È su questo aspetto che quindi soffermeremo l'attenzione, allo scopo di comprendere come, nonostante queste difficoltà, un movimento consumerista sia sorto e si sia sviluppato in gran parte dei paesi occidentali, sino ad esercitare una significativa influenza sulle politiche pubbliche.

### *3. Un modello esplicativo dell'origine e dello sviluppo delle organizzazioni dei consumatori*

#### *3.1. I limiti delle spiegazioni economiche*

In base a quale modello teorico possiamo spiegare l'origine e lo sviluppo di una *industry* consumerista? quali condizioni sociali e istituzionali facilitano la costituzione e la diffusione di associazioni di tutela dei consumatori? quali processi organizzativi le caratterizzano?

Il modello teorico maggiormente utilizzato per rispondere a questi interrogativi è mutuato dall'economia neo-classica. Esso spiega l'esistenza di organizzazioni consumeriste sulla base di "fallimenti del mercato"<sup>15</sup> che generano un discontento nei consumatori irrisolvibile sulla semplice base della libera concorrenza tra imprese private. Tale insoddisfazione, sempre nella prospettiva neo-classica, trova la sua ragione essenziale nell'esistenza di ostacoli funzionali e strutturali all'azione razionale ed efficiente dei consumatori, che in determinate circostanze si trovano sprovvisti delle informazioni e della razionalità necessarie a compiere scelte ottimizzanti. D'altra parte l'iniziativa individuale del consumatore non è in grado di colmare lo svantaggio informativo a causa dell'insostenibilità individuale dei costi relativi all'acquisto di informazioni supplementari e dell'indisponibilità dei singoli consumatori a sostenere costi per l'acquisto di un bene, qual è l'informazione, di natura non esclusiva<sup>16</sup>. Sul versante dell'offerta, infine, lo svantaggio informativo dei consumatori si traduce in un forte incentivo per le imprese produttrici ad adottare comportamenti opportunistici, tesi alla realizzazione del maggior utile possibile<sup>17</sup>.

In assenza di un interesse economico, sia sul versante dell'offerta che su quello della domanda, ad equilibrare lo svantaggio informati-

vo dei consumatori, solo l'intervento regolativo pubblico è ritenuto capace di ristabilire la sovranità del consumatore<sup>18</sup>. L'argomento decisivo a sostegno della regolazione pubblica è che «la protezione del consumatore è un bene pubblico e, nonostante alcuni sostengano che l'intervento pubblico serva solo ad aumentare i costi e a distorcere l'allocazione ottimale delle risorse, essa, al pari di altri beni pubblici (...), non è fornita in quantità socialmente ottimali in assenza di un intervento pubblico» (Lane, 1983, p. 419).

Tuttavia, come gli stessi teorici dell'intervento pubblico riconoscono (Mayer, 1989), lo svantaggio dei consumatori sul mercato economico tende a riprodursi anche sul mercato politico. L'interesse del consumatore presenta infatti due caratteristiche che lo rendono minoritario e scarsamente rappresentato nei processi politici: da un lato è un interesse diffuso, non sostenuto da alcun gruppo sociale o professionale specifico; dall'altro è di intensità variabile, incapace di suscitare una forte e continuativa mobilitazione a suo sostegno (Nadel, 1971). Pur costituendo formalmente un interesse generale e valido per tutti i cittadini, esso resta dunque minoritario e sotto-rappresentato nel *policy-making*, esposto più di altri al rischio di ottenere anche per via istituzionale una tutela sotto-dimensionata<sup>19</sup>. Al «fallimento del mercato» sembra così aggiungersi il «fallimento dello Stato» nella produzione di un livello adeguato di informazioni e misure di tutela favorevoli ai consumatori.

La costituzione di organizzazioni nonprofit di consumatori viene così spiegata, secondo questo approccio, dall'esistenza di una produzione sub-ottimale di informazioni e forme di tutela via mercato o tramite la regolazione pubblica. Il carattere nonprofit<sup>20</sup> viene indicato da Hansmann (1980) come una caratteristica saliente di tali associazioni, in quanto esclude la tentazione di utilizzare opportunisticamente la posizione di vantaggio informativo che esse hanno nei confronti dei consumatori individuali. Pur non costituendo la soluzione ottimale<sup>21</sup>, le associazioni consumeriste appaiono quindi in una posizione avvantaggiata rispetto all'intervento pubblico e alle imprese private nel soddisfare la domanda di informazione e di tutela dei consumatori.

Diverse obiezioni possono essere mosse a questo modello esplicativo. Sul piano della teoria economica, si è notato come l'affidabilità delle organizzazioni nonprofit dipenda, secondo questa interpretazione, esclusivamente dall'esistenza del vincolo a non distribuire profitti, senza che alcuna ipotesi supplementare venga introdotta a

giustificare la coincidenza tra gli obiettivi dell'impresa nonprofit (e del suo management) e gli interessi dei consumatori che ad essa si rivolgono. Si è affermato che il semplice carattere nonprofit dell'impresa produttrice non sembra costituire una adeguata tutela per il consumatore, se non esiste «un gruppo di consumatori che valutano che il flusso di benefici derivanti da un'organizzazione autonoma sia superiore ai benefici che possono derivare da fonti alternative e che scelgono di non comportarsi come *free-rider*» (Ben-Ner e Van Hoo-missen, 1991, p. 532). L'affidabilità delle organizzazioni consumeriste non dipende infatti esclusivamente dall'esistenza di un vincolo di non distribuzione dei profitti ma anche dall'effettivo controllo esercitato dai consumatori sugli obiettivi dell'organizzazione.

Un altro filone di critiche riguarda l'ipotesi secondo cui gli interessi dei consumatori siano così sottorappresentati nel *policy-making* da rendere largamente insoddisfacente la regolazione pubblica a tutela del consumatore. Non si capisce infatti perché lo stesso handicap non riguardi, a maggior ragione, le associazioni consumeriste che si propongono di rappresentare e tutelare gli interessi dei consumatori in ambito politico (Trubek, 1987). Sembra tuttavia di capire che il modello esplicativo descritto in precedenza consideri le organizzazioni consumeriste soltanto sotto il profilo della produzione di informazione ai consumatori ed ignori invece le dimensioni politica e culturale che, come abbiamo mostrato nel precedente paragrafo, sono pure specifiche di questa forma d'azione collettiva. Mantenendo la prospettiva neo-classica, le associazioni consumeriste vengono così considerate residuali e antagoniste rispetto alle imprese private a scopo di lucro e all'operatore pubblico, e riduttivamente interpretate soltanto nella loro natura di imprese economiche.

In termini più generali, il limite più significativo dell'approccio economico alle associazioni consumeriste è di considerare esclusivamente il versante della domanda di beni consumeristi e di supporre come data e non problematica la corrispondenza tra tale domanda (e gli interessi che la sostengono) e la produzione, sia essa pubblica oppure nonprofit, di beni e forme di regolazione in grado di soddisfarla. Come abbiamo già mostrato, la produzione nonprofit di informazione per i consumatori non risponde automaticamente agli interessi dei destinatari se l'organizzazione non viene riconosciuta come un organismo di espressione e rappresentanza dei consumatori. Ad un modello esplicativo dei meccanismi di formazione della domanda di consumerismo è così necessario accostare una spiegazione dei

meccanismi di formazione dell'offerta consumerista, ovvero dei processi tramite cui l'insoddisfazione dei consumatori e il sostegno generale ai temi consumeristi si traducono nella mobilitazione attiva di risorse per la realizzazione concreta di un'azione collettiva di tutela<sup>22</sup>.

### *3.2. I consumatori delusi ed i consumatori professionalizzati*

L'interrogativo a cui dobbiamo trovare risposta diviene quindi il seguente: come possiamo spiegare, stabilito che esiste un interesse diffuso a forme di tutela da parte di consumatori insoddisfatti, la costituzione di organizzazioni che si propongono di esprimere, soddisfare e rappresentare questa domanda latente? La risposta richiede, come abbiamo affermato, lo sviluppo di una teoria della mobilitazione delle organizzazioni consumeriste.

Un primo passo in questa direzione ci è offerto dal noto modello *exit-voice* di Hirschman (1970). Utilizzando la terminologia di Hirschman, il ricorso ad organizzazioni di tutela da parte di consumatori insoddisfatti, secondo l'interpretazione fornita dal modello neo-classico, equivarrebbe all'esercizio dell'opzione *exit* nei confronti dell'offerta privata e di quella pubblica. La mobilitazione delle organizzazioni consumeriste può però essere considerata anche come l'attuazione dell'opzione *voice* e non solo di quella *exit*. Ciò che i consumatori fanno non è cioè di rivolgersi ad un'offerta alternativa a quella esistente, quanto di organizzarsi collettivamente in funzione della tutela dei loro interessi danneggiati. L'opzione *voice* non viene scelta infatti in base ad un confronto di validità tra beni alternativi, né è soggetta al calcolo costi/benefici che regola l'azione economica; essa si configura invece come un'azione alternativa la cui opportunità viene valutata prima di considerare, oppure a prescindere da, la possibilità della defezione<sup>23</sup>. Si tratta dunque di un'azione propriamente politica, decisa non tanto in base ad un calcolo economico quanto alla valutazione circa la possibilità effettiva di influenzare e migliorare l'organizzazione che produce il bene di cui si è insoddisfatti.

Il modello di Hirschman consente di articolare l'idea, propria dei modelli neo-classici, che le organizzazioni dei consumatori costituiscono essenzialmente agenzie di produzione di beni consumeristi. Queste organizzazioni costituiscono infatti anche una forma di espressione politica degli interessi insoddisfatti dei consumatori. Esse inoltre non rappresentano necessariamente un'alternativa residuale all'intervento pubblico (come presuppone il modello della scelta

istituzionale di Weisbrod), quanto una forma di protesta volta a dare voce agli interessi sotto-rappresentati dei consumatori e, più realisticamente, ad ottenere una regolazione pubblica più efficace.

Nonostante il significativo passo in avanti che il modello *exit-voice* consente di fare verso una comprensione più completa dei meccanismi di produzione dell'azione consumerista, la teoria di Hirschman condivide con l'approccio neo-classico la medesima idea secondo cui lo sviluppo del movimento consumerista dipenda dall'insoddisfazione dei consumatori<sup>24</sup>. Sembra dunque sufficiente la semplice esistenza di un interesse per l'azione consumerista (sia esso definito tramite il calcolo economico oppure una valutazione politica) a determinare la costituzione e la crescita di organizzazioni deputate alla sua tutela. È proprio questo presupposto ad essere radicalmente sfidato da quelle teorie della mobilitazione collettiva che, basandosi sulla nota analisi di Olson (1965), partono dall'idea che un'azione volta alla produzione di beni collettivi (quali sono, come abbiamo detto, i beni consumeristi) non possa essere mobilitata sulla base esclusiva dell'interesse razionale dei suoi beneficiari. Secondo il paradosso olsoniano del *free-rider*, è infatti possibile beneficiare dei vantaggi connessi a tale azione anche senza sottoporsi ai costi inerenti la mobilitazione collettiva<sup>25</sup>.

Per disporre di una base di mobilitazione e delle risorse necessarie a realizzare i loro obiettivi, le associazioni dei consumatori, al pari di qualsiasi altra organizzazione volontaria che si propone scopi collettivi, si trovano così nella necessità di distribuire incentivi selettivi<sup>26</sup> in grado di motivare la partecipazione, il sostegno finanziario e la disponibilità delle risorse necessarie al loro funzionamento organizzativo (management, esperti di comunicazione, collegamenti a livello istituzionale, spazi, attrezzature, etc.). Secondo Nadel (1971) la costituzione delle organizzazioni consumeriste negli Usa va spiegata in base all'esistenza di piccoli gruppi di "consumatori specialisti" (*professional consumers*) per i quali l'interesse professionale (un interesse quindi "selettivo") rende razionale la sopportazione dei costi inerenti la rappresentanza dei consumatori: «la protezione dei consumatori è divenuta il loro modo di ricavare reddito» (Nadel, 1971, p. 241). Secondo l'interpretazione di Nadel, dunque, le associazioni consumeriste vengono costituite da gruppi di professionisti specializzati nella fornitura di informazioni ai consumatori, nella promozione dei loro interessi e nella loro rappresentanza in sede legislativa e governativa<sup>27</sup>.

L'idea che esistano gruppi di "specialisti" interessati ad offrire tutela ai consumatori, nonostante abbia trovato sinora scarse verifiche empiriche<sup>28</sup>, non solo offre una risposta plausibile al paradosso di Olson, ma ha anche il merito di spostare l'attenzione verso il problema di come tali organizzazioni riescono a mobilitare le risorse (materiali e simboliche) necessarie al loro funzionamento. Una *industry* consumerista non si costituisce infatti perché esiste un'ampia massa di consumatori insoddisfatti che rivendicano una maggiore protezione dei loro interessi, ma perché alcuni "imprenditori politici" (Salisbury, 1969) riescono nell'intento di mobilitare risorse e ottenere consenso intorno alla loro iniziativa<sup>29</sup>. Il carattere e il successo delle organizzazioni consumeriste dipendono così dall'ammontare e dal tipo di risorse e di consenso mobilitabili a favore della loro azione.

### 3.3. *La mobilitazione delle risorse*

Quali sono dunque le maggiori fonti da cui le organizzazioni consumeriste possono attingere le risorse necessarie per la loro azione? Le più importanti e cruciali sono tre:

- a) la loro stessa *constituency*, ovvero i consumatori disponibili a mobilitarsi e/o a sostenerne l'azione;
- b) le istituzioni pubbliche;
- c) il mercato.

Analizziamo queste tre fonti di risorse più in dettaglio.

a) *La constituency*. Come abbiamo avuto già modo di dire, la mobilitazione e il sostegno offerto dai consumatori alle organizzazioni consumeriste non possono che essere di proporzioni modeste. In assenza di forti richiami ideologici, infatti, permane l'ostacolo "razionale" ad una mobilitazione il cui costo non appare sufficientemente ricompensato dal raggiungimento di benefici estendibili a qualunque altro consumatore. La natura diffusa e variabile dell'interesse rappresentato rende inoltre poco estesa la base effettiva di mobilitazione dei consumatori.

Il legame che le organizzazioni consumeriste sviluppano con la loro *constituency* (quello che in altri termini potremmo definire il loro grado di rappresentatività) non è perciò valutabile in base all'ampiezza del consenso ottenuto e al numero di aderenti che le sostengono. Non può così stupire che molti studiosi abbiano sottolineato la notevole autonomia di cui godono i dirigenti di queste organizzazioni (Bloom e Greysier, 1981; Mayer, 1989; Ruffat, 1987), a tal punto

che «sembra che il piccolo mondo del consumerismo a Washington sia una struttura tipicamente oligarchica, dove la cooptazione è la regola e la libertà d'azione del dirigente è considerevole» (Ruffat, 1987, p. 264). In assenza di una struttura democratica di rappresentanza<sup>30</sup>, il legame delle associazioni consumeriste con la *constituency* viene stabilito dalla loro capacità di influenzare l'opinione pubblica, dal sostegno generalizzato che ottengono per la loro azione, dalla loro capacità di mostrare l'ampiezza della base potenziale senza mai mobilitarla realmente (Ruffat, 1987)<sup>31</sup>. Secondo Nadel (1971), lo stupefacente successo del movimento consumerista americano durante i primi anni Settanta mostra appunto in quale misura la capacità di creare un'opinione pubblica favorevole costituisca una risorsa cruciale per organizzazioni minoritarie e sprovviste di un'ampia base di rappresentanza: «gli interessi più deboli hanno cercato sostegno nell'opinione pubblica nella speranza che una più ampia definizione del conflitto ribaltasse l'equilibrio e alleviasse la loro precedente mancanza di potere» (Nadel, 1971, p. 216).

b) *Le istituzioni pubbliche*. Una fonte alternativa di risorse per le organizzazioni consumeriste è rappresentata dalle istituzioni pubbliche. La già citata ricerca di Smith e Bloom (1989) sul ciclo di vita del movimento consumerista americano mostra che la sua fase espansiva fu correlata alla capacità delle organizzazioni consumeriste di ottenere il supporto delle istituzioni governative, mentre la crisi successiva fu dovuta anche all'indebolimento di tali legami.

Le risorse ottenibili dall'istituzione pubblica sono costituite da un lato dal sostegno finanziario tramite l'erogazione di fondi pubblici, dall'altro dalla legittimazione procurata dall'inserimento nei processi decisionali. Il sostegno istituzionale consente alle organizzazioni consumeriste di ottenere parallelamente il riconoscimento della legittimità dell'interesse dei consumatori e lo status pubblico di organismi di rappresentanza dei consumatori.

In determinati casi, come vedremo, la legittimazione istituzionale costituisce la risorsa cruciale che rende possibile la costituzione stessa di organizzazioni di tutela dei consumatori. D'altra parte sembra esistere una relazione inversa tra l'importanza che il riconoscimento istituzionale assume per la legittimità delle organizzazioni consumeriste e la loro autonomia organizzativa e politica. Come vedremo meglio più avanti, nei paesi dell'Europa occidentale la tutela pubblica dei consumatori è stata attuata a lungo tramite logiche concertati-

ve che coinvolgono da un lato l'amministrazione pubblica e la leadership politica e dall'altro organizzazioni (come i sindacati e le associazioni femminili) non primariamente impegnate nella difesa e nella rappresentanza dell'interesse dei consumatori. In questi sistemi è chiaro che la tutela dei consumatori, in assenza di forme autonome di rappresentanza, è soprattutto frutto della mediazione politica svolta da organizzazioni non specifiche e del loro accesso privilegiato ai processi decisionali.

c) *Il mercato*. La terza fonte di risorse cruciali per le organizzazioni consumeriste è costituita dalla vendita diretta di beni, servizi e competenze di tipo consumerista a singoli consumatori come ad imprese pubbliche e private. Come abbiamo già visto nel paragrafo precedente, l'offerta può variare dalla vendita al pubblico di *test* comparativi sui prodotti in commercio alla consulenza legale e fiscale, sino, più di recente, alla fornitura di competenze ad imprese pubbliche e private intenzionate a sviluppare una strategia di avvicinamento alla loro clientela. La risorsa fondamentale che le organizzazioni consumeriste ottengono è costituita in questo caso da introiti economici; si tratta quindi di una risorsa tanto più disponibile quanto maggiore è la capacità (tecnica e commerciale) di imporre sul mercato i loro prodotti e di sviluppare un processo produttivo efficiente.

La penetrazione di beni consumeristi nel mercato, se da un lato dipende dalla professionalizzazione e dall'imprenditorialità delle associazioni, dall'altro richiede che tali beni siano definiti culturalmente e resi visibili come prodotti di interesse specifico per i consumatori. Tali beni, come ad esempio i prodotti "verdi", non hanno infatti esclusivamente un valore economico, ma sono marcati in senso identificazionale e culturale; la loro fruizione comporta cioè il riconoscimento e il rafforzamento di un'identità sociale che a sua volta, in un processo circolare di tipo cumulativo, rinforza la scelta di acquistarli. Le organizzazioni che offrono beni consumeristi devono così non solo costruire una simbologia adeguata dei loro prodotti, ma anche ottenere la legittimità culturale e politica a farlo.

Quest'ultima osservazione mostra l'esistenza di forti legami funzionali tra le tre fonti di risorse considerate. La raccolta di risorse finanziarie tramite la vendita di beni consumeristi richiede infatti un legame con la *constituency* dei consumatori fondato non tanto sui meccanismi classici della rappresentanza e della mobilitazione diret-

ta, quanto sulla creazione di un'opinione pubblica favorevole alle tematiche consumeriste e pronta a riconoscere la valenza evocativa dei beni offerti. A sua volta la creazione di un ampio mercato per i loro prodotti costituisce il fondamento della legittimità politica e sociale delle associazioni e consente loro di presentarsi nell'arena politica con il ruolo di rappresentanti degli interessi della loro *constituency*. Allo stesso modo la legittimazione ottenuta per via istituzionale offre alle organizzazioni consumeriste il vantaggio di ottenere successi concreti che consentono di rafforzare il legame con la *constituency* e di assicurarsi le risorse economiche necessarie al loro funzionamento<sup>32</sup>.

I molteplici equilibri possibili tra le diverse fonti di risorse disponibili alle organizzazioni dei consumatori variano in funzione dei contesti sociali e storici e della struttura delle opportunità politiche disponibili. In alcune situazioni le risorse di mobilitazione e di consenso provenienti dalla *constituency* sono consistenti, così come in altri contesti prevalgono le risorse ottenibili tramite la concertazione istituzionale; gli sviluppi più recenti del movimento consumerista mostrano inoltre come le risorse ottenibili dal mercato stiano assumendo importanza via via crescente.

Gli studi sul ciclo di vita dell'*issue* consumerista (ovvero sul suo processo di sviluppo dai primi tentativi conflittuali di inclusione nell'agenda politica sino alla fase più recente di istituzionalizzazione) sembrano accreditare l'ipotesi secondo cui diverse fonti di risorse prevalgono in fasi successive dello sviluppo del movimento consumerista: le risorse di *constituency* prevarrebbero nella fase iniziale di affermazione delle organizzazioni consumeriste, mentre quelle di provenienza istituzionale diverrebbero dominanti nella fase di istituzionalizzazione e quelle provenienti dal mercato nella fase di "caduta" dell'interesse sociale e politico<sup>33</sup> (Downs, 1972; Bloom e Greysen, 1981; Mayer, 1989; Smith e Bloom, 1989). Esistono tuttavia casi storici (come quelli dei paesi scandinavi) che mostrano il percorso inverso, in cui cioè le risorse ottenute per via istituzionale hanno storicamente preceduto quelle provenienti dalla *constituency*. Sembra quindi più opportuno, piuttosto che soffermarsi sul ciclo di vita delle organizzazioni consumeriste, dedicare attenzione alla struttura delle opportunità politiche e sociali che, in diversi contesti storici e geografici, hanno favorito lo sviluppo di movimenti consumeristi diversificati sotto il profilo delle risorse utilizzate e delle dimensioni dell'azione maggiormente praticate. È a questo compito che sono

dedicati i due paragrafi successivi, il primo finalizzato ad offrire un sintetico quadro comparativo internazionale, il secondo focalizzato sul caso italiano.

#### 4. *Le risorse e le forme d'azione del movimento consumerista: una comparazione internazionale*

Per illustrare come diversi sistemi di risorse hanno consentito lo sviluppo di movimenti dei consumatori con caratteristiche diversificate, considereremo due casi tipici che si presentano per diversi aspetti opposti uno all'altro. I due casi in questione sono rappresentati dal movimento dei consumatori americano e da quello che si è sviluppato, con qualche anno di ritardo, nei paesi scandinavi. Le differenze appaiono immediatamente rilevanti: mentre il primo ha goduto, nella sua fase di "stato nascente", di una forte mobilitazione della sua *constituency*, il secondo è sorto e si è sviluppato prescindendo dal sostegno diretto dei consumatori; mentre il movimento americano ha incontrato gravi difficoltà di accesso al policy-making, quello scandinavo ha potuto beneficiare di consistenti risorse economiche e di una salda legittimazione istituzionale; mentre infine il successo delle associazioni americane è stato fondato sulla creazione di una identità e di una "retorica" consumerista, nei paesi scandinavi l'*issue* della tutela dei consumatori è stata sostenuta prevalentemente da organizzazioni "generiche", non primariamente definite da un'ideologia consumerista.

##### 4.1. *Il movimento consumerista negli Stati Uniti*

Il movimento consumerista americano<sup>34</sup> ha conosciuto un intenso sviluppo a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta. In precedenza la tutela del consumatore era sostenuta da organizzazioni collegate alle grandi centrali sindacali (come la *National Consumer League*) e da gruppi specializzati nell'attuazione di test comparativi (come *Consumers Union and Consumer Research*)<sup>35</sup>. Come affermano efficacemente Bloom e Greyser, queste organizzazioni rispondevano alla domanda latente di maggior tutela «vendendo protezione al consumatore attraverso la legislazione in suo favore» (Bloom e Greyser, 1981, p. 43). In altri termini queste organizzazioni esercitavano la loro grande influenza politica, ottenuta grazie agli ampi pacchetti di voti controllati, soprattutto allo scopo di favorire le iniziative legisla-

tive più favorevoli agli interessi che rappresentavano e nell'impedire l'accesso al *policy-making* ad attori con posizioni diverse<sup>36</sup>.

La svolta degli anni Sessanta coincide con lo sviluppo di nuove forme di pressione politica focalizzate non sull'attività tradizionale di *lobbying* quanto sulla mobilitazione di un'ampia opinione pubblica favorevole ad una modificazione generale dell'equilibrio di potere esistente tra consumatori e produttori. L'ampia rete di organizzazioni che si costituiscono intorno all'azione di Ralph Nader (il cosiddetto "*Nader Network*"<sup>37</sup>) interpreta la difesa del consumatore in modo nuovo, non focalizzandosi esclusivamente sulla richiesta di regolazione pubblica ma anche sulla pressione per una riforma istituzionale che consenta una maggiore rappresentanza dei consumatori nei processi politici. Alla base di questa azione sta una nuova concezione dell'identità del consumatore, considerato non tanto come un "*homo economicus*" dotato di razionalità ed unicamente interessato ad ottenere condizioni di mercato sempre più favorevoli, quanto come un cittadino idealmente provvisto di diritti sociali e politici da rispettare e proteggere soprattutto nei confronti dell'enorme influenza esercitata dalle grandi imprese che controllano la distribuzione.

La nuova ideologia consumerista si espande rapidamente grazie ad un'azione politica che non insiste tanto nella tutela istituzionale di particolari categorie di consumatori quanto nell'allargamento della *constituency* del movimento consumerista. L'obiettivo principale dell'azione di Ralph Nader e dei suoi seguaci è da un lato creare una nuova opinione pubblica favorevole all'*issue* consumerista, dall'altro esercitare una forte pressione pubblica sugli organismi governativi perché l'*issue* diventi materia di intervento pubblico. L'utilizzo di nuove tecniche di comunicazione in grado di generare da sé pubblicità (cause legali, polemici *pamphlet* contro abusi perpetrati da imprese produttrici, testimonianze di fronte al Congresso trasformate in atti di denuncia contro la soffocante influenza delle grandi imprese sull'amministrazione pubblica, azioni di sabotaggio e di sciopero dei consumi, etc.) crea un nuovo interesse intorno alle organizzazioni consumeriste, ed attira un'ampia massa di consumatori disponibili a sostenerle finanziariamente tramite donazioni e quote di iscrizione.

I successi d'altra parte non mancano. L'opinione pubblica mostra subito un elevato interesse verso la tematica consumerista, segnalato dall'enorme crescita degli abbonamenti alle riviste specializzate<sup>38</sup>.

Nuove misure vengono prese per garantire la sicurezza dei prodotti, per facilitare l'accesso dei consumatori all'informazione, per ampliare il loro diritto di scelta, per attribuire loro maggiore rappresentanza a livello governativo. Vengono infine istituiti numerosi organismi pubblici di controllo (come la *Food and Drug Administration*) e nuove commissioni governative. In questa fase, come hanno notato Bloom e Greyser (1981), i vantaggi ottenibili dall'adesione al movimento consumerista sembrano dunque visibili e superiori al modesto costo inerente la mobilitazione collettiva, anche in quei casi in cui essa non promette alcun beneficio individuale diretto<sup>39</sup>.

Nonostante l'indubbia capacità di mobilitazione e la rappresentatività che le organizzazioni consumeriste guadagnano attraverso le loro azioni, esse non riescono ad ottenere alcun riconoscimento formale e stabile del loro ruolo di rappresentanza. Per influenzare la politica governativa esse sono costrette a ricorrere a mezzi e canali mutevoli a seconda delle circostanze, confidando soprattutto nello sviluppo di relazioni informali con i sostenitori politici delle rivendicazioni consumeriste<sup>40</sup>. Nonostante l'esistenza di una moltitudine di organismi e commissioni operanti a livello governativo e locale per la tutela dei consumatori, è significativo che nessun organismo federale funga da espressione diretta delle organizzazioni consumeriste nei processi politici nazionali. I diversi tentativi di istituire una commissione federale che rappresentasse le organizzazioni consumeriste a Washington e vigilasse sull'azione degli organismi governativi di controllo falliscono a causa della forte opposizione da parte delle imprese produttrici e delle discordanze esistenti all'interno del Congresso.

La debole legittimità istituzionale delle organizzazioni dei consumatori spiega in buona parte la crisi che ha colpito il movimento consumerista americano a partire dall'avvento di Ronald Reagan alla presidenza<sup>41</sup>. L'elezione di Reagan segna infatti un netto cambiamento di clima nell'opinione pubblica, che diventa più critica nei confronti di ogni richiesta di aumentare la regolazione pubblica e contemporaneamente più fiduciosa nella capacità spontanea del mercato di tutelare gli interessi dei consumatori. A ciò va aggiunta una maggiore consapevolezza dell'onerosità delle misure protettive già assunte e, in molti casi, della loro scarsa efficacia nel proteggere effettivamente gli interessi del consumatore<sup>42</sup>.

Nel loro insieme, questi mutamenti determinano per le organizzazioni consumeriste una forte diminuzione delle risorse provenienti

dalla loro *constituency*, proprio in una fase in cui esse subiscono un più duro attacco da parte delle grandi imprese private e perdono, con l'avvento dell'amministrazione Reagan, buona parte dell'influenza sul Governo Federale che avevano guadagnato nel decennio precedente. Come risultato, le organizzazioni vedono diminuita la loro capacità di mantenere le promesse di una legislazione più protettiva e perdono di conseguenza anche parte della loro capacità di attrarre contribuzioni.

Le conseguenze dell'indebolimento del rapporto con la *constituency* e dell'impossibilità di accedere ad una maggiore legittimazione istituzionale sono duplici: da un lato si sviluppa un atteggiamento politico più moderato, non più orientato ideologicamente alla crescita della regolazione pubblica quanto al sostegno di politiche di deregolazione equilibrata o di "*soft regulation*"<sup>43</sup>; dall'altro lato viene dedicata maggiore attenzione alle risorse ricavabili via mercato, tramite la vendita delle competenze tecnico-professionali ormai acquisite. La reazione alla crisi di consenso conduce così, secondo uno schema che è possibile applicare a molti altri movimenti sociali (Mc Carthy e Zald, 1973), alla professionalizzazione delle organizzazioni e ad una ulteriore segmentazione della *consumer industry*, che «da poche organizzazioni che vendevano la promessa di una legge migliore si trasforma in un enorme rete di organizzazioni e istituzioni, ognuna delle quali cerca di servire gli interessi dei consumatori con un preciso pacchetto di offerte» (Bloom e Greyser, 1981, p. 45).

Contemporaneamente l'idea che il consumerismo possa costituire un buon affare trova eco nel mondo delle imprese private, come testimoniano la crescita dei servizi clienti, lo sviluppo di un marketing orientato all'acquirente e l'avvio di contatti collaborativi tra imprese ed organizzazioni dei consumatori (Bloom e Greyser, 1981)<sup>44</sup>. Il movimento dei consumatori, in questo contesto, subisce così una nuova trasformazione: se negli anni Sessanta è avvenuta la sua evoluzione dalla logica del sindacato a quella del gruppo di pressione, gli anni Ottanta vedono il passaggio da un movimento "di contropotere" (Ruffat, 1987) ad una rete di agenzie specializzate nella tutela di interessi specifici tramite la vendita di servizi e l'azione politico-giuridica.

#### 4.2. Il consumerismo nei paesi scandinavi (Norvegia e Svezia)

Lo sviluppo delle politiche consumeriste in Norvegia e Svezia<sup>45</sup> avviene quasi contemporaneamente all'emergere del movimento dei

consumatori americano. Esso tuttavia si differenzia da subito in quanto vede come promotori non gruppi indipendenti quanto le stesse autorità pubbliche. La tutela del consumatore viene infatti considerata dai partiti socialdemocratici scandinavi come uno strumento importante di affermazione di una politica sociale fondata sullo sviluppo di una forte regolazione pubblica dei meccanismi spontanei del mercato.

Lo sviluppo più consistente del consumerismo avviene durante gli anni Sessanta ed è caratterizzato dall'istituzione di agenzie semi-pubbliche e di organismi amministrativi specificamente finalizzati alla tutela del consumatore. In Norvegia le tematiche consumeriste divengono ben presto centrali nell'agenda politica, conducendo all'istituzione nel 1953 di un Consiglio Nazionale del Consumatore, un organismo pubblico con il mandato specifico di rappresentare gli interessi dei consumatori nelle politiche governative, e nel 1956 di un Ministero delle Famiglie e dei Consumatori (provvisto di una Divisione dedicata esclusivamente alla tutela del consumatore). In Svezia vengono creati nello stesso periodo organismi istituzionali responsabili della tutela del consumatore in diversi settori economici<sup>46</sup>.

La composizione di questi organismi vede la presenza, a fianco di autorità istituzionali e di esperti economici, anche di associazioni volontarie in rappresentanza degli interessi dei consumatori. L'accesso ai processi decisionali viene però consentito non ad associazioni costituite allo scopo specifico di tutelare i consumatori, quanto a grandi organizzazioni sociali, come i sindacati e le associazioni femminili, che considerano la tutela del consumatore un'estensione secondaria del loro tradizionale campo di azione, rappresentato dalla difesa dei lavoratori oppure dalla tutela del lavoro familiare delle donne<sup>47</sup>. Il loro coinvolgimento nella definizione delle politiche avviene grazie non alla loro capacità di pressione, né all'ampio riconoscimento ottenuto presso l'opinione pubblica, quanto alla mediazione decisiva offerta dai partiti laburisti al potere, interessati allo sviluppo di una politica consumerista unitaria e centralizzata. L'attribuzione di status pubblico a queste organizzazioni e la contemporanea esclusione dal *policy-making* dei gruppi specifici d'interesse consentono così una gestione non conflittuale e concertativa della politica pubblica<sup>48</sup>.

La rappresentanza e la protezione degli interessi dei consumatori sono così garantite, sia in Svezia che in Norvegia, da un complesso di agenzie semi-pubbliche e di organismi politico-amministrativi

all'interno dei quali può accedere soltanto un numero limitato di gruppi di interesse. La complessità di questo sistema di tutela, nonché gli indubbi successi ottenuti<sup>49</sup>, rendono inoltre costosa ed incerta l'azione di protesta da parte dei gruppi esclusi, il cui obiettivo principale diventa l'inclusione nel sistema concertativo oppure, in subordine, il ricorso alla rappresentanza fornita dalle organizzazioni incluse nei processi decisionali.

Il caso scandinavo mostra dunque il ruolo promozionale dei governi nel costruire una politica pubblica di tutela del consumatore fondata su un equilibrio concertato di poteri. Questo sistema, se da un lato rende l'accesso ai processi decisionali più facile alle organizzazioni scandinave che a quelle americane, dall'altro rende le prime fortemente dipendenti dall'azione politica. Il sostegno del governo, supplendo alla debolezza fisiologica del legame che le organizzazioni hanno con la loro *constituency*, è infatti essenziale per la sopravvivenza stessa degli interessi organizzati dei consumatori.

La scarsa autonomia politica del movimento consumerista emerge quando la prolungata stabilità del quadro politico viene meno ed avvengono mutamenti nella guida politica dei paesi che stiamo considerando. In Svezia l'avvento di coalizioni di governo non socialdemocratiche coincide con una drastica riduzione del sostegno finanziario pubblico concesso alle organizzazioni rappresentate negli organismi governativi di tutela del consumatore, senza che queste siano in grado di creare un'opposizione significativa. Solo il ritorno al potere del partito socialdemocratico nel 1982 ristabilisce il livello precedente di spesa.

Questi avvenimenti, oltre a segnalare la fragilità delle politiche consumeriste, mostrano anche l'inerzia del sistema di poteri contro-bilanciati su cui esse sono state sviluppate. L'interesse dei consumatori costituisce infatti, per le organizzazioni legittimate a rappresentarlo ufficialmente, uno scopo secondario che va accordato con quelli prioritari riguardanti la difesa del salario e dell'occupazione. La loro struttura centralizzata non consente inoltre un'adeguata rappresentanza ai nuovi gruppi di interesse (ambientalisti, associazioni di utenti di servizi pubblici, gruppi femministi, associazioni di disabili e pensionati, organizzazioni di immigrati) costituitisi a partire dagli anni Settanta, portatori di nuove risorse materiali e tecniche e provviste di più saldi legami con le rispettive *constituency*. La crisi di legittimità delle organizzazioni tradizionali sollecita così da un lato lo sviluppo di un movimento consumerista indipendente, dall'al-

tro un ripensamento globale dell'assetto neo-corporativo delle politiche di tutela<sup>50</sup>.

#### 4.3. *Il ruolo del movimento consumerista nella formazione delle politiche pubbliche*

Le differenze tra i due casi presentati dovrebbero a questo punto risultare chiare. Esse riproducono una dicotomia più generale tra regimi neo-corporativi e regimi pluralisti già abbondantemente analizzata dagli studi politologici<sup>51</sup>. Per quanto riguarda specificamente il ruolo dei movimenti consumeristi nella definizione delle politiche pubbliche, due differenze fondamentali possono essere sottolineate<sup>52</sup>.

La prima riguarda *le forme di intermediazione* dell'interesse dei consumatori, ovvero la sua espressione e traduzione in domanda politica. Come abbiamo mostrato, negli Usa tale interesse viene rappresentato da un insieme diversificato e non gerarchizzato di organizzazioni indipendenti e specializzate in diverse forme di tutela del consumatore. La legittimità di tali organizzazioni non dipende né dai meccanismi della rappresentanza democratica né dalla loro scarsa capacità di mobilitazione, quanto dall'influenza che esercitano sull'opinione pubblica e dalla capacità di vendere sul mercato beni e servizi apprezzati dalla loro *constituency*. Pur costituendo una forza minoritaria e non potendo ambire ad una larga rappresentanza, il movimento consumerista americano è comunque stato in grado di costituirsi come la fonte di un contro-potere in grado di controbilanciare efficacemente l'influenza dei grandi interessi economici sul potere politico.

Nei paesi scandinavi l'intermediazione dell'interesse dei consumatori è stata assicurata da un numero ristretto di organizzazioni non specialistiche, la cui legittimità dipende in gran parte dall'accesso privilegiato che esse hanno al *policy-making*. La definizione dell'interesse dei consumatori è così subordinata da un lato agli scopi prioritari delle organizzazioni, dall'altro alla possibilità che essi vengano soddisfatti tramite accordi di tipo concertativo. I gruppi di interesse esclusi da tale sistema devono accettare la gerarchizzazione stabilita degli interessi e delle *issue*, inoltre, in mancanza di legami stabili con una *constituency* cui hanno da offrire pochi benefici selettivi, non hanno altro mezzo di legittimazione che ricorrere all'intermediazione offerta dalle organizzazioni incluse nel *policy-making*. La concentrazione delle funzioni di intermediazione degli interessi

nelle mani di un gruppo ristretto di organizzazioni sprovviste di fonti autonome di risorse non consente così al movimento consumerista di esercitare un ruolo incisivo nella definizione dell'*issue*.

La seconda differenza fondamentale riguarda *le modalità di definizione politica dell'issue*. Negli USA l'aumento di regolazione pubblica a favore dei consumatori osservato negli anni Sessanta e Settanta avviene grazie alla pressione esterna esercitata dal movimento consumerista. Le organizzazioni americane dei consumatori agiscono all'esterno del sistema politico, non godendo di alcuna legittimazione formale ad occupare un ruolo stabile nella definizione delle politiche. Nonostante l'ampio spazio che tali organizzazioni possono ottenere per influenzare il processo politico, esse tuttavia non hanno riconosciuta alcuna legittimità istituzionale al di fuori del diritto ad essere ascoltate e consultate. La definizione legislativa e l'implementazione delle misure di tutela avvengono sotto la esclusiva responsabilità delle autorità pubbliche, comunque esse siano influenzate dall'azione dei gruppi indipendenti.

Ben diverso è il caso dei paesi scandinavi. Qui le politiche di tutela dei consumatori costituiscono il risultato di un processo di concertazione e mediazione nel quale le organizzazioni consumeriste sono coinvolte come attori negoziali riconosciuti e corresponsabili delle decisioni assunte e della loro implementazione. Tali organizzazioni, sebbene non rappresentino direttamente gli interessi dei consumatori, godono così di un riconoscimento pubblico che le avvantaggia rispetto alle altre componenti del movimento consumerista, ma anche le vincola ad una politica di sostanziale sostegno al sistema di concertazione da cui provengono gran parte delle risorse necessarie alla loro sopravvivenza.

La tipicizzazione dei casi cui siamo approdati consente di considerare la situazione americana e quella dei paesi scandinavi come poli collocati agli estremi opposti di un *continuum*, di cui i paesi dell'Europa occidentale costituiscono altrettante posizioni intermedie.

Molti governi europei - ad esempio quelli francese, tedesco ed inglese - hanno infatti istituito, al pari dei paesi scandinavi, organismi governativi con potere consultivo cui partecipano anche rappresentanti delle associazioni dei consumatori. Partendo dall'assunzione che le organizzazioni dei consumatori non dispongono di sufficienti risorse, alcuni governi europei (ad eccezione della Gran Bretagna) finanziano la realizzazione e la divulgazione di test comparativi sui

prodotti, così come l'attuazione di servizi di informazione e di consulenza per il consumatore. Tanto più forte è il sostegno governativo, tanto più scarsa è la presenza di organizzazioni consumeriste indipendenti e provviste di una consistente base di aderenti<sup>53</sup>.

Tuttavia in alcuni paesi - come Germania, Francia e Belgio - lo spazio d'azione tradizionalmente occupato dalle organizzazioni sindacali e dagli organismi pubblici si è progressivamente ridotto negli ultimi decenni grazie all'emergere di associazioni specialistiche di consumatori, capaci di esercitare pressione politica senza ricorrere alla mediazione offerta dalle organizzazioni tradizionali<sup>54</sup>. In Gran Bretagna queste organizzazioni innovative hanno raggiunto un grado di influenza sull'opinione pubblica e le politiche di tutela ormai rilevante.

Se passiamo da uno scenario sincronico, qual è quello sin qui presentato, ad uno scenario dinamico, notiamo che la progressiva istituzionalizzazione delle politiche consumeriste ha avvicinato la distanza tra i due modelli che abbiamo definito "polari". Per motivi opposti sia il modello americano, fondato su una forte pressione dall'esterno da parte di un insieme composito di organizzazioni indipendenti, sia quello scandinavo, fondato su un sistema stabile di concertazione tra attori istituzionali ed alcune organizzazioni aventi lo status pubblico di rappresentanti dei consumatori, hanno infatti mostrato segnali di crisi. Negli Usa l'indebolimento del legame con la *constituency* che aveva caratterizzato la fase emergente dei gruppi consumeristi li espone al problema di trovare nuove risorse per la loro sopravvivenza, in una situazione in cui non sembra possibile accedere in modo significativo a risorse distribuite dallo Stato. Nei paesi scandinavi la diminuzione del sostegno finanziario pubblico obbliga le organizzazioni consumeriste a rivolgersi a nuove fonti di risorse, in una situazione caratterizzata però da una scarsa propensione "storica" della *constituency* alla mobilitazione diretta. Private parzialmente della risorsa su cui maggiormente avevano fatto conto nella loro fase espansiva, le organizzazioni consumeriste americane e scandinave si trovano così nella situazione di non poter accedere in modo significativo, proprio per le caratteristiche strutturali del sistema sociale e politico in cui sono cresciute ed hanno guadagnato legittimità, a risorse che in altri contesti appaiono invece ampiamente disponibili.

La strategia che appare inevitabile per queste organizzazioni sembra essere così quella di rivolgersi alla terza grande fonte di ri-

sorse loro disponibile: il mercato. Lo scenario che si va delineando sia nei paesi scandinavi che negli USA è infatti caratterizzato dalla tendenza verso la specializzazione e la commercializzazione delle organizzazioni consumeriste, allo scopo di fronteggiare una competizione che col tempo è aumentata e si è frammentata (Bloom e Greyser, 1981). Contemporaneamente le organizzazioni sono state costrette a modificare la loro immagine pubblica da quella di rappresentanti di un "contro-potere" opposto a quello del *business* a quella di promotori di un benessere maggiormente consapevole e attento alle dimensioni qualitative del consumo. L'attenuazione della dimensione politico-conflittuale del consumerismo ha facilitato anche la cooperazione tra gruppi consumeristi ed imprese private sensibili a temi quali la qualità dei prodotti e la riduzione della distanza dalla loro clientela. Sul piano politico, infine, una maggiore attenzione alle possibilità di vendita di beni e servizi di tipo consumerista implica l'abbandono della rivendicazione di una sempre più ampia e rigida regolazione pubblica, a favore piuttosto di misure di difesa della libera concorrenza.

## 5. *Il Movimento dei Consumatori in Italia*

### 5.1. *Le cause del ritardo italiano*

Il caso italiano, se considerato nel contesto europeo, risulta caratterizzato da notevole ritardo nello sviluppo di una politica pubblica di tutela dei consumatori. Tutt'oggi non esiste in Italia un dipartimento governativo responsabile della tutela dei consumatori<sup>55</sup>, così come manca un organismo consultivo nazionale che consenta la rappresentanza dei consumatori nei processi decisionali. Anche le misure legislative a tutela del consumatore non sono alla pari con quelle applicate in altri paesi, e l'accelerazione avvenuta negli ultimi anni sembra riflettere soprattutto la necessità di recepire le direttive espresse dalla Comunità Europea<sup>56</sup>.

A questi ritardi fa riscontro il modesto grado di organizzazione, di cultura e di operatività delle associazioni dei consumatori. Nonostante che i provvedimenti legislativi recentemente adottati prevedano spesso la consultazione delle organizzazioni dei consumatori, questa è avvenuta solo episodicamente, segnalando l'attuale inadeguatezza del movimento consumerista a rivestire in Italia il ruolo istituzionale che altrove gli è stato ormai riconosciuto<sup>57</sup>.

Due interpretazioni sono state proposte per spiegare la debolezza storica del consumerismo in Italia. Secondo la prima essa dipende dalla mancanza di una sostenuta domanda sociale di tutela da parte dei cittadini, frutto da un lato della cultura individualista del consumatore italiano, dall'altro di una tradizione storica di maggiore attenzione alla tutela del lavoro piuttosto che a quella dei cittadini. Il mancato sviluppo di una cultura della cittadinanza sociale priverebbe cioè le associazioni consumeriste della base di adesione necessaria per un'azione capace di influire sui processi politici: «la loro capacità di azione nel nostro paese è limitata dal loro appellarsi ad un concetto, quello dei diritti del cittadino, storicamente risultato di poca o nulla capacità mobilitante rispetto ad appartenenze sociali, religiose o territoriali» (Diani e Lanzalaco, 1990, p. 143).

L'altra spiegazione sottolinea, piuttosto che il debole legame con la *constituency*, le difficoltà degli interessi deboli ad accedere direttamente al *policy-making* prescindendo dalla mediazione offerta dai partiti politici e dai sindacati. Il divario tra l'Italia e gli altri paesi dell'Europa occidentale starebbe, secondo questa interpretazione, nella «scarsa volontà dei partiti politici e delle organizzazioni sindacali (...) di accettare le organizzazioni senza tentare di incorporarle o di dirigerle per fini elettorali a breve scadenza» (Beuc, 1990). La tutela dei consumatori, al pari di altre *issue*, trova un trattamento istituzionale soltanto nell'ambito delle relazioni industriali, senza che sia legittimata alcuna forma di rappresentanza diretta. A ciò si è accompagnata una proliferazione di associazioni di tutela che appare spiegabile soltanto sulla base del tentativo dei partiti e delle organizzazioni tradizionali di offrire rappresentanza a tutti gli interessi emergenti nella società civile: gran parte delle associazioni sono infatti emanazione diretta di forze politiche organizzate<sup>58</sup>.

Le due spiegazioni non sono evidentemente in contraddizione. Tradotte nel linguaggio che abbiamo utilizzato nel delineare un possibile modello esplicativo delle organizzazioni dei consumatori (vedi paragrafo 3), esse indicano il limitato accesso delle associazioni alle due fonti di risorse principali: rispettivamente la *constituency* e l'istituzione pubblica. In entrambi i casi le associazioni dei consumatori si trovano cioè a disporre di un ammontare di risorse, sia materiali che di legittimazione, insufficienti per lo sviluppo di un movimento sociale e politico maturo. La ridotta capacità di mobilitazione e di influenza sull'opinione pubblica da un lato, la mancanza di legittimità istituzionale e di sostegni finanziari pubblici dall'altro, sembrano co-

si determinare il ruolo interstiziale e storicamente dipendente delle associazioni consumeriste, ed offrono insieme una spiegazione del *deficit* di rappresentanza nel *policy-making* di cui godono gli interessi dei cittadini-consumatori.

Sulla base di questa ipotesi, cercheremo nelle prossime pagine di verificare il peso che le diverse fonti di risorse disponibili - non solo quindi *constituency* ed istituzioni pubbliche, ma anche mercato - hanno avuto nel determinare l'azione e le caratteristiche organizzative delle organizzazioni che compongono la *consumer industry* del nostro paese.

### 5.2. *Le risorse delle organizzazioni dei consumatori*

Il percorso storico del movimento consumerista del nostro paese può essere suddiviso in due fasi distinte, a cui corrispondono organizzazioni dotate di concezioni e di risorse per l'azione profondamente diverse. La prima fase coincide con la costituzione delle prime organizzazioni dei consumatori nell'ambito del movimento sindacale. Il contesto sociale in cui sorgono queste organizzazioni è caratterizzato da un interesse pressoché nullo dei cittadini verso le tematiche della tutela dei diritti e dell'informazione. Le iniziative di tutela (sorte dall'esigenza di offrire protezione contro abusi e danni originati da comportamenti scorretti delle imprese) vengono concepite come un'estensione "sociale" dell'impegno del sindacato per la difesa del potere d'acquisto dei lavoratori. L'azione si focalizza nell'assistenza fornita ai consumatori individuali a sostegno delle vertenze intraprese contro le imprese che li hanno danneggiati, e nella rivendicazione di una regolazione pubblica di tipo protettivo che offra alcune garanzie fondamentali (sicurezza fisica, termini contrattuali leali, trasparenza del mercato).

La fase nuova del movimento consumerista ha origine nei profondi rivolgimenti sociali ed economici avvenuti negli anni Ottanta e nella conseguente formazione di nuovi interessi collettivi. La costituzione di nuove associazioni specializzate nella tutela dei consumatori va ricondotta da un lato all'attenzione crescente verso la tutela effettiva dei diritti dei cittadini (più che alla loro estensione a categorie non ancora riconosciute), dall'altro alla crisi delle ideologie classiste e solidariste e alla corrispondente necessità di sviluppare forme innovative di rappresentanza degli interessi. Le nuove organizzazioni si caratterizzano infatti per il graduale abbandono della tutela individuale, per un ruolo più incisivo nella formazione di un'opinione

pubblica consumerista, per l'adozione di forme non tradizionali di pressione politica, e per l'attenzione dedicata alla produzione "professionale" di beni e servizi rivolti ai consumatori.

La *consumer industry* italiana è attualmente composta da 11 organizzazioni<sup>59</sup> che operano a livello nazionale, con una diffusione sul territorio di circa 300 sedi locali (IREF, 1992), e da alcune decine di gruppi che operano esclusivamente su base locale. La notevole frantumazione del movimento consumerista del nostro paese (soprattutto se considerata in confronto all'esperienza di paesi che hanno una politica di tutela dei consumatori ben più articolata della nostra) va considerata il risultato della sedimentazione di forme d'azione e di concezioni della tutela dei consumatori alquanto differenziate.

Le organizzazioni maggiori hanno promosso, dal 1986 al 1992, una Consulta Nazionale dei Consumatori e degli Utenti, con lo scopo di coordinare la loro azione su temi ed obiettivi di rilevanza generale. Nel 1992 è avvenuta una scissione tra le associazioni indipendenti e quelle di emanazione sindacale, causata da divergenze circa gli eccessivi vincoli che l'appartenenza sindacale determinerebbe nell'azione di queste ultime. La scissione ha segnalato non solo un'esigenza diffusa di superamento del modello "sindacale" di tutela, ma anche una domanda di riconoscimento della specificità dell'interesse sociale rappresentato dalle associazioni consumeriste<sup>60</sup>. La posta in gioco nel conflitto - nell'imminenza dell'approvazione di una legge-quadro nazionale che sancirà i criteri necessari al riconoscimento istituzionale delle associazioni dei consumatori - sembra infatti consistere nella rappresentanza dei consumatori nei confronti dello Stato.

Al "deficit" di legittimazione istituzionale delle associazioni consumeriste si accompagna un ancora limitato accesso a risorse finanziarie. Nel complesso la *consumer industry* italiana ha prodotto nel 1991 un reddito pari a 3.867 milioni<sup>61</sup>, registrando un notevole incremento rispetto ai risultati degli anni precedenti (nel 1985 il reddito era pari a 567 milioni; nel 1989 era - stando ai dati forniti dall'IREF [1990] - di 1.100 milioni). Le disponibilità finanziarie delle associazioni restano comunque scarse: soltanto tre di esse - l'Unione Nazionale Consumatori, Agrisalus e Adiconsum - superano i 500 milioni di reddito annuo, mentre le altre restano ad un livello compreso tra i 100 e i 300 milioni annui<sup>62</sup>.

Il reddito delle associazioni è soprattutto di provenienza privata. I finanziamenti pubblici, raccolti in grande prevalenza tramite contrat-

ti e convenzioni, rappresentano nel complesso il 40% del reddito. Il restante 60% è coperto soprattutto da contributi associativi (43%) e dalla vendita di servizi (8%). Va però considerato che quasi tutte le organizzazioni richiedono il contributo associativo come controprestazione in cambio del servizio che offrono (sia esso l'abbonamento ad una rivista oppure la consulenza legale)<sup>63</sup>.

La più ricca fonte di risorse economiche è così rappresentata dalla vendita di servizi. Mentre tradizionalmente essa si traduceva nell'assistenza legale fornita ai consumatori individuali impegnati in vertenze con imprese pubbliche o private, oggi essa riguarda anche l'offerta di "beni consumeristi" moderni, destinati a migliorare il potere d'acquisto e la qualità di vita del consumatore, e non soltanto a proteggerlo contro abusi ed ingiustizie. Il mercato di questi beni è tuttavia ancora di modeste dimensioni: ne è prova il fatto che una delle iniziative più innovative per l'Italia - la pubblicazione di una rivista specializzata in test comparativi - è retta per lungo tempo su un consistente sostegno finanziario esterno<sup>64</sup>.

L'accesso ai fondi pubblici, prevalentemente di provenienza statale, mantiene così una funzione importante, soprattutto per le organizzazioni collegate a centrali sindacali e partiti politici. Queste ultime dispongono di entrate di fonte pubblica pari al 55% del loro reddito, mentre per le associazioni indipendenti le entrate di fonte pubblica rappresentano complessivamente soltanto il 27% del loro reddito. La possibilità per le associazioni di procurarsi maggiori finanziamenti dallo Stato e dalle regioni dipende in gran parte dalla legittimazione istituzionale che riusciranno ad ottenere.

Neppure le risorse connesse alla mobilitazione della *constituency* appaiono particolarmente consistenti. Mentre la base potenziale del movimento consumerista appare ampia (coinvolgendo, tra soci ed acquirenti di servizi, circa mezzo milione di italiani<sup>65</sup>), la capacità effettiva delle associazioni di attrarre attivisti è alquanto modesta. Poche associazioni dispongono di una base significativa di attivisti, mentre le associazioni più forti si fondano essenzialmente su una struttura di tipo professionale<sup>66</sup>. Anche le forme d'azione praticate non includono se non occasionalmente il ricorso a mobilitazioni collettive: l'immagine pubblica delle associazioni viene giocata soprattutto nei rapporti con i mass-media e con il pubblico dei loro clienti<sup>67</sup>. Tuttavia l'impatto di queste forme d'azione è oggi di difficile valutazione, anche se resta l'impressione che l'influenza delle tematiche consumeriste sull'opinione pubblica sia ancora limitata<sup>68</sup>.

Dalla nostra analisi emerge un movimento collettivo esposto ad una fase di rapida crescita ma che incontra difficoltà persistenti a mobilitare un volume di risorse sufficiente all'allargamento del suo campo d'azione. La carenza di risorse diventa così il problema maggiore per molte organizzazioni; dal modo in cui le diverse componenti risponderanno a questa esigenza dipendono il futuro assetto del movimento consumerista ed i suoi equilibri interni di potere.

### 5.3. *Le tendenze in atto*

Dal punto di vista delle risorse disponibili, il consumerismo presenta nel nostro paese caratteristiche tipiche di un movimento non ancora maturo. Esso dimostra una scarsa capacità di mobilitazione della *constituency* dei consumatori, a causa della modesta diffusione di una cultura dei diritti di cittadinanza e del poco interesse dei consumatori verso beni di tipo consumerista. Il debole legame con la *constituency* spinge le associazioni a rivendicare un sostegno, sia finanziario che politico da parte dell'istituzione pubblica. Tuttavia nel nostro paese, a differenza di quanto accade in altri paesi dell'Europa occidentale, la legittimazione istituzionale delle organizzazioni consumeriste risulta difficoltosa, a causa soprattutto del lungo predominio di logiche concertative che premiano la mediazione partitica e sindacale a scapito della rappresentanza diretta degli interessi sociali. Il sostegno pubblico, comunque non indifferente, viene infatti ottenuto soprattutto da chi occupa una posizione di favore grazie ai legami organici con partiti, sindacati oppure settori dell'amministrazione pubblica. Il limitato accesso a risorse sia di *constituency* che di fonte pubblica indebolisce a sua volta la capacità di penetrazione nel mercato dei beni consumeristi, a causa delle ancora scarse competenze professionali e della difficoltà ad acquisire la legittimità necessaria ad imporre sul mercato beni non apprezzabili se non nelle loro valenze evocative.

Quali sono le prospettive di un movimento che in altri paesi ha conosciuto, soprattutto nell'ultimo decennio, un notevole sviluppo? Anche lo scenario italiano sembra attraversato da correnti di mutamento. Le risorse disponibili all'azione consumerista appaiono maggiori che in passato e sono senz'altro destinate ad accrescersi in futuro: non solo è aumentato l'interesse dei consumatori verso beni consumeristi e forme di tutela di tipo collettivo, ma sembra ormai avviata una più convinta politica pubblica di tutela, che porti al rico-

noscimento delle associazioni diffuse a livello nazionale come rappresentanti legittime dei consumatori nei processi politici<sup>69</sup>.

In coincidenza con l'istituzionalizzazione delle maggiori associazioni, lo sviluppo di una domanda sempre più qualificata e specifica di beni consumeristi determina una sempre maggiore frantumazione del mercato, in coincidenza con quanto accaduto in altri paesi. La crescita della domanda di beni consumeristi convoglia nuovi attori privati e pubblici, la cui offerta entra facilmente in competizione con i prodotti, necessariamente sempre più particolari e sofisticati, forniti dalle organizzazioni consumeriste. Emerge anche una nuova domanda di competenze "consumeriste" da parte delle amministrazioni pubbliche e delle imprese private, che facilita il passaggio da logiche conflittuali a logiche negoziali<sup>70</sup>.

In questo quadro anche l'azione di rappresentanza politica dei consumatori cambia di segno. In linea con quanto accade negli altri paesi industrializzati, cresce la consapevolezza che una legislazione protettiva troppo dettagliata risulta inefficiente e inapplicabile. Come afferma un documento della Comunità Europea, «non appena determinati livelli di protezione di base saranno garantiti, il metodo per proteggere ulteriormente gli interessi del consumatore non si configura più nelle disposizioni legislative generali, quanto in un coinvolgimento sempre più stretto del consumatore (considerato individualmente o collettivamente) nelle decisioni dei governi e delle imprese» (Lawlor, 1988, p. 13). La tutela e la rappresentanza dei consumatori è sempre più attuata tramite l'inclusione delle organizzazioni consumeriste nei processi politici e il graduale abbandono di un'azione conflittuale<sup>71</sup>. La progressiva legittimazione istituzionale delle maggiori associazioni renderà via via meno necessario il ricorso all'intermediazione politica dei partiti e delle altre organizzazioni di rappresentanza degli interessi, ponendo le premesse per lo sviluppo di un movimento consumerista indipendente<sup>72</sup>.

## 6. Conclusioni

Al termine del nostro *excursus*, torniamo a considerare i due interrogativi che avevamo posto in apertura:

a) quali condizioni, oltre all'interesse razionale dei consumatori, consentono la mobilitazione e lo sviluppo di un movimento dei consumatori?

b) qual è il ruolo che le organizzazioni dei consumatori hanno giocato nel graduale processo di istituzionalizzazione delle politiche consumeriste?

Partiamo dal primo interrogativo. Ovunque si guardi, i movimenti consumeristi non hanno disponibile un'ampia base di mobilitazione a causa della mancanza di una definita *constituency*, ovvero di un gruppo di interesse mobilitabile sulla base di incentivi selettivi oppure di risultati facilmente conseguibili<sup>73</sup>. L'interesse dei consumatori è infatti troppo diffuso e a bassa intensità per creare identificazioni sufficienti alla mobilitazione collettiva. In mancanza di una salda identità collettiva, la mobilitazione collettiva rimane un costo poco comprensibile (Pizzorno, 1986) e finisce così per costituire una strategia difficilmente percorribile.

L'osservazione empirica conferma ampiamente questa ipotesi. Anche considerando contesti sociali e politici notevolmente diversificati, è difficile evitare la conclusione che il movimento consumerista si identifica nell'intensa attività di un gruppo ristretto di specialisti piuttosto che in quella di un'ampia e diversificata rete composta di attori centrali ed attori locali. Più che di un arcipelago, il movimento consumerista assume la forma di una struttura centralizzata con una divisione del lavoro relativamente specializzata. Il modello resta infatti invariato: ci sono organizzazioni focalizzate nella produzione di test comparativi e di informazioni per i consumatori; quindi gruppi impegnati prevalentemente nell'attività di lobby e nella produzione di attività legislativa; infine gruppi specializzati nell'attrarre l'interesse e il sostegno dei mass media e del grande pubblico intorno a particolari *issue*<sup>74</sup>.

In mancanza di un'ampia e permanente *membership*, l'azione collettiva deve essere sostenuta tramite altre risorse. Le principali fonti, come abbiamo visto, sono:

- la vendita di informazione e di altri servizi ai consumatori (soprattutto test comparativi e assistenza legale);
- una legittimazione istituzionale che assicuri sostegno finanziario pubblico ed influenza nel *policy-making*;
- la costruzione di un'identità consumerista specifica che possa creare una *constituency* non tradizionale, disposta a sostenere modesti costi di sostegno e di contribuzione.

La breve analisi che abbiamo compiuto suggerisce l'idea che i

movimenti consumeristi abbiano più facile accesso a risorse acquisite tramite la vendita di beni e la legittimazione istituzionale che a quelle provenienti dalla loro *constituency*. Ampie mobilitazioni seguite al lancio di una nuova identità "consumerista" sono state possibili soltanto in periodi particolari (ad esempio, negli Stati Uniti nei primi anni Settanta), sull'onda di personalità straordinarie (come Ralph Nader) e di bruschi cambiamenti dell'opinione pubblica causati da eventi precipitanti (come fu il caso, sempre negli Stati Uniti, dell'ondata di indignazione che seguì lo scandalo del Thalidomide). Al di fuori di queste fasi eccezionali (che in molti paesi europei, compresa l'Italia, non si sono sinora verificate), le organizzazioni dei consumatori si presentano simili a gruppi professionali (quelli che Nadel [1971] chiama "*professional consumer*") specializzati nella tutela collettiva e nella vendita di informazioni ai consumatori. I criteri per misurare la loro rappresentatività non sono così l'ampiezza della *membership* o il grado di democrazia interna, quanto la capacità di influenza sull'opinione pubblica e il possesso di competenze specialistiche richieste sia dai consumatori che dai *policy-maker*.

In Italia la mancanza di una via d'accesso diretta ai processi politici e la debolezza della domanda di beni consumeristi hanno a lungo ostacolato lo sviluppo di un movimento dei consumatori indipendente, favorendo invece l'inclusione delle tematiche consumeriste nell'ambito delle relazioni industriali. Più di recente la crisi di rappresentanza delle organizzazioni sindacali e dei partiti politici, unitamente alla moderata crescita di un mercato di beni consumeristi, hanno facilitato l'emergere di un movimento consumerista dai tratti moderni. I nuovi gruppi mancano tuttavia ancora della struttura organizzativa e del radicamento sociale necessari a mobilitare campagne d'opinione di vasta portata e ad esercitare un'influenza significativa sui processi politici. È così facile prevedere che, stanti la limitata diffusione dell'ideologia consumerista e lo storico deficit di risorse dei gruppi consumeristi, resti cruciale per la loro sopravvivenza e il loro eventuale successo la possibilità di trovare forme di accesso permanente ai processi decisionali pubblici. Il destino di queste organizzazioni sarà così sempre più legato alla possibilità di essere riconosciute come partner delle politiche pubbliche di tutela dei consumatori. Veniamo così ad affrontare il secondo interrogativo che ci eravamo posti.

La nostra analisi ha mostrato che le difficoltà "olsoniane" di mobilitazione di un interesse sociale a carattere diffuso qual è quello dei

consumatori rendono modesta la capacità di pressione dei gruppi consumeristi sul *policy-making*, e invece forte il loro bisogno di sostegno pubblico e di legittimazione. I casi nazionali che abbiamo analizzato mostrano che lo sviluppo del movimento consumerista richiede un parallelo sostegno da parte delle istituzioni pubbliche. Persino il movimento americano, che appare il più capace di mobilitare risorse dalla propria *constituency*, ha trovato l'appoggio di diversi presidenti (da Lyndon Johnson sino a Jimmy Carter), a tal punto che secondo alcuni l'ondata di regolazione protezionistica degli anni Settanta riflette molto più l'iniziativa dell'amministrazione pubblica che la capacità di pressione dei gruppi di consumatori (Flickinger, 1983). A maggior ragione nei paesi europei, la rappresentanza degli interessi dei consumatori sembra essere più forte quando è assunta non dalle organizzazioni consumeriste ma da gruppi politici ed economici che vedono nella tutela del consumatore un'opportunità di allargamento del proprio mercato o del proprio consenso. Possiamo così affermare che l'istituzionalizzazione delle politiche di tutela dei consumatori costituisca una condizione necessaria allo sviluppo del movimento consumerista.

Questa osservazione sollecita un interrogativo finale. I movimenti consumeristi, così deboli e sprovvisti di legittimità propria, hanno davvero esercitato una funzione propulsiva nei confronti delle politiche pubbliche di tutela del consumatore? Oppure la loro funzione principale è stata quella di «procurare legittimazione alla retorica protezionistica di altri attori politici» (Nadel, 1971)? Non siamo in grado, con i dati a nostra disposizione, di fornire una risposta esauriente. In generale, il ruolo giocato dalle organizzazioni dei consumatori nelle politiche pubbliche è stato determinato dal tipo di risorse a loro disposizione. Durante l'era di Ralph Nader il ruolo propulsivo del movimento consumerista americano è stato senz'altro significativo, grazie all'autonomia organizzativa delle maggiori associazioni e alla loro capacità di mobilitare un'opinione pubblica favorevole. In Europa, e soprattutto nei paesi scandinavi, le deboli organizzazioni consumeriste hanno avuto a lungo la principale funzione di legittimare sul piano sociale un'azione regolativa pubblica sviluppata tramite pratiche concertative tra attori politici ed attori economici. Esaurita la fase emergente ed ottenuta la costituzione di agenzie istituzionali deputate alla tutela dei consumatori, anche negli Stati Uniti l'esistenza di un'opinione pubblica favorevole è divenuta irrilevante ai fini della sopravvivenza dell'*issue* consumerista.

Possiamo dunque concludere che, fatta eccezione per la breve stagione americana del movimento guidato da Ralph Nader, lo sviluppo di politiche pubbliche mirate ad ampliare la regolazione politica del mercato ha spesso preceduto e stimolato l'azione delle organizzazioni dei consumatori. In queste fasi sembra essersi stabilita una sorta di partnership tra movimento consumerista e politiche pubbliche, che ha assicurato risorse cruciali al primo e legittimazione sociale alle seconde.

Lo scenario attuale, dominato da politiche sfavorevoli ad un ulteriore aumento della regolazione pubblica, vede una netta inversione di tendenza. Si è assistito, negli Stati Uniti come nei paesi scandinavi, alla diminuzione dei sostegni statali concessi alle organizzazioni dei consumatori (non solo in termini finanziari, ma anche nel trattamento privilegiato a loro attribuito nei processi decisionali). L'avvenuta realizzazione delle norme basilari di tutela del consumatore ha reso sempre meno necessaria la protezione legale e sempre più importante lo sviluppo di politiche volte ad individuare via via i rischi specifici che limitano la libertà di scelta dei consumatori oppure impediscono il miglioramento qualitativo dei prodotti<sup>75</sup>. Ciò richiede un coinvolgimento sempre più stretto delle imprese e delle organizzazioni consumeriste nei processi decisionali e, nei paesi in cui non è ancora avvenuto, un più convinto riconoscimento istituzionale del ruolo di rappresentanza di queste ultime. Al tempo stesso le organizzazioni dei consumatori sono sfidate ad acquistare maggiore credibilità nei confronti dei consumatori e ad assicurare dinamismo alle politiche tramite un'opera costante di stimolo ed espressione della "voce" dei consumatori.

Parallelamente le associazioni dei consumatori devono affrontare nuove sfide anche sul mercato che loro stesse hanno contribuito a creare. Il mercato dei beni consumeristi ha ormai raggiunto in diversi paesi la sua fase di maturità e vede quindi una sempre più spiccata diversificazione e sofisticazione dei prodotti offerti. L'ingresso in campo di imprese private e la tendenza alla differenziazione tra le organizzazioni dei consumatori fa ritenere che in futuro questo mercato conoscerà un aumento di concorrenza, che insidierà il monopolio delle associazioni consumeriste e premierà quelle dotate di maggiori risorse tecniche e professionali.

Nel complesso, la storia recente del movimento consumerista mostra l'evoluzione dalla logica del sindacalismo a quella del gruppo di interesse pubblico. Oggi i suoi leader non costituiscono più i rap-

presentanti di un "contro-potere" opposto ai legami corporativi tra governo politico e grandi interessi economici, ma sono diventati imprenditori della politica e del mercato. Parallelamente i temi del consumerismo si sono diffusi sino a comprendere, accanto all'acquirente di beni, anche l'utenza dei servizi, la domanda di tutela dei diritti, la richiesta di una qualità di vita più elevata, evitando così di essere collocati in una posizione ideologicamente contrapposta agli altri interessi diffusi nella società. All'interno della stessa *consumer industry*, "marchi di fabbrica" sempre più segmentati e specifici sostituiscono quelli tradizionalmente orientati verso interessi di più ampio respiro. Parafrasando due noti esperti di marketing, si potrebbe dire che troveranno meno difficile affrontare il prossimo decennio quelle organizzazioni consumeriste capaci di vendere ai consumatori «qualcosa di più concreto che semplici promesse» (Bloom e Greyser, 1981, P. 49).

## Note

\* L'autore ringrazia per i commenti fatti ad una versione provvisoria del presente saggio: Alberto Cavaliere, Gianni Cavinato, Bruno Dente, Mario Diani, Paolo Martinello e Francesco Silva.

<sup>1</sup> Rose (1981) distingue tre diversi significati del termine: a) la protezione contro rischi di natura fisica connessi al consumo di beni e servizi; b) la protezione contro i danni economici dovuti ad abusi compiuti dai fornitori; c) la protezione contro l'insoddisfazione dei consumatori causata dalla delusione delle loro aspettative ragionevoli. Secondo lo stesso autore, il terzo significato costituisce l'acquisizione più recente e segna il passaggio da una concezione "protezionistica" ad una "emancipativa" della tutela.

<sup>2</sup> Secondo Lane (1983) la tutela dei consumatori presenta le caratteristiche tipiche di un bene pubblico; essa infatti: a) viene considerata giuridicamente e legislativamente come un requisito di un sistema maturo di welfare; b) l'acquisizione da parte di un consumatore non ne inibisce l'acquisizione da parte di alcun altro; c) non può essere appropriabile da individui singoli; d) non può essere facilmente suddivisa in parti né acquistata e venduta da imprese singole; e) non rientra nell'interesse delle imprese private il fatto di produrla in quantità sufficienti a renderlo disponibile a tutti i cittadini.

<sup>3</sup> L'esempio più noto è fornito da Ralph Nader, che si impose all'attenzione dell'opinione pubblica americana nel 1964 con il volume *Unsafe at Any Speed*, in cui denunciava le condizioni di pericolo fisico e mortale in cui erano lasciati i guidatori delle automobili di fabbricazione americana.

<sup>4</sup> È questa anche la versione dell'OCSE (1984), secondo cui l'individuazione della tutela del consumatore come un settore separato delle politiche pubbliche è avvenuta in

due fasi: dapprima si è assistito allo sviluppo delle associazioni dei consumatori; quindi, sulla base della pressione esercitata da tali associazioni, sono stati costituiti dipartimenti governativi responsabili della tutela dei consumatori.

<sup>5</sup> Bloom e Greyser (1981), descrivendo la realtà americana, identificano ben otto tipi di organizzazioni per la difesa del consumatore: gruppi nazionali che svolgono attività di lobby a livello governativo, istituzioni pubbliche a livello federale, gruppi industriali che si oppongono alla regolazione pubblica, gruppi locali di consumatori, cooperative di consumo, uffici di relazioni con la clientela delle imprese private, gruppi ecologisti fondamentalisti, gruppi intellettuali a favore di un convinto ritorno al liberismo in campo economico. Come si nota, la definizione dei soggetti utilizza criteri diversi, riguardanti in parte il tipo di prodotto offerto (da una maggiore regolazione pubblica ad una migliore informazione dei consumatori), in parte la posizione assunta rispetto ai temi consumeristi (dalla rivendicazione di una sempre maggiore regolazione pubblica ad una sua decisa opposizione). La realtà europea vede, a fianco degli attori indicati da Bloom e Greyser, un maggior ruolo delle organizzazioni sociali non specificamente orientate alla tutela del consumatore (come i sindacati e le associazioni femminili) e delle élite politiche e burocratiche impegnate nello sviluppo di politiche pubbliche di tutela (cfr. Rose, 1981).

<sup>6</sup> Secondo Mayer (1989) il termine "movimento consumerista" perde ogni significato politico allorché comprende anche fautori della *deregulation* e imprese private che dedicano attenzione ai consumatori allo scopo di aumentare i loro profitti. Viceversa non vi è alcuna opposizione all'inclusione nel movimento di agenzie semi-pubbliche e governative responsabili della tutela del consumatore e delle organizzazioni sociali e politiche per le quali la protezione del consumatore costituisce un obiettivo secondario.

<sup>7</sup> Un ulteriore vantaggio, come apparirà dalla trattazione successiva, è costituito dal fatto di poter analizzare il movimento consumerista dal punto di vista delle risorse necessarie al suo sviluppo e dei vantaggi che vengono tratti dalla vendita di beni "consumeristi".

<sup>8</sup> Ribadiamo ancora che le tre dimensioni dell'azione consumerista cui faremo d'ora in poi riferimento possono essere distribuite tra le diverse organizzazioni appartenenti al movimento consumerista secondo modalità diversificate. Negli USA le tre dimensioni sono realizzate da diverse organizzazioni, ciascuna specializzata in una forma d'azione specifica; in Germania una sola organizzazione ricomprende al suo interno iniziative e gruppi specializzati in diversi tipi di azione; in Italia le singole organizzazioni agiscono ciascuna a molteplici livelli, secondo pesi e *mix* diversificati.

<sup>9</sup> Come noto, la forma più frequente di divulgazione dei test comparativi è costituita dalla pubblicazione di riviste mensili. Alcune di esse hanno raggiunto una notevole divulgazione, mostrando la capacità di penetrazione del consumerismo in vasti settori dell'opinione pubblica. Tra le riviste più note possono essere citate l'inglese «Which» (632.000 copie nel 1980), la tedesca «Test» (970.000 copie nel 1992) e l'americana «Consumer Reports» (4 milioni di abbonati nel 1987). In Italia la rivista più diffusa è «Altroconsumo», che ha raggiunto nel 1992 circa 350.000 abbonati. La rivista non costituisce tuttavia l'unica forma possibile di divulgazione dei test; per esempio l'associazione tedesca AgV ha sviluppato una rete di sportelli informativi, attraverso cui i consumatori possono conoscere, tramite procedure informatizzate utilizzabili autonomamente dall'utente, i risultati dei test comparativi sul prodotto di loro interesse. Un'altra modalità per offrire informazione ai consumatori è costituita da servizi di consulenza informativa, che offrono non solo la possibilità di ricevere informazioni

sui test, ma anche l'opportunità di conoscere quali sono i diritti e le procedure di reclamo disponibili.

<sup>10</sup> L'ambiguità è alimentata dalle molte associazioni consumeriste che subordinano di fatto la fruizione dei loro servizi (dalla consulenza legale all'abbonamento alla rivista specializzata in test comparativi) all'iscrizione all'associazione. Più che alla costituzione di una vera e propria *membership*, questa pratica sembra rispondere all'esigenza di esibire la rappresentatività dell'associazione in vista dell'ottenimento di riconoscimenti e finanziamenti pubblici.

<sup>11</sup> Un ulteriore elemento da considerare riguarda l'assenza di controlli da parte dell'utenza sulla qualità dei beni "consumeristi" acquistati. Per esempio, in Europa l'elevata concentrazione della realizzazione di test comparativi in poche organizzazioni consumeriste molto influenti rende poco trasparenti le procedure seguite soprattutto nelle fasi che precedono (scelta dei prodotti e delle marche da sottoporre ai test) e seguono (elaborazione dei criteri di valutazione dei prodotti, tempestività della divulgazione dei risultati) l'effettuazione concreta dei test.

<sup>12</sup> Il caso più noto è rappresentato dal famoso scandalo del Thalidomide, un farmaco che utilizzato durante la gravidanza causava gravissime malformazioni al feto. L'ondata di indignazione pubblica che seguì la rivelazione del forte ritardo con cui il Congresso, nonostante fosse già informato degli effetti dannosi del farmaco, aveva bandito il prodotto dal mercato, sembra aver determinato la legislazione protettiva approvata nello stesso anno. Mayer (1989) mostra come la mobilitazione dell'opinione pubblica fosse stata accuratamente preparata dai *leader* consumeristi tramite un abile gioco di rivelazioni parziali di notizie agli organi di stampa.

<sup>13</sup> Lo sviluppo di negoziazioni dirette tra associazioni consumeriste ed imprese produttrici viene considerato uno dei campi di maggiore sviluppo della tutela pubblica dei consumatori a livello europeo. Secondo Huyse e Parmentier (1990), le imprese vedono con favore queste intese perché le considerano più flessibili degli atti normativi ufficiali, mentre le associazioni dei consumatori, per l'analogo motivo, sembrano più riluttanti nell'accettarle. Sempre secondo lo stesso studio, le associazioni si mostrano più favorevoli ad intese dirette quando si applicano a campi innovativi e sperimentali, perché l'accordo può servire in questo caso a preparare il terreno per una legislazione più definita.

<sup>14</sup> Sono innumerevoli nella letteratura specializzata americana i richiami allo stile di vita decisamente "controcorrente" di Ralph Nader. Ci si chiede a più riprese come sia stato possibile che un individuo così fortemente avverso ad ogni forma di consumismo, lontanissimo dal modello tradizionale del consumatore medio americano, poco confidente con i mass media, abbia potuto esercitare una tale influenza sull'opinione pubblica e sui processi decisionali politici. La risposta va cercata nell'acuta radicalizzazione del movimento consumerista americano durante la sua fase di "stato nascente".

<sup>15</sup> Tra le condizioni che determinano tali fallimenti, la letteratura economica insiste soprattutto sull'asimmetria informativa tra produttori e consumatori. Essa si genera nello scambio di beni prodotti in condizioni di monopolio od oligopolio, oppure di beni di tipo fiduciario, la cui qualità appare di difficile valutazione prima del loro acquisto (Cavaliere, 1992).

<sup>16</sup> Il carattere non esclusivo dell'informazione rende infatti razionale il comportamento del *free-rider* che cerca di ottenere lo stesso beneficio senza assumersi i costi del suo conseguimento (Olson, 1965).

<sup>17</sup> I casi citati più frequentemente riguardano la pubblicità ingannevole, il ricorso a

tecniche di vendita non ortodosse, il compimento di abusi il cui perseguimento per via legale da parte delle vittime risulta eccessivamente oneroso.

<sup>18</sup> Per una rassegna delle diverse teorie economiche che offrono una spiegazione della necessità dell'intervento regolativo pubblico a protezione dei consumatori cfr. Lane, 1983.

<sup>19</sup> Diversi autori hanno cercato di spiegare il "fallimento dello Stato" nella produzione ottimale di alcuni beni pubblici applicando la teoria della scelta istituzionale. Per esempio Weisbrod (1988) spiega la subottimalità della produzione istituzionale di beni pubblici desiderati da una minoranza di cittadini sulla base dell'idea che le decisioni politiche di allocazione delle risorse siano orientate a soddisfare le preferenze dell'elettore mediano, lasciando insoddisfatti i sotto-gruppi minoritari della popolazione.

<sup>20</sup> Il carattere nonprofit di un'organizzazione indica non l'impossibilità di realizzare profitti quanto l'obbligo sancito di non distribuirli tra i membri (*nondistributional constraint*) (Hansmann, 1980).

<sup>21</sup> Pur non essendo vincolate al criterio della massimizzazione dei profitti, anche le imprese nonprofit devono infatti affrontare i problemi finanziari connessi all'esistenza di comportamenti *free-rider*. La produzione di informazioni per i consumatori da parte di associazioni nonprofit non costituisce così la soluzione ottimale ma soltanto la migliore alternativa alla produzione pubblica e a quella privata (Weisbrod, 1988).

<sup>22</sup> L'inadeguatezza dell'approccio economico non riguarda soltanto la spiegazione dello sviluppo del movimento consumerista, ma può essere estesa a tutte le forme di produzione privata nonprofit di beni pubblici.

<sup>23</sup> Hirshman distingue due possibili forme di *voice*: la prima costituisce una soluzione residuale, che viene attuata quando la possibilità della defezione diventa minima; la seconda costituisce invece un'opzione antecedente e alternativa alla defezione, che può porre il soggetto che la compie in una posizione temporaneamente sub-ottimale dal punto di vista del calcolo individuale costi/benefici.

<sup>24</sup> Una versione dinamica dello stesso approccio collega la crescita del movimento consumerista al rapido aumento del dissenso dei consumatori (cfr. Smith e Bloom, 1989).

<sup>25</sup> Un'indiretta conferma empirica di questo punto proviene da quegli studi che mostrano come la crisi del movimento consumerista negli Stati Uniti sia stata indipendente dalle scarsissime variazioni osservate nel consenso dei cittadini verso l'azione consumerista. Smith e Bloom (1989) hanno mostrato che la forte diminuzione delle mobilitazioni consumeriste osservata a partire dal 1978 è avvenuta senza che nessun indice rilevasse un corrispondente aumento significativo nella soddisfazione dei consumatori. La conclusione che viene tratta è che «rilevare l'insoddisfazione dei consumatori ed ottenere un largo consenso sulle iniziative consumeriste è un conto; trasformare questi sentimenti in azioni che creino migliori condizioni per i consumatori è tutt'altro conto» (Smith e Bloom, 1989, p. 303).

<sup>26</sup> Per incentivi selettivi Olson (1965) intende benefici, sia di natura materiale che simbolica, offerti in cambio della disponibilità a partecipare e sostenere l'organizzazione; la distribuzione di benefici distinti da quelli che l'organizzazione persegue come proprio obiettivo serve a rendere la mobilitazione collettiva più conveniente del *free-riding*.

<sup>27</sup> Mentre Nadel limita i benefici selettivi ricavabili dall'azione consumerista a quelli materiali, è chiaro che la mobilitazione può essere ricompensata anche da benefici di prestigio e di appartenenza.

<sup>28</sup> L'ipotesi di Nadel è stata applicata da Rose (1981) in uno studio comparativo sulle organizzazioni consumeriste negli Stati Uniti ed in Norvegia. La sua conclusione è che «in entrambi i paesi ci sono individui particolari che hanno sviluppato un interesse specifico verso i temi consumeristi ed hanno agito in modo decisivo per lo sviluppo della protezione dei consumatori» (Rose, 1981, p. 36).

<sup>29</sup> L'approccio che stiamo proponendo è quello sviluppato, nell'ambito degli studi sull'azione collettiva, dai teorici della mobilitazione delle risorse (McCarthy e Zald, 1979).

<sup>30</sup> Il legame che il movimento consumerista stabilisce con l'immensa maggioranza di chi intende rappresentare non è materializzato né tramite l'elezione democratica dei responsabili né tramite consultazioni regolari (Ruffat, 1987, p. 255).

<sup>31</sup> Secondo la teoria pluralista, la forza del movimento consumerista dovrebbe dipendere dall'area di consenso che ottiene, dalle risorse economiche ed organizzative rese disponibili dalla sua *membership*, dal numero di aderenti che lo sostengono, in una parola da tutto ciò che mostra il legame diretto tra l'organizzazione e la sua *constituency*. Il problema posto dall'esistenza del movimento consumerista è proprio che la sua rappresentatività non può più essere valutata strettamente in questi termini, ma dipende anche dalla possibilità di accesso selettivo ai processi decisionali, dalla capacità di influenza sull'opinione pubblica e dal successo di mercato dei suoi prodotti.

<sup>32</sup> È appena il caso di notare che le tre fonti di risorse che abbiamo considerato corrispondono alle tre principali dimensioni dell'azione consumerista illustrate nel paragrafo precedente: la produzione culturale e simbolica, la rappresentanza politica degli interessi dei consumatori, la vendita di servizi. Sia detto inoltre per inciso che le tre fonti di risorse devono essere contemporaneamente disponibili, secondo equilibri diversi, all'interno di una stessa *industry*, ma *non* devono necessariamente essere disponibili a ciascuna organizzazione, in quanto può esistere una divisione più o meno accentuata dei ruoli e delle risorse tra le diverse organizzazioni appartenenti alla stessa *industry*. Si può ritenere infine che all'interno di un'organizzazione, o addirittura di una *industry*, prevalga la dimensione dell'azione connessa alla maggiore disponibilità di risorse.

<sup>33</sup> Secondo Mayer (1989) il ciclo di vita dell'*issue* consumerista riproduce fedelmente le cinque fasi previste dal modello evolutivo di Downs (1972). Le fasi sarebbero:

- 1) una lunga fase di disattenzione, caratterizzata da sporadiche iniziative politiche di scarso successo;
- 2) l'accadere di un evento specifico che catalizza l'attenzione del pubblico, come accadde nel 1962 per lo scandalo del Thalidomide; si innesca una fase euforica in cui c'è confidenza che l'intervento pubblico possa risolvere i problemi in modo definitivo;
- 3) una fase in cui ci si rende conto dei costi effettivi dell'azione intrapresa e diminuisce la fiducia nel raggiungimento effettivo delle soluzioni;
- 4) una fase in cui l'*issue* perde rilevanza, mentre prendono consistenza orientamenti contrari ad un vasto impegno governativo;
- 5) una fase di latenza dell'*issue*, in cui avviene la sua definitiva istituzionalizzazione; vengono costituite agenzie pubbliche deputate al trattamento amministrativo dell'*issue*, fondato su *corpus* ormai stabiliti di norme e di procedimenti; l'opinione pubblica diviene irrilevante per la sopravvivenza dell'*issue*.

<sup>34</sup> L'analisi del caso americano si basa essenzialmente su Nadel (1971), Rose (1981), Bloom e Greyser (1981), Ruffat (1987) e Mayer (1989).

<sup>35</sup> Fondata nel 1899 con l'obiettivo di tutelare gli interessi economici dei lavoratori im-

piegati nella grande industria, la *National Consumers League* venne considerata all'epoca un'iniziativa pionieristica. Di recente, l'associazione ha focalizzato l'attenzione sulla sicurezza dei prodotti alimentari e sui costi del sistema sanitario, contando su 15.000 membri ed un piccolo gruppo operativo a Washington. *Consumers Union*, sin dalla sua fondazione nel 1936, si è concentrata nella produzione di test comparativi, fondando una rivista, «Consumer Reports», che ha attualmente due milioni di abbonati.

<sup>36</sup> Secondo Nadel (1971), le organizzazioni dei consumatori tradizionali hanno sempre agito come gruppi di interesse privato, a sostegno delle iniziative protettive già promosse da ufficiali governativi ed evitando di promuovere direttamente nuove *issues*. Non avendo da scambiare specifiche informazioni ed *expertise*, esse finivano per avere una funzione di legittimazione politica dell'azione regolativa del governo, senza capacità di incidere in modo più profondo sugli stessi orientamenti dell'amministrazione pubblica.

<sup>37</sup> Le organizzazioni più importanti fondate da Ralph Nader sono *Congress Watch*, un gruppo specializzato nell'attività di *lobby* a favore delle iniziative legislative considerate di interesse per i consumatori, e *Public Citizen*, un'organizzazione sostenuta da 175.000 aderenti ed impegnata nella denuncia e nella tutela dei diritti del cittadino. Altri importanti gruppi sorgono comunque nello stesso periodo, tra cui la *Consumer Federation of America*, un'organizzazione-ombrello che riunisce oltre 200 gruppi locali e nazionali.

<sup>38</sup> «Consumer Reports» passa da 850.000 abbonati nel 1966 a 2.200.000 nel 1973. Secondo diverse analisi, il *boom* della domanda di informazione e tutela dipende anche dall'elevato sviluppo quantitativo del mercato interno americano, che evidenzia la bassa qualità dei prodotti e la mancanza di informazione del consumatore: in questa situazione «le esigenze del consumatore di fronte ai prodotti che acquista corrispondono sempre più alla ricerca di individualità, proprio quando il mercato propone prodotti destinati al consumo di massa» (Ruffat, 1987, p. 59).

<sup>39</sup> Un indubbio fattore di successo dell'azione consumerista negli USA è rappresentato dall'esistenza di un sistema giuridico di relativamente facile accessibilità per gli individui singoli, che ha consentito alle organizzazioni dei consumatori di utilizzare strategicamente la deterrenza nei confronti delle imprese produttrici per il perseguimento di una maggiore tutela del consumatore.

<sup>40</sup> I gruppi consumeristi vengono naturalmente consultati sia in merito alla composizione delle commissioni governative di controllo sui prodotti che per la formulazione di nuove iniziative legislative. Inoltre molti esponenti di tali organizzazioni vengono di tanto in tanto chiamati a partecipare ad organismi pubblici. Tuttavia questi contatti avvengono sempre in modo informale e riguardano problematiche ad hoc (Rose, 1981).

<sup>41</sup> Un'indagine sulle azioni consumeriste segnalate dalla stampa nazionale americana mostra come la tendenza espansiva cominciata nel 1962 subisce un'inversione nel 1978. Mentre la media annuale di azioni intraprese è sino al 1978 pari a 98 con una percentuale di successi del 74%, dopo questa data la corrispondente media cala a 33, con una percentuale di successi pari soltanto al 54% (Smith e Bloom, 1989).

<sup>42</sup> Negli anni Ottanta fioriscono diversi studi che cercano di valutare l'impatto economico delle misure adottate dall'amministrazione federale su pressione del movimento consumerista. Le conclusioni appaiono nel complesso ambigue: alcune misure sono valutate positivamente, come quelle inerenti la deregolazione del traffico aereo e del traffico commerciale su strada, l'introduzione di norme di sicurezza per i veicoli, e la

facilitazione della vendita di medicinali "da banco"; altre misure hanno avuto invece effetti di validità dubbia o negativa, come le misure di restrizione nell'uso dei medicinali da vendere sotto prescrizione e quelle di contenimento del prezzo della benzina. Altre misure sono state infine ridicolizzate per la loro inconsistenza o per il loro estremismo, come quella che ha obbligato le imprese produttrici di pigiami per bambini ad utilizzare esclusivamente un tessuto ignifugo che, dopo alcuni anni, si è rivelato essere costituito da un materiale altamente cancerogeno (cfr. Mayer, 1989, per una rassegna di questi studi).

<sup>43</sup> A proposito di questo cambiamento afferma Mayer: «i riformisti piegano il movimento consumerista alla sofisticata rappresentanza offerta da un gruppo professionale di attivisti che fanno la spola da una posizione all'altra a seconda delle inclinazioni politiche dominanti in ogni momento (...). In questo modo, l'efficienza ha la precedenza sull'equità; la razionalità e la competenza scientifica hanno sostituito la passione e il disprezzo morale» (Mayer, 1989, p. 168).

<sup>44</sup> Fa parte della stessa tendenza la graduale introduzione nei messaggi pubblicitari degli elementi comparativi già presenti nei test comparativi svolti dai gruppi consumeristi.

<sup>45</sup> La ricostruzione del caso svedese utilizza sostanzialmente le analisi di Pestoff (1988, 1993). Il caso norvegese è analizzato basandosi su Rose (1981).

<sup>46</sup> Nel 1954 vengono istituiti l'*Ombudsman* (un ufficio di tutela dei consumatori) e un consiglio di controllo della competizione economica; nel 1957 il governo istituisce l'*Istituto per l'Informazione del Consumatore ed il Consiglio Nazionale di Indagine sui beni di consumo*, altri organismi vengono stabiliti all'interno di specifiche branche dell'amministrazione pubblica, allo scopo sostanziale di difendere il potere d'acquisto dei cittadini.

<sup>47</sup> Il *Consiglio Norvegese dei Consumatori*, ad esempio, risulta composto, oltre che da funzionari delle amministrazioni locali e del Ministero del Consumo, da rappresentanti delle organizzazioni sindacali, delle associazioni femminili e di altri gruppi di interesse. In Svezia tutti i maggiori organismi pubblici istituiti durante gli anni Sessanta vedono la partecipazione di rappresentanti delle organizzazioni sindacali, del movimento cooperativo e, talvolta, delle associazioni femminili.

<sup>48</sup> In Norvegia i gruppi d'interesse esclusi dal *Consiglio Nazionale dei Consumatori* non trovano forme alternative di legittimazione istituzionale. Anche l'allargamento dei gruppi rappresentati nel Consiglio, deliberato nel 1973 e di nuovo nel 1979, ha coinciso con la concentrazione del potere decisionale in un organismo più ristretto in cui sono rappresentate soltanto le organizzazioni sindacali e quelle femminili. In Svezia il ruolo dominante assegnato alle organizzazioni sindacali e al movimento cooperativo coincidono con l'esclusione dei numerosi e combattivi gruppi femministi.

<sup>49</sup> Rose afferma che «esiste una notevole somiglianza nei risultati delle politiche di tutela dei consumatori in Usa e Norvegia (...) nonostante le significative differenze esistenti nella struttura di rappresentanza dell'interesse dei consumatori» (Rose, 1981, p. 38).

<sup>50</sup> Sempre in Svezia il segnale più chiaro della nascita di un nuovo movimento consumerista è dato dalla costituzione di una nuova organizzazione apicale dei consumatori, l'*Independent Consumers' Forum*, che federa diversi gruppi locali. Sul piano politico, gli ultimi anni vedono un maggiore impegno finanziario pubblico a sostenere organismi concertativi locali, nel quadro di un piano generale di decentramento della politica di tutela dei consumatori.

<sup>51</sup> Sui modelli neo-corporativi cfr. Schmitter (1974); Offe (1981). Sull'evoluzione del

pluralismo americano resta sempre valido il classico studio di Lowi (1979). Sulla comparazione tra regimi pluralisti e regimi neo-corporativi cfr. Anderson (1977).

<sup>52</sup> L'analisi che segue si basa in buona parte sull'applicazione di uno schema di Schmitter (1982) al caso delle politiche di tutela dei consumatori.

<sup>53</sup> Il caso tedesco è da questo punto di vista esemplare. Pressoché tutte le maggiori organizzazioni dei consumatori tedeschi hanno infatti come maggiore finanziatore lo Stato. L'associazione più potente, l'AgV (*Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände*), un'organizzazione-ombrello che riunisce 38 gruppi ed istituzioni operanti nel campo della tutela dei consumatori, ha l'83% delle sue risorse finanziarie provenienti da fondi pubblici. Anche i 16 *Verbraucher-Zentralen* (organizzazioni locali, operanti in ogni *Land*, responsabili della gestione di 220 centri che offrono gratuitamente consulenza legale ed informazione ai consumatori) sono finanziati quasi interamente da enti pubblici. L'unica organizzazione indipendente da fondi pubblici è quella impegnata nella realizzazione di test comparativi (*Stiftung Warentest*). Essa fu istituita nel 1965 dal Governo federale e fu inizialmente finanziata grazie a fondi pubblici; la sua direzione è assicurata da un comitato cui partecipano, secondo un disegno tipicamente neo-corporativo, esperti nominati dall'amministrazione pubblica e rappresentanti sia dei consumatori e che dei produttori. Nel 1992 l'autofinanziamento dovuto ai proventi della vendita al pubblico dei risultati dei test comparativi è giunto a coprire l'87% della spesa complessiva.

<sup>54</sup> Ad esempio, in Francia l'*Istitut National de la Consommation* (INC), una diretta emanazione del Governo, vede la concorrenza sempre più forte da parte dell'UCF (*Union Federale des Consommateurs*), un'associazione indipendente che, oltre a coordinare e sostenere l'azione di gruppi locali attivi in tutte le zone urbane della Francia, pubblica un mensile («Que Choisir») che pubblica test comparativi ed assicura l'indipendenza economica all'organizzazione madre.

<sup>55</sup> L'unico riferimento a livello governativo è costituito dalla Divisione III (Divisione per la tutela dei consumatori) del Ministero per l'Industria, il Commercio e l'Artigianato. Molte regioni italiane - tra cui la Lombardia, il Piemonte, il Veneto e la Toscana - hanno però istituito organismi consultivi che prevedono la partecipazione delle associazioni dei consumatori.

<sup>56</sup> I provvedimenti più significativi sono: la Legge n. 287/90 antitrust, la Legge n. 146/90 che disciplina il diritto di sciopero nei servizi essenziali, la Legge n. 142/90 sulla trasparenza degli atti amministrativi, la Legge n. 287/91 sui pubblici esercizi, il DDL n. 74/92 in materia di pubblicità ingannevole.

<sup>57</sup> Spesso la consultazione delle associazioni è vista come un mero passaggio burocratico, che qualche volta viene anche saltato. Anche nelle commissioni dove è previsto che le organizzazioni consumeriste siano rappresentate, questo spesso non avviene. Anche perché non di rado manca loro lo staff tecnico» (da un'intervista a «Il Sole-24 Ore» di Paolo Martinello, vice-presidente del *Comitato Difesa Consumatori*, 14 giugno 1993).

<sup>58</sup> L'appartenenza politica delle organizzazioni dei consumatori può essere così ricostruita: l'*Unione Nazionale Consumatori* (la più antica associazione dei consumatori italiani) opera in stretto collegamento con il Ministero dell'Agricoltura ha mantenuto a lungo rapporti organici con la Dc; il *Movimento di Difesa del Cittadino* è nato e si è sviluppato in stretto collegamento con il Psi; il *Movimento Consumatori* è collegato all'arcipelago ARCI; *Agrisalus* si sviluppa nell'ambito del movimento ambientalista; la *Lega Consumatori* è esplicitamente un'emanazione delle ACLI. Ci sono poi le associazioni collegate ai sindacati: la *Federconsumatori* (CGIL), la *Adiconsum* (CISL) e la *Adoc* (UIL).

<sup>59</sup> Le associazioni cui facciamo riferimento sono: *Adiconsum*, *Adoc*, *Agrisalus*, *Assoconsumatori*, *Assoutenti*, *Comitato Difesa Consumatori*, *Federconsumatori*, *Lega Consumatori*, *Movimento Consumatori*, *Movimento di Difesa del Cittadino*, *Unione Nazionale Consumatori*. Tutte le associazioni, ad eccezione dell'Unione Nazionale Consumatori, sono sorte a partire dagli anni Settanta, e tutte prevedono nel loro statuto l'assenza del fine di lucro.

<sup>60</sup> La legge-quadro sulla tutela dei consumatori e degli utenti attualmente in discussione alla Camera dei Deputati interessa alle associazioni dei consumatori precisamente perché essa da un lato prevede il loro riconoscimento come organismi di rappresentanza degli interessi collettivi dei consumatori, dall'altro istituisce un canale per il finanziamento pubblico dei progetti e dei servizi da loro attuati.

<sup>61</sup> I dati che forniamo qui di seguito sono stati raccolti dall'Irs nell'ambito di una ricerca internazionale comparata sul settore nonprofit, promossa dalla Johns Hopkins University di Baltimora. Essi si riferiscono a tutte le maggiori organizzazioni consumeriste italiane con l'eccezione della *Federconsumatori* e dell'*Assoconsumatori*, che non hanno fornito le informazioni richieste. Alle restanti associazioni sono poi aggiunti i dati di alcune organizzazioni sorte recentemente: l'*Assorisparmio*, l'*ANAC (Associazione Nazionale Contribuenti)* e l'*ADUSBEF (Associazione Difesa Utenti Servizi Bancari Finanziari Postali Assicurativi)*.

<sup>62</sup> Una conferma della debolezza economica delle associazioni consumeriste è data dal fatto che pressoché tutti i loro *leader* considerano come problema prioritario la difficoltà di reclutare personale qualificato a causa della bassa retribuzione loro offerta.

<sup>63</sup> Il Comitato Difesa Consumatori, ad esempio, riceve gran parte dei suoi fondi tramite la quota di iscrizione compresa nel prezzo di abbonamento della rivista di test comparativi «Altroconsumo», della cui società editrice il Comitato è socio di minoranza. Un altro esempio è fornito dalle organizzazioni che offrono consulenza legale: le loro quote associative provengono soprattutto da acquirenti occasionali del servizio. Le associazioni di emanazione sindacale comprendono poi la loro quota di iscrizione in quella di adesione al sindacato.

<sup>64</sup> La prima rivista italiana specializzata nel *testing* è «Altroconsumo». Fondata nel 1973, essa ha avuto un grande rilancio a partire dal 1989 grazie ad un ingente finanziamento fornito da un'organizzazione nonprofit estera, già esperta nella realizzazione e divulgazione di test comparativi.

<sup>65</sup> Di questi, 350.000 sono abbonati alla rivista «Altroconsumo». Fatta esclusione per il Comitato Difesa Consumatori, le altre associazioni hanno in media circa 15.000 associati.

<sup>66</sup> Nel suo complesso la *consumer industry* impiega nel 1991 l'equivalente di 100 lavoratori retribuiti a tempo pieno. Alcune organizzazioni hanno ormai assunto la dimensione di vere e proprie imprese sociali, impiegando operatori retribuiti per un totale di venti o trenta lavoratori a tempo pieno. Le altre associazioni hanno invece una struttura professionale ridotta all'osso. Unanime è la preoccupazione circa la scarsità del personale disponibile in rapporto alle esigenze. Preoccupa anche la mancanza di risorse economiche sufficienti ad offrire retribuzioni pari alla qualità del personale richiesto.

<sup>67</sup> Le forme d'azione più diffuse sono (in ordine di importanza): la realizzazione di conferenze stampa, la partecipazione di leader a trasmissioni radio-televisive, la stampa e diffusione di opuscoli informativi, la partecipazione a convegni pubblici, la diffusione di appelli pubblici di protesta a mezzo stampa e Tv.

<sup>68</sup> Il caso che ha maggiormente lanciato le organizzazioni consumeriste sulla ribalta pubblica è stato probabilmente quello del "vino al metanolo" (un caso di sofisticazione alimentare che ha causato alcuni morti in diverse parti d'Italia). Negli ultimi anni si nota una rapida crescita della capacità di utilizzare i mass-media a scopo di pressione politica. I temi maggiormente trattati riguardano la richiesta di una legislazione più restrittiva sui pesticidi e sulla sofisticazione alimentare; la rivendicazione di una pronta applicazione delle varie direttive CEE relative ai temi della pubblicità, della sicurezza dei giocattoli, del credito al consumo; la richiesta di maggiori controlli sulla sicurezza dei prodotti farmaceutici; la denuncia di speculazioni sui prezzi in particolari settori.

<sup>69</sup> Questo consentirà anche alle associazioni consumeriste italiane di avviare sempre più frequentemente, al pari di quelle americane, *class action*, ovvero azioni legali per la tutela di interessi considerati di tipo pubblico. Sinora questa possibilità è stata limitata da una legislazione molto restrittiva. La prima breccia significativa è stata aperta con la Legge n. 467/1986 (promulgata in seguito allo scandalo del "vino al metanolo"), che consente la costituzione a parte civile delle associazioni consumeriste nei procedimenti giudiziari contro frodi e sofisticazioni alimentari e vinicole. Alcuni recenti provvedimenti legislativi consentono alle associazioni di denunciare direttamente casi di pubblicità ingannevole o di concorrenza sleale alle autorità garanti.

<sup>70</sup> I servizi "consumeristi" offerti ad imprese pubbliche e private cominciano a moltiplicarsi via via che le associazioni si professionalizzano. Ad esempio l'associazione Agrisalus offre consulenze a grandi aziende private (come Italtel) e pubbliche (come diverse Ussl) nel campo della ristorazione collettiva. Tale attività può essere considerata un segno del superamento di una logica vertenziale nei confronti delle imprese private (di cui il *testing* è ancora il simbolo dominante) e dello sviluppo di una strategia di partnership caratterizzata dall'offerta di servizi professionali.

<sup>71</sup> Un noto esempio di sviluppo di una strategia collaborativa è dato dall'accordo intervenuto tra molte organizzazioni consumeriste e la SIP sulle procedure di conciliazione e arbitrato. L'accordo prevede la costituzione di un organismo conciliativo delle vertenze, a composizione paritetica, offerto all'utente come un'ulteriore possibilità di appello rispetto alle procedure già stabilite dall'azienda.

<sup>72</sup> Un segnale recente di questo passaggio è dato dalla costituzione di una nuova *Confederazione Consumatori ed Utenti* (CCU), promossa dalle maggiori associazioni ad esclusione di quelle di matrice sindacale. Secondo lo statuto della Confederazione «le associazioni aderenti (...) devono essere autonome ed indipendenti da partiti, organismi ed enti privati e pubblici».

<sup>73</sup> Come abbiamo già avuto modo di dire, secondo Hirschman (1970) la mobilitazione collettiva di un gruppo di interesse è possibile quando esiste la convinzione di poter influenzare il risultato dell'azione.

<sup>74</sup> In Italia la divisione del lavoro tra le organizzazioni consumerista è ancora poco specializzata, ma ci sono importanti segnali che questo sia il processo evolutivo in atto.

<sup>75</sup> Ci riferiamo allo sviluppo di politiche di tutela non finalizzate all'eliminazione di rischi e pericoli per il consumatore, ma alla delineazione di un quadro di vincoli e garanzie che incentivi strategie di mercato volte al miglioramento della qualità dei prodotti. La fissazione di norme protettive ha infatti costituito in passato più la codificazione di un livello qualitativo minimo già acquisito che un incoraggiamento a raggiungere la migliore qualità possibile. Sul concetto equivalente di «migliore sicurezza possibile» cfr. Lawlor (1988).

## Riferimenti bibliografici

- ALPA GUIDO (1992), *La persona. Tra cittadinanza e mercato*, Feltrinelli, Milano.
- ANDERSON CHARLES (1977), *Political Design and the Representation of Interests*, «Comparative Political Sciences», X, pp. 127-152.
- BEN-NER ANNER e VAN HOOMISSEN THERESA (1991), *Nonprofit Organizations in the Mixed Economy. A Demand and Supply Analysis*, «Annals of Public and Cooperative Economics», vol. 62, n. 4.
- BLOOM PAUL N. e GREYSER STEPHEN A. (1981), *The Maturing of Consumerism*, «Harvard Business Review», November-December, pp. 130-139 [trad.it.: *Arriva dall'America una lezione di consumerismo*, «Harvard Espansione», numero monografico su *Pubblicità*, pp. 42-51].
- CAVALIERE ALBERTO (1992), *Qualità dei prodotti ed informazione asimmetrica: il ruolo della pubblicità e delle agenzie informative*, tesi di dottorato, Università di Pavia.
- DIANI MARIO e DONATI PAOLO R. (1990), *Bisogni sociali e mobilitazione dei cittadini a Milano*, Istituto Superiore di Sociologia, Milano.
- DIANI MARIO e LANZALACO LUCA (1990), *La sfida della rappresentanza. Nuovi associazionismi economici e civili a Milano*, Camera di Commercio/Istituto Superiore di Sociologia, Milano.
- DOWNES ANTHONY (1972), *Up and Down with Ecology. The Issue-Attention Cycle*, «Public Interest», 28, pp. 38-50.
- FLICKINGER RICHARD (1983), *The Comparative Politics of Agenda Setting: The Emergence of Consumer Protection as a Public Policy Issue in Britain and the United States*, «Policy Studies Review», vol. 2, n. 3, pp. 429-444.
- FORBES JAMES D. (1985), *Organizational and Political Dimensions of Consumer Pressure Groups*, «Journal of Consumer Policy», vol. 8, n. 2, pp. 105-131.
- FRIEDMAN MONROE (1991), *Research in Consumer Protection Issues: The Perspective of the "Human Sciences"*, «Journal of Social Issue», vol. 47, n. 1, pp. 1-19.
- HANSMANN H.B. (1980), *The Economic Role of the Nonprofit Enterprise*, «The Yale Law Journal», vol. 89, April.
- HERRMANN ROBERT H. (1991), *Participation and Leadership in Consumer Movement Organizations*, «Journal of Social Issue», vol. 47, n. 1, pp. 119-133.
- HIRSCHMAN A.O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and State*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. [trad. it.: *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano 1982].
- HUYSE LUC e PARMENTIER STEPHAN (1990), *Decoding Codes: The Dialogue Between Consumers and Suppliers Through Codes of Conduct in the European Community*, «Journal of Consumer Policy», 13, pp. 253-272.
- IREF (Istituto Ricerche Educative e Formative) (1988), *Secondo rapporto sull'associazionismo sociale*, Angeli, Milano.
- IREF (Istituto Ricerche Educative e Formative) (1990), *Terzo rapporto sull'associazionismo sociale*, Tecnodid, Napoli.

- IREF (Istituto Ricerche Educative e Formative) (1992), *Quarto rapporto sull'associazionismo sociale*, Cens, Milano.
- JENSEN HANS RASK (1986), *The Relevance of Alternative Paradigms as Guidelines for Consumer Policy and Organized Consumer Action*, «Journal of Consumer Policy», 9, pp. 389-405.
- LANE SYLVIA (1983), *Setting the Stage for Regulation. The Rationale for Government Intervention in Seller-Consumer Relationship*, «Policy Studies Review», vol. 2, n. 3, pp. 419-428.
- LAWLOR EAMONN (1988), *Diritto di scelta e dinamica economica. L'obiettivo di una politica europea dei consumatori*, documento Commissione delle Comunità Europee.
- LOWI THEODORE (1979), *The End of Liberalism. The Second Republic of the US*, Norton, New York.
- MAYER ROBERT N. (1989), *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace*, Twayne, Boston, Mass.
- MAYER ROBERT N. (1991), *Gone Yesterday, Here Today: Consumer Issues in the Agenda-Setting Process*, «Journal of Social Issues», vol. 47, n. 1, pp. 21-39.
- MC CARTHY J.D. e ZALD M.N. (1973), *The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization*, General Learning Press, Morristown, NJ.
- MC CARTHY J.D. e ZALD M.N. (1977), *Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory*, «American Journal of Sociology», vol. 86, n. 6.
- MC CARTHY J.D. e ZALD M.N. (1980), *Social Movement Industries: Cooperation and Competition Among Movement Organizations*, in KRIESBERG L. (a cura di), *Research in Social Movements. Conflict and Change*, vol. 3, pp. 1-20, JAI Press, Greenwich, Ct.
- NADEL N. (1971), *The Politics of Consumer Protection*, Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- OLSON MANCUR (1965), *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Ma. [trad. it.: *La logica dell'azione collettiva*, Feltrinelli, Milano 1983].
- OCDE (Organization for Economic Co-operation and Development) (1984), *Consumer Policy During the Past Ten Years. Main Developments and Prospects*, rapporto del Committee on Consumer Policy, OCDE, Paris.
- OFFE CLAUS (1981), *The Attribution of Public Status to Interest Groups. Observations on the West German Case*, in BERGER SUZANNE (a cura di), *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 123-158.
- PESTOFF VICTOR A. (1988), *Exit, Voice, and Collective Action in Swedish Consumer Policy*, «Journal of Consumer Policy», 11, pp. 1-27.
- PESTOFF VICTOR A. (1993), *Beyond Exit and Voice in Social Welfare Services. Consumer Involvement and Clients as Co-Producers*, paper presentato alla Conferenza Internazionale di Studi su: «Well-Being in Europe by Strengthening the Third Sector», Barcelona, 27-29 maggio.

- PIZZORNO ALESSANDRO (1986), *Sul confronto intertemporale delle utilità*, «Stato e Mercato», n. 16.
- ROSE LAWRENCE E. (1981), *The Role of Interest Groups in Collective Interest Policy-Making: Consumer Protection in Norway and the United States*, «European Journal of Political Research», 9, pp. 17-45.
- RUFFAT MICHELLE (1987), *Le contre-pouvoir consommateur aux Etats-Unis*, Presse Universitaires de France, Paris.
- SALISBURY R.H. (1969), *An Exchange Theory of Interest Groups*, «Midwest Journal of Political Science», 13, pp. 1-32.
- SCHATZ HERIBERT (1983), *Consumer Interests in the Process of Political Decision Makingb. A Study of Some Consumer Policy Decisions in the Federal Republic of Germany*, «Journal of Consumer Policy», 6, pp. 381-395.
- SCHMITTER PHILIPPE C. (1974), *Still the Century of Corporatism?*, «The Review of Politics», pp. 85-131.
- SCHMITTER PHILIPPE C. (1982), *Reflection on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going*, in LEHMBRUCH, S. e SCHMITTER P.C. (a cura di), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage, London, pp. 259-279.
- SIP (Società Italiana per Esercizio Telecomunicazioni) (1993), *Le associazioni dei consumatori. Il consumerismo in Italia ed in Europa*, RE/RIT-RA, Roma.
- SIP (Società Italiana per Esercizio Telecomunicazioni) (1993), *Le associazioni dei consumatori. La legislazione italiana sulla tutela dei consumatori ed utenti*, RE/RIT-RA, Roma.
- SMITH DARLENE B. e BLOOM PAUL N. (1989), *Using Content Analysis to Understand the Consumer Movement*, «The Journal of Consumer Affairs», vol. 23, n. 2, pp. 301-328.
- TRUBEK DAVID M. (1987), *Consumer Law, Common Markets and Federalism. Introdution and General Concepts*, in D.M. TRUBEK e T. BOURGAIGNIE (a cura di), *Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States*, De Gruyter, Berlin, pp. 1-26.
- WEISBROD BURTON A. (1988), *The Nonprofit Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

1. *I problemi informativi del consumatore*

Il consumatore stilizzato dei modelli tradizionali di equilibrio di mercato non ha nessun problema informativo. Infatti tra i postulati di quei modelli c'è appunto la piena disponibilità di informazioni per tutti gli agenti e l'assenza di asimmetrie informative tra domanda e offerta. Tutti insomma conoscono le caratteristiche dei prodotti, le condizioni di utilizzo e naturalmente il prezzo di equilibrio nonché le condizioni di offerta. Sebbene oggi queste condizioni appaiano piuttosto stravaganti va ricordato che non erano così inverosimili in molti mercati di consumo alla fine dell'Ottocento. Infatti in un universo di pochi prodotti indifferenziati sempre uguali a se stessi il consumatore acquisiva rapidamente l'esperienza necessaria per conoscerne a fondo le caratteristiche e verificarne la qualità. Le esperienze di acquisto si trasferivano tra le generazioni su pochi prodotti di base sia in ambito alimentare che non alimentare. Oltretutto i prodotti all'interno delle stesse unità di consumo, le famiglie, erano spesso oggetto di rielaborazioni o lavorazioni che aggiungevano valore e rafforzavano la competenza che i consumatori stessi avevano sui prodotti acquistati. In un contesto del genere costruire un modello che ipotizza l'assenza di asimmetrie informative costituisce un'astrazione accettabile.

È con lo sviluppo dell'innovazione di prodotto, con la crescita della differenziazione, con la presenza sul mercato di prodotti a diverso contenuto di servizio che la varietà disponibile al consumatore aumenta enormemente e le problematiche informative diventano più critiche.

Infatti la varietà è tale che il consumatore difficilmente può avere le informazioni relative ad ogni alternativa di mercato perché in quel caso i costi informativi eccederebbero il valore del prodotto.

La riduzione del costo dei trasporti e l'aumentata mobilità rendono inoltre parzialmente comunicanti mercati locali prima sostanzialmente separati. Diventano dunque praticabili per i consumatori strategie di ricerca di prezzo, perché la riduzione dei costi informativi e dei costi di transazione rende interessante il trade-off tra i costi della ricerca e le possibili variazioni al ribasso.

Nel mondo industriale le asimmetrie informative diventano una realtà visibile e il consumatore si muove comunque all'interno di un universo informativo limitato. Per massimizzare la propria utilità il consumatore deve necessariamente cercare informazioni rispetto al prezzo e alla qualità dei prodotti. Le strategie di ricerca e la "produttività" nella ricerca e nella valutazione di informazioni influiscono, anche in modo rilevante, nella capacità di soddisfare le proprie preferenze. Un consumatore che avesse stabilmente una maggiore produttività nella ricerca delle informazioni riguardo ai prezzi e fosse quindi in grado di acquistare ad un prezzo stabilmente più basso avrebbe un innalzamento netto del reddito disponibile. Allo stesso modo una maggior produttività nella ricerca di informazioni relative alla qualità dei prodotti consentirebbe sempre di selezionare prodotti più aderenti alle proprie preferenze tra i molti disponibili sul mercato massimizzando la propria utilità.

La pubblicità si inserisce in questo processo perché costituisce una importante modalità attraverso cui il consumatore assume informazioni sui prodotti disponibili, sulle loro caratteristiche e sui loro prezzi.

Anche ipotizzando solo un limitato valore informativo della pubblicità, questa consente nella maggior parte dei casi di abbassare il costo della ricerca informativa da parte del consumatore.

Naturalmente la pubblicità non è l'unico strumento informativo a disposizione del consumatore il quale raccoglie informazioni attraverso numerose altre fonti tra cui i consigli degli amici, l'ispezione dei prodotti nei punti vendita, i suggerimenti e le spiegazioni del personale di vendita, il flusso informativo dei mass media, l'osservazione degli altri consumatori, le comunicazioni dirette del produttore, le sponsorizzazioni, le promozioni.

In ogni circostanza la composizione tra le diverse fonti dipende da numerosi fattori tra cui le caratteristiche del bene, la tipologia di acquisto, le competenze di partenza del consumatore, le sue strategie di acquisto.

Per ognuno dei canali informativi utilizzati il consumatore si trova a dover valutare, implicitamente o esplicitamente, la qualità dell'informazione disponibile. Deve cioè valutare, spesso in termini probabilistici, la veridicità dell'informazione disponibile, la sua rilevanza, le strategie informative dell'emittente.

Si mette in atto insomma un meccanismo di ricerca e valutazione informativa che ha caratteristiche sistemiche e che spesso implica un vero e proprio processo di apprendimento.

Proprio dalla combinazione dei diversi canali informativi disponibili e dall'uso che ogni consumatore fa dei diversi canali nasce la dispersione delle produttività informative che è possibile osservare nella realtà delle scelte di consumo.

Il processo è fortemente iterativo e naturalmente non si ferma al singolo atto di consumo, ma prosegue nel tempo, lungo il quale il consumatore accumula stock informativi che gli serviranno per valutare e contestualizzare le informazioni successive.

Finora abbiamo implicitamente ipotizzato che il sistema di preferenze dei consumatori fosse dato e che la ricerca di informazioni serva al consumatore per selezionare tra le offerte del mercato quei prodotti che meglio corrispondono alle caratteristiche che desidera oltre che naturalmente per cercare il prezzo più basso. Come è ovvio questo tipo di ricerca avrà un limite quando i costi marginali di ricerca eguagliano i benefici attesi sia in termini di qualità che di prezzi.

È però ragionevole ipotizzare che non per tutti i consumi e non per tutti i beni il sistema di preferenze dei consumatori sia consolidato e cristallizzato. Infatti l'innovazione di prodotto rende disponibili sul mercato prodotti che prima non esistevano e può far emergere preferenze nuove e allo stesso tempo ristrutturare le preferenze per tutti gli altri beni.

Non sempre insomma il consumatore si presenta sul mercato sapendo esattamente cosa vuole e con il solo problema di trovarlo. Questo accade in parte per l'articolazione dei processi di consumo e in parte per la sterminata varietà dell'offerta sia in termini di categorie di prodotti che in termini di alternative nella singola categoria. Man mano si passa da consumi di base a consumi evoluti, in seguito alla crescita del reddito disponibile, minore è, a parità di altre condizioni, la competenza informativa del consumatore sul singolo prodotto. Inoltre passando ai beni superiori aumentano le alternative di consumo per soddisfare i bisogni espressi. In secondo luogo la varietà dell'offerta ha assunto dimensioni impressionanti. Ad esempio un grossista di abbigliamento ha facilmente un assortimento di ventimila referenze che cambiano 4 volte l'anno, oppure nel mercato alimentare mentre un supermercato di medie dimensioni espone mediamente tremila referenze il centro distributivo che lo rifornisce ne ha circa ottomila e i produttori i cui prodotti sono presenti in quel centro distributivo ne hanno in catalogo circa centocinquantamila.

In conclusione la fase di ricerca informativa diventa anche un

momento in cui il consumatore definisce o perfeziona le proprie preferenze sulla base delle diverse informazioni che riesce ad ottenere oppure combinando le informazioni preliminari con la prova del prodotto nel caso degli *experience good*.

L'aumentata incertezza sulle preferenze complica naturalmente la fase di ricerca informativa perché almeno uno degli obiettivi della ricerca si definisce nel corso della ricerca stessa.

Poiché a causa dei costi di ricerca questa non può mai essere esaustiva, diventano critiche le strategie di ricerca, ovvero quelle routines che consentono al consumatore di combinare i vari canali informativi e di valutarne l'utilità.

Nei confronti dei canali informativi esiste però un problema ulteriore rispetto alla configurazione precedente, quella dove il consumatore cercava solo informazioni riguardo al prezzo e alla qualità dei prodotti.

Oltre alle strategie degli emittenti, alla veridicità e alla rilevanza dell'informazione il consumatore deve valutare la consonanza degli emittenti e dell'informazione stessa con la modalità di formazione delle proprie preferenze. Altrimenti correrebbe il rischio di essere produttivo ed efficiente nella ricerca di informazioni che non gli servono per formare le proprie preferenze.

Da questa sommaria illustrazione dei problemi informativi del consumatore emergono diverse considerazioni.

La selezione e l'analisi delle informazioni è una componente importante degli atti di consumo e non può essere tralasciata dall'analisi economica.

La rilevanza dei diversi canali informativi è molto variabile e non semplice da valutare. La pubblicità e la comunicazione commerciale assumono comunque un peso rilevante sia per l'ammontare di risorse economiche che vengono impiegate in queste attività, sia per la loro unitarietà nei confronti degli altri canali che spesso sono frammentari e personalizzati.

## 2. *Le caratteristiche economiche e informative della pubblicità*

Le imprese fanno pubblicità generalmente con lo scopo finale di vendere di più i loro prodotti o servizi. Possono naturalmente esserci diversi obiettivi intermedi come aumentare la frequenza di acquisto, raggiungere nuove categorie di consumatori, aumentare la pre-

senza nella rete distributiva, ma tutti più o meno direttamente puntano in ultima istanza a vendere di più oppure a vendere a costi più bassi. La strada è spesso quella di costruire e definire l'immagine dell'azienda e del prodotto riducendo in questo modo i costi informativi del consumatore sia per le informazioni offerte gratuitamente, sia per la maggiore riconoscibilità del prodotto.

Visti i rilevanti investimenti pubblicitari, che nel 1994 hanno raggiunto i 9000 miliardi in Italia e i 230 miliardi di dollari nel mondo, sono stati numerosi i tentativi di analisi scientifica per verificare gli effetti della pubblicità sulle vendite e sui profitti che hanno costituito un vero e proprio filone nell'ambito dell'economia industriale. Va detto però che dall'insieme dei lavori non emergono con forza risultati definitivi. Gli investimenti pubblicitari infatti si inseriscono in un processo informativo complesso da parte del consumatore e in una dinamica di mercato altrettanto complessa dove interagiscono le politiche dell'azienda, quelle dei concorrenti, le strategie dei distributori, le caratteristiche effettive del prodotto pubblicizzato.

In ambito economico è possibile raggruppare le analisi sulla pubblicità in due filoni.

Il primo, che prende le mosse dai lavori della Roabinson e di Chamberlain e viene consolidato da Kaldor, Bain, Comanor e Wilson, enfatizza la capacità della pubblicità di modificare le preferenze del consumatore spostando la curva di domanda verso destra, ossia aumentando le quantità acquistate ad ogni livello dei prezzi, oppure verso l'alto, ossia pagando prezzi più alti per ogni quantità acquistata. In virtù della pubblicità, e non di eventuali altri servizi, insomma il consumatore sarebbe disposto a pagare prezzi più elevati.

Inoltre secondo questo filone di analisi, la pubblicità creerebbe bisogni che altrimenti il consumatore non ha, sollecitandolo o quasi costringendolo, ad acquistare dei prodotti per soddisfarli. Si suppone che detti bisogni non esistano a priori, ma che siano "inventati" dalla pubblicità.

La fedeltà di marca che deriva dalle modifiche delle preferenze del consumatore agirebbe in questo modo come barriera all'entrata abbassando il grado di concorrenza e di conseguenza il benessere collettivo.

L'altro filone di analisi della pubblicità che prende origine dai lavori di Stigler (1961) e di Nelson (1974), sostiene che la pubblicità offre ai consumatori informazioni sul prezzo, le caratteristiche e gli usi dei prodotti anche se naturalmente non tutta la pubblicità è espli-

citamente informativa. In questo modo viene ridotto e facilitato il lavoro informativo dei consumatori che possono confrontare più facilmente le diverse alternative d'acquisto e che in definitiva diventano più sensibili al prezzo. La pubblicità sarebbe in questo caso uno strumento procompetitivo che facilita la mobilità concorrenziale delle imprese. L'effetto procompetitivo emerge particolarmente nel caso di introduzione di nuovi prodotti e di nuove tecnologie quando, senza la possibilità di informare i consumatori attraverso la pubblicità, le tradizionali barriere come l'accesso ai canali distributivi proteggono in modo molto potente le imprese già presenti sul mercato.

Una volta stabilito che i consumatori devono effettuare una ricerca attraverso diversi canali per cercare informazioni sui prezzi e le caratteristiche dei prodotti oltre che per mettere a punto le proprie preferenze, le imprese hanno incentivi a diffondere informazioni in modo da ridurre per i propri prodotti i costi informativi dei consumatori.

La gratuità della pubblicità incide direttamente sui costi; la facilità di assunzione del messaggio incide sia sui tempi di ricerca che in parte sui costi. Il tono divertente e accattivante dei messaggi pubblicitari tende da un lato ad abbassare le eventuali barriere al consumo informativo, a massimizzare il ricordo, ad associare una immagine positiva al prodotto, tutti fattori che facilitano l'uso di informazioni erogate anche senza dover ipotizzare modifiche della curva di domanda.

Il valore informativo della pubblicità è legato alle particolarità del processo di ricerca delle informazioni da parte dei consumatori e alla pluralità di canali utilizzati. In questo senso è possibile attribuire valore informativo anche a buona parte della pubblicità che non veicola direttamente informazioni fattuali (prezzo o caratteristiche tecnico-funzionali).

La pubblicità agisce diversamente nei *search good* di cui è possibile verificare le caratteristiche prima dell'acquisto e negli *experience good* che il consumatore può provare e verificare solo con il consumo effettivo (Nelson, 1970; 1974).

Nel caso dei *search good* con caratteristiche tecniche complesse la pubblicità rimanda ad un successivo esame nei punti vendita e sostanzialmente si propone di far inserire quel prodotto nel paniere di quelli da selezionare successivamente in base all'insieme di caratteristiche rilevanti per il consumatore.

Nel caso degli *experience good* agendo assieme ad altri fattori (marca e reputazione) la pubblicità consente di collegare tra loro le

esperienze di consumo sia nel tempo che tra soggetti diversi attribuendo a queste esperienze un maggiore valore informativo.

Negli *experience good* le elevate spese pubblicitarie diventano costi non recuperabili (Sutton, 1991) che possono costituire agli occhi del consumatore un impegno credibile da parte dell'impresa a non modificare e abbassare la qualità dei beni offerti.

I costi della pubblicità naturalmente si sommano ai costi di prodotto. Il rapporto tra costi pubblicitari e prezzi dei prodotti è complesso e dipende dalle interazioni tra strategie dei produttori e distributori, i quali accettano sui prodotti fortemente pubblicitari margini commerciali più ridotti, e dalle eventuali economie di scala rese possibili dall'allargamento della quota di mercato.

L'eventuale differenziale di prezzo che rimane al netto di questi effetti a parità di qualità, rappresenta dal punto di vista del consumatore una sorta di assicurazione sulla qualità del prodotto, sia sul livello della qualità che sulla sua costanza, nel tempo e nello spazio. L'assicurazione, in quanto tale, abbassa i costi informativi del consumatore, se l'impegno del produttore è sufficientemente credibile, se cioè i segnali pubblicitari sono coerenti con altri segnali.

La domanda di assicurazione è però distinguibile dalla domanda di beni e servizi ed essa stessa costituisce un bene superiore.

### 3. *Le diverse dimensioni del messaggio pubblicitario*

Se si considera il messaggio pubblicitario più direttamente dal punto di vista dei contenuti, emerge chiaramente il suo carattere multidimensionale e di questo carattere devono tener conto sia le analisi che le ipotesi per costruire o modificare l'assetto istituzionale della pubblicità.

La distinzione più vecchia considerata sia dagli economisti che dai sociologi della comunicazione è quella tra pubblicità informativa e persuasiva, dove la prima è positiva e procompetitiva perché diffonde informazioni utili per la scelta dei prodotti, mentre la seconda tende a modificare le preferenze dei consumatori facendogli assumere le idee di qualcun altro, normalmente dell'investitore pubblicitario, e persuadendoli all'acquisto. La linea di confine è ovviamente molto labile perché le due componenti spesso sono presenti nello stesso messaggio.

Più recentemente la *Federal Trade Commission*, l'autorità federale

statunitense sul commercio e i consumi, ha sviluppato un sistema di analisi del contenuto che classifica gli annunci pubblicitari in tre categorie: informativi quando offrono al consumatore informazione rilevante; "puffing" che magnificano il prodotto senza dire realmente nulla su di esso; ingannevoli quando implicitamente o esplicitamente fanno una presentazione fuorviante del prodotto.

Se si considera il contesto più generale nel quale opera la pubblicità e l'insieme dei processi informativi del consumatore, la possibile tassonomia dei contenuti pubblicitari va comunque allargata.

Un primo elemento rimane quello dell'informazione rilevante, quella cioè relativa ai prezzi, a caratteristiche tecniche del prodotto come i materiali usati o le percentuali di certi componenti, a prestazioni significative come il diametro di taglio di una motosega o la luce minima a cui è utilizzabile una videocamera.

Un secondo elemento è costituito da informazioni che facilitano la segmentazione degli usi e del pubblico facendo ad esempio vedere come quel prodotto può essere usato da certe categorie di persone oppure può essere utilizzato per un uso particolare. In mercati caratterizzati da gradi elevati di differenziazione sia verticale che orizzontale (come le macchine fotografiche, i mezzi di trasporto o i prodotti di bellezza), collegare informativamente i diversi tipi di prodotti con i vari segmenti di pubblico è determinante per il successo e anche per il benessere sociale. La moltiplicazione dei prodotti e il tasso elevato di innovazione consentono di soddisfare esigenze diverse, ma riducono la competenza che i consumatori hanno sui singoli prodotti prima dell'acquisto. Ad esempio può essere utile indicare gli usi ottimali dei diversi tipi di macchina fotografica oppure dei diversi oli alimentari.

Un terzo elemento informativo è costituito dal fatto stesso di fare pubblicità secondo la spiegazione di Nelson (1974) ripresa dalla teoria dei costi non recuperabili di Sutton (1991). In questo caso i singoli contenuti sono irrilevanti, ma il messaggio deriva dalla stessa presenza della pubblicità.

Va notato come in tutte e tre le categorie precedenti possano agevolmente convivere modalità persuasive spettacolari e seducenti di presentazione e organizzazione del messaggio pubblicitario, modalità che normalmente sono percepite come antitetiche agli attributi informativi.

Anche quando offre informazioni fattuali (prezzi o prestazioni) l'inserzionista le offre perché ritiene che siano rilevanti e che faran-

no scegliere il suo prodotto al posto degli altri. Ha quindi tutto l'interesse a far sì che queste informazioni siano selezionate e ricordate. Cercherà dunque di renderle divertenti, accattivanti, credibili, di accoppiarle a valori positivi per massimizzare il loro effetto e assieme la produttività dei suoi investimenti pubblicitari.

Un quarto elemento dei contenuti pubblicitari si riferisce direttamente a suggestioni ed emozioni collegate al prodotto. Queste infatti, oltre che facilitare la lettura di altre informazioni secondo quanto descritto sopra, hanno una loro razionalità nel crescente ruolo dei prodotti come intermediari di significati sociali. I prodotti e le merci, oltre a mantenere il loro ruolo funzionale di soddisfacimento di determinati bisogni, diventano dei vettori che si caricano di senso culturale e sociale attraverso numerosi canali, tra cui anche la pubblicità e la comunicazione commerciale; vengono utilizzati dalle persone per trasmettere informazioni agli altri riguardo alle proprie idee, ai desideri di aggregazione, al proprio status, al proprio modo di collocarsi lungo le diverse dimensioni che caratterizzano le società contemporanee. Dal punto di vista economico questo fenomeno corrisponde ad un allargamento delle funzioni d'uso dei prodotti che acquistano agli occhi dei consumatori delle utilità nuove, solo in parte previste dai produttori, utilità per le quali i consumatori sono disposti a pagare una componente di prezzo. Si tratta di un fenomeno tipico nell'abbigliamento o nell'arredamento, ma che si sta estendendo anche ad altri settori. Il consumatore attribuisce valore informativo al prodotto e il produttore cerca naturalmente di inserirsi in questo processo accentuando quel valore informativo, oppure suggerendone uno. Naturalmente i valori comunicativi proposti dai produttori, attraverso la pubblicità, interagiscono con quelli attribuiti dai consumatori e non sempre sono coincidenti come non sempre i primi prevalgono.

Questo fenomeno, sebbene legato alla produzione industriale e agli investimenti pubblicitari, ha le sue radici in fenomeni di trasformazione profonda, come la crescente complessità delle società, la crisi delle tradizionali istituzioni di integrazione sociale come la famiglia, la scuola, la religione, la minore stabilità delle relazioni personali dovuta alla maggiore mobilità sia geografica, che economica, che sociale.

Spesso viene dato un giudizio negativo di questo fenomeno legandolo a una crisi di valori nella società, alla spersonalizzazione delle relazioni, a un certo degrado dei legami sociali.

Nell'analisi della pubblicità occorre prescindere da queste valutazioni, pure importanti in altri contesti e porsi invece un'altra domanda. È la pubblicità a generare questo nuovo ruolo dei prodotti caricandoli di significati impropri nella logica tradizionale della differenziazione di immagine, oppure la pubblicità si inserisce in un processo generale che non determina e, in presenza di trasformazioni sociali che attribuiscono un ruolo informativo ai prodotti, si inserisce come canale che interagisce con altri fattori nell'arricchire i prodotti di significati nuovi e in parte impropri?

Nella prima interpretazione la pubblicità ha ovviamente una valenza negativa perché imbroglia i consumatori facendogli credere che i prodotti sono legati a problemi, quindi li convince a pagare di più per qualcosa che non esiste e che anzi è frutto della suggestione operata dalla stessa pubblicità. Si ricade nel caso della pubblicità ingannevole non perché mente relativamente alle caratteristiche tecniche e funzionali di un prodotto, ma perché inganna riguardo ai suoi possibili attributi comunicativi. Occorre però dimostrare o, almeno essere convinti, che la pubblicità sia il principale determinante di quelle trasformazioni sociali che consentono ai prodotti di avere significati impropri.

Nel secondo caso la pubblicità si inserisce, forse in modo opportunistico, in trasformazioni sociali che non determina e riempie di informazioni i prodotti per colmare un vuoto di offerta informativa. Il produttore in questo caso riesce ad internalizzare le economie esterne generate in parte dalla pubblicità e in parte dalle interazioni sociali collegate al suo prodotto e trasforma queste esternalità in profitto facendo pagare un prezzo maggiore dei costi di produzione che sopporta. La pubblicità contribuisce a liberare quelle esternalità e le trasforma in una rendita per il produttore.

Un ultimo elemento di analisi dei contenuti pubblicitari è costituito dalla dimensione etica del messaggio pubblicitario. Talvolta, anche se i contenuti pubblicitari da tutti gli altri punti di vista sono corretti, l'uso di certi registri informativi può essere inaccettabile per talune categorie di cittadini. È un problema che si è posto ad esempio con recenti campagne Benetton, oppure si pone in relazione alle pubblicità degli alcolici. Si tratta naturalmente di un terreno delicato dove si scontrano esigenze legittime, ma per alcuni versi contrapposte. Da un lato c'è la libertà di espressione, un bene considerato di base nella nostra società. Dall'altro ci sono la sensibilità, le credenze, talvolta le religioni o i miti di categorie di cittadi-

ni per i quali alcune zone informative assumono un carattere inviolabile.

Il problema è accentuato da due caratteristiche della pubblicità. La prima riguarda la sua visibilità, specie per l'esterna e per la televisiva, e la sua leggibilità. L'imponenza di certe campagne pubblicitarie rende i messaggi particolarmente visibili e presenti nella vita dei cittadini enfatizzandone anche gli aspetti contraddittori. Inoltre il messaggio pubblicitario è costruito proprio con lo scopo di essere massimamente visibile e leggibile, per aumentarne la produttività e facilitare l'uso delle informazioni che contiene.

La seconda caratteristica riguarda il linguaggio pubblicitario che ricorre spesso a decontestualizzazioni, citazioni, rimandi, con l'obiettivo di coprire numerosi significati, di arricchirsi di attributi simbolici già presenti nella cultura collettiva, e quindi di aumentare la sua portata informativa, pur nella sinteticità dello spazio a disposizione. La citazione decontestualizzata corre però il rischio di diminuire o modificare lo spessore semantico dell'informazione citata, rendendola inaccettabile e anche offensiva. Insomma: «Scherza coi fanti ma lascia stare i santi».

I limiti dell'«offesa» sono naturalmente variabili a seconda dell'abitudine alla decontestualizzazione, del grado di integralismo di una società, dell'abitudine alla diversità, del grado di tolleranza di una cultura. L'accettabilità sociale dei linguaggi è inoltre variabile nel tempo come l'evoluzione della sensibilità all'erotismo e alla violenza nelle immagini audiovisive ha mostrato negli ultimi quaranta anni.

#### *4. I problemi di regolamentazione della pubblicità*

Dai paragrafi precedenti emerge come la pubblicità viva in un ambiente complesso dove operano molte parti in gioco e richieda dunque un contesto istituzionale che garantisca un funzionamento accettabile e che tenga conto delle diverse dimensioni, informative, economiche, concorrenziali ed etiche che contraddistinguono la pubblicità. La complessità delle interazioni in gioco e le asimmetrie presenti, soprattutto tra investitori e consumatori, rendono inadeguati i meccanismi di autoregolazione tipici del mercato soprattutto sul terreno della veridicità e dell'offesa verso convinzioni morali, civili e religiose di particolari categorie di cittadini.

Assicurare la veridicità, e quindi una certa credibilità della pubblicità, è dunque la prima esigenza istituzionale.

Diverse istituzioni contribuiscono a definire il quadro regolamentativo della pubblicità.

Il giudice ordinario interviene sulla base di norme distribuite nel Codice civile e penale. In passato la giurisprudenza ha mostrato più attenzione agli effetti della pubblicità sui concorrenti che a quelli sui consumatori. L'intervento pratico del giudice ordinario è reso inefficace dai tempi processuali.

L'Autorità per la Tutela della Concorrenza e del Mercato ha un'apposita sezione per il controllo della pubblicità ingannevole in base alla Legge n. 74 del 1992 che interviene sulla base di segnalazioni di aziende concorrenti, organi istituzionali, associazioni di consumatori e semplici cittadini. Valutata la segnalazione viene avviata un'istruttoria, con interventi delle parti, e infine l'autorità emette un giudizio e nel caso la pubblicità sia giudicata ingannevole ne sospende la pubblicazione. Le sentenze anche se pur più rapide di quelle della giustizia ordinaria richiedono quasi un anno di tempo e normalmente arrivano quando la campagna pubblicitaria in questione è già finita. L'Autorità può anche ordinare la pubblicazione della sentenza o imporre sanzioni pecuniarie, ma fino alla metà del 1994 non è mai accaduto.

Infine esiste l'Istituto per l'Autodisciplina Pubblicitaria un organismo privato promosso dagli operatori del settore pubblicitario che interviene sulla base di un codice di autodisciplina. Tra i promotori dell'Istituto sono rappresentati utenti pubblicitari, agenzie e professionisti della pubblicità, mezzi di comunicazione, ma non i consumatori o le loro associazioni. Il procedimento del Giurì è molto rapido e richiede normalmente meno di un mese dalla segnalazione.

In Italia il quadro normativo in materia pubblicitaria, almeno fino al 1992, è caratterizzato da articoli sparsi nel Codice civile e penale, da leggi speciali di volta in volta emanate per risolvere problematiche connesse a un certo prodotto o a un certo servizio specifico. Manca, ed è sempre mancato, un quadro di insieme, una specie di testo unico in materia (Amicarelli et al., 1993).

Il problema della pubblicità è visto in relazione alla concorrenza sleale piuttosto che al problema della corretta informazione del consumatore. Quello che viene sanzionato è il danno agli altri concorrenti a causa di pratiche commerciali non conformi alla correttezza professionale.

Vi sono poi alcuni articoli del Codice penale che reprimono alcuni abusi pubblicitari come quelli sulle immagini oscene, sull'attentato alla morale familiare, sulla pubblica decenza, sull'incolumità pubblica, sul commercio e la somministrazione di medicinali guasti e di sostanze alimentari nocive e, infine, sulla credulità popolare.

Solo con la Legge n. 74 del 1992 l'Italia ha adottato una norma generale sulla pubblicità ingannevole che prende come riferimento anche gli interessi generali dei consumatori. Questa Legge costituisce l'attuazione della Direttiva CEE n. 450 del 1984.

Inoltre negli ultimi anni sono stati adottati provvedimenti relativi a singoli settori spesso in attuazione di direttive CEE, e si è passati da una situazione di carenza legislativa (all'inizio degli anni Ottanta) ad un sistema fitto di leggi talvolta in contrasto tra loro e comunque prive di un disegno coerente.

Tra i settori dove la pubblicità è regolamentata in modo specifico ci sono: i prodotti alcolici, i prodotti da fumo, i servizi finanziari e immobiliari, i prodotti farmaceutici e le acque minerali, i prodotti alimentari ed agrari, la pubblicità destinata ai minori, i prodotti cosmetici.

Nella maggior parte di questi casi le norme sulla pubblicità sono contenute in leggi più generali che riguardano la produzione e la commercializzazione in quei settori.

##### *5. La tutela della veridicità della pubblicità*

Una pubblicità considerata generalmente poco credibile spinge i consumatori ad escluderla dalle proprie fonti informative e risulta dunque meno utile agli investitori e può spingerli ad utilizzare canali di comunicazione diversi per diffondere le informazioni desiderate ai consumatori. È dunque interesse delle imprese utenti e di tutti gli operatori del settore pubblicitario tutelare la reputazione della pubblicità inibendo quei comportamenti individuali che possono compromettere la credibilità di questa forma di comunicazione. Anche se c'è una convergenza di interessi, gli obiettivi specifici di consumatori ed imprese sono differenti. Queste puntano all'eliminazione di quelle forme di pubblicità ingannevoli che possono danneggiare l'efficacia delle altre comunicazioni pubblicitarie. Difendono dunque i propri investimenti (gli utenti) e il proprio lavoro (i professionisti) che verrebbero minacciati se ci fosse una caduta di credibilità della

pubblicità. La protezione dei consumatori che ne deriva è strumentale a quegli obiettivi e limitata dal loro raggiungimento. Anche i consumatori hanno un evidente interesse a proteggersi da tutti gli abusi e gli inganni pubblicitari perché li danneggiano direttamente, ma sono anche interessati al fatto che la pubblicità sia generalmente credibile (non solo al fatto che sia considerata tale) e che le imprese e i professionisti abbiano sufficienti disincentivi ad operare comportamenti scorretti.

I consumatori utilizzano la pubblicità per ridurre il proprio lavoro informativo e quindi una pubblicità considerata poco credibile aumenterebbe il lavoro di verifica delle informazioni fornite e potrebbe determinare un *trade-off* negativo tra rischio nell'uso delle informazioni pubblicitarie e lavoro necessario per validarne la veridicità.

Verso la veridicità dell'insieme della pubblicità convergono quindi gli obiettivi di diverse categorie in gioco: quelli dei produttori che altrimenti vedono vanificarsi gli effetti dei propri investimenti, quelli dei consumatori che non vogliono essere imbrogliati e tendono ad adottare strategie che minimizzino gli sforzi informativi per determinare qualità e prezzo dei prodotti, quelli dei professionisti della pubblicità che difendono il proprio volume di affari destinato a contrarsi in presenza di una pubblicità considerata poco credibile.

Sebbene esistano questi interessi collettivi, alcuni operatori possono avere incentivi a diventare *free-rider*, anzi, in assenza di barriere istituzionali, proprio la generale credibilità della pubblicità renderà convenienti comportamenti scorretti. Infatti un singolo operatore può avere interesse a disseminare informazioni false sui suoi prodotti in vista di profitti di breve periodo e l'interesse sarà tanto più alto quanto più la pubblicità sarà normalmente ritenuta credibile. Naturalmente questa strategia è conveniente solo in una logica *hit and run*, perché un'eventuale pubblicità ingannevole oltre a danneggiare tutta la pubblicità minerà la credibilità di quel singolo operatore.

Le forze del mercato non bastano a limitare questi comportamenti opportunistici e d'altra parte il danno che il singolo *free-rider* può portare all'insieme degli operatori è notevole. Questi infatti non solo sfrutta le esternalità positive (la credibilità della pubblicità) del comportamento corretto degli altri senza pagarne il prezzo, ma genera esternalità negative (abbassa la reputazione di tutta la pubblicità) che coinvolgono sia gli operatori che i consumatori. Questo comportamento però viene penalizzato solo in un gioco ripetuto, mentre

in questo caso il *free-rider* tende a partecipare a solo uno stadio del gioco. Occorrono dunque meccanismi istituzionali più solidi che definiscano l'ingannevolezza della pubblicità e che consentano di prevenire e reprimere comportamenti devianti.

La definizione di pubblicità ingannevole presenta però numerosi problemi sia teorici che pratici.

Nel Decreto n. 74 del 1992 che converte in Legge la Direttiva CEE sulla pubblicità ingannevole, questa viene definita in modo molto vasto. È ingannevole infatti la pubblicità che in qualunque modo induca in errore le persone alle quali è rivolta e possa pregiudicare il loro comportamento economico. La definizione del Codice di Autodisciplina è per alcuni versi meno ampia e si riferisce ad ogni dichiarazione e rappresentazione che possa trarre in errore i consumatori.

Definizioni così ampie richiedono naturalmente un raffinato lavoro di interpretazione. Infatti ogni annuncio pubblicitario, alla luce di quelle definizioni può essere considerato potenzialmente ingannevole. Occorre dunque prestare molta attenzione non solo alle norme di riferimento, ma alla pratica concreta di regolamentazione, alle tradizioni giurisprudenziali, al modo con cui le diverse forze in gioco interagiscono nei diversi organismi istituzionali.

Non sempre infatti l'interpretazione viene fatta in modo cogente tenendo presente l'interesse informativo del consumatore, mentre emerge più frequentemente la considerazione, tipica della tradizione legislativa italiana, di privilegiare gli interessi delle eventuali altre imprese danneggiate. Anche una semplice osservazione empirica degli annunci effettivamente pubblicati e trasmessi mostra come il lavoro interpretativo delle norme svolto dai diversi organismi di regolamentazione sia costruito con maglie abbastanza larghe.

Va peraltro riconosciuto che il concetto di ingannevolezza nella comunicazione pubblicitaria e commerciale si presenta di difficile definizione e muta a seconda del contesto sociale e culturale di riferimento. Come osservano Beales, Craswell e Salop (1981) ripercorrendo l'esperienza della FTC, possono essere definiti diversi livelli di ingannevolezza.

Al livello più basso una pubblicità è ingannevole se fa una dichiarazione falsa su qualsiasi dato di fatto. In questo senso stretto la pubblicità non deve raccontare bugie, e deve essere in grado di provare in qualsiasi momento le sue affermazioni. La pubblicità letteralmente falsa non porta alcun vantaggio ai consumatori e va sempli-

cemente vietata in modo anche più stretto di quanto non succeda attualmente. Ad esempio nel 1993 sono occorsi mesi per eliminare nella pubblicità televisiva di giocattoli la rappresentazioni di prestazioni che erano impossibili nella realtà. È possibile che talvolta la nozione di "esagerazioni palesemente iperboliche" che l'articolo 2 del Codice di Autodisciplina Pubblicitaria consente, sia utilizzata a proposito di annunci che sarebbero più propriamente classificabili come ingannevoli.

D'altra parte, una pubblicità può essere letteralmente vera, ma fuorviante, nel senso che induce i consumatori a false supposizioni sul prodotto. Ad esempio un annuncio può affermare «nessun prodotto è più efficace nel battere la calvizie» (vero se tutti i prodotti sono ugualmente inefficaci) oppure «questo elettrodomestico pensa ai consumatori e adotta standard di sicurezza più stretti» (vero, ma non rilevante nel caso gli standard siano obbligatori). Il contesto dunque può rendere un'informazione letteralmente vera inutile per qualificare un prodotto, oppure può spingere il consumatore a valutarla erroneamente. Va notato che un'informazione vera può essere invalidata sia per l'omissione di altre informazioni rilevanti, sia per la fornitura di altre informazioni che confondono il senso della prima.

Naturalmente quanto il consumatore può esser fuorviato e quindi il grado di pericolosità di questi comportamenti informativi, dipende dagli standard culturali e semantici del paese. Consumatori abituati a decodificare pubblicità ambigue si faranno fuorviare meno facilmente. Da qui la possibilità di applicare standard di protezione più rigidi per alcune categorie quali i bambini.

Una terza definizione ancora più stretta può sostenere che una pubblicità è ingannevole se produce delle opinioni errate su qualunque elemento fattuale in qualche consumatore. Può infatti darsi il caso che un determinato annuncio pubblicitario risulti ingannevole per alcune categorie di consumatori e non per altri.

Il problema è naturalmente stabilire qual è il grado di opinioni errate (ossia qual è l'importanza degli attributi informativi coinvolti) e qual è la percentuale di consumatori interessata perché la pubblicità sia considerata ingannevole. Quella stessa pubblicità può infatti rivelarsi utile per alcune categorie di consumatori e quindi un suo divieto può ridurre i benefici per alcune categorie.

In questi casi più ambigui l'organismo che si trova a dover effettuare le valutazioni dovrebbe fare delle valutazioni costi/benefici

considerando ad esempio se l'eventuale ingannevolezza riguarda un aspetto fondamentale del prodotto oppure un attributo secondario e pesando gli svantaggi per i consumatori eventualmente fuorviati contro i vantaggi per le categorie per cui quella pubblicità è utile. In teoria le valutazioni dovrebbero appoggiarsi su verifiche empiriche statisticamente rappresentative, ma nella pratica questo è raramente possibile a causa dei tempi molto ristretti.

Se invece si stabilisce che la legge debba proteggere i più ignoranti e creduloni, debba cioè posizionarsi in modo da eliminare ogni grado di ingannevolezza riferito anche a frange minoritarie di consumatori, possono essere eliminate pubblicità altrimenti utili o informative per una parte rilevante di consumatori. Nella tradizione del *common law* raramente si trova questo orientamento così estremizzato, ma anche nella nostra tradizione giuridica non sempre è presente. Nel diritto commerciale romano ad esempio, la tendenza era a tutelare quei cittadini che nello svolgere commerci e affari avevano già utilizzato la «diligenza del buon padre di famiglia».

Nella pratica non è facile distinguere tra la pubblicità ingannevole e il problema dell'informazione imperfetta dei consumatori.

Come si è visto non è possibile arrivare ad avere tutte le informazioni rilevanti per ogni decisione di acquisto perché sarebbe scomodo e troppo costoso. Il problema diventa dunque quello di valutare in ogni situazione se intervenire sul mercato dell'informazione per migliorare l'efficienza del mercato dei prodotti.

Gli interventi sulla dimensione etica dei messaggi pubblicitari si presentano altrettanto problematici.

Come si è visto nel paragrafo 4 certi annunci possono offendere categorie di cittadini per i contenuti o il linguaggio utilizzato in base a parametri culturali o religiosi. In una società molto monolitica e con sensibilità culturali uniformi il concetto si riduce semplicemente ad una sanzione delle devianze informative. In società più complesse e poliedriche la questione è più complicata perché le direzioni di offesa e inaccettabilità possono essere numerosissime.

In un concetto di tutela portato all'estremo è sufficiente che un consumatore si senta offeso perché una pubblicità sia considerata offensiva. Anzi il fatto stesso che il consumatore si senta offeso indica che, almeno per qualcuno, la pubblicità è offensiva. D'altra parte in una società articolata il «comune senso del pudore» o il «comune senso della decenza» o il «grado accettabile di violenza», solo per citare alcuni esempi, sono concetti che cessano di esistere in quanto

categorie generali e si differenziano secondo le sensibilità dei singoli gruppi di cittadini. Ma in questo caso chi giudica una pubblicità deve decidere a quale livello di sensibilità ancorarsi.

È anche possibile un approccio molto pragmatico e strettamente ancorato alla definizione degli obiettivi della tutela. Questa infatti raramente è fine a se stessa (nel qual caso è più facile scivolare su un concetto assoluto di tutela) ma è strumentale ad altri obiettivi, ad esempio al mantenimento della credibilità e dell'accettabilità sociale della pubblicità.

In questo caso si misurerà l'accettabilità dell'offesa sulla base dell'importanza del gruppo di riferimento, della sua percezione dell'offesa e delle sue possibilità di influire sugli obiettivi generali. Si sanzioneranno cioè quegli annunci che fanno arrabbiare molto gruppi in grado di effettuare azioni che minano la credibilità generale della pubblicità. È evidente che con un approccio del genere saranno maggiormente tutelati i valori di un gruppo molto identificato, molto irascibile e propenso alla mobilitazione, mentre saranno meno tutelati i valori di gruppi più numerosi, ma meno determinati ideologicamente e meno estremisti.

## 6. *Il ruolo e l'evoluzione dell'autodisciplina*

In molti paesi europei la regolamentazione della pubblicità si è sviluppata attraverso sistemi di autodisciplina che convivono con norme giuridiche statali sulle quali peraltro hanno esercitato influssi rilevanti.

Con l'autodisciplina pubblicitaria gli operatori scelgono di assoggettare i propri comportamenti a regole stabilite di comune accordo e accettate da tutti i partecipanti.

Il primo esempio di autodisciplina è il *Codice delle pratiche leali in materia di pubblicità* emanato nel 1937 dalla Camera di Commercio Internazionale di Parigi, allora un organismo privato non ufficiale. I principi di quel Codice sono tuttora alla base della maggior parte dei sistemi di autoregolamentazione. La pubblicità deve essere rispettosa della persona umana; non deve sfruttare la notorietà altrui; non deve gettare discredito sui concorrenti e sui loro prodotti; deve essere riconoscibile come tale; non deve recare danni ai minori; non deve indurre il consumatore a pratiche pericolose per se stesso e per gli altri.

Come si vede l'attenzione è più concentrata sul mantenimento di rapporti stabili tra i concorrenti che sul miglioramento delle decisioni di acquisto del consumatore.

La velocità con cui si sono diffusi nel dopoguerra i sistemi di regolazione volontaria della pubblicità può essere spiegata anche con una sorta di *preemptive strategy* da parte degli operatori del settore che hanno scelto questa strada prima che arrivasse una regolazione statale quasi sicuramente più restrittiva e probabilmente incapace di cogliere le specificità del settore pubblicitario. Infatti il primo, e riconosciuto, obiettivo dei codici di autoregolamentazione è difendere gli operatori stessi da attacchi esterni, valorizzando il loro lavoro, le loro capacità e le loro professionalità. Come in tutte le autoregolamentazioni delle professioni la tutela degli interlocutori (consumatori o clienti) è strumentale al mantenimento della stabilità e delle prerogative della professione in questione e l'eventuale sanzionamento dei propri membri è subordinato al danno che il comportamento deviante provoca al gruppo di riferimento.

Il *Codice di autodisciplina pubblicitaria* fu promulgato in Italia nel 1966 con un'iniziativa unitaria di tutte le categorie pubblicitarie italiane, mentre nel 1951 l'UPA (Utenti Pubblicità Associati) aveva presentato il primo Codice morale della pubblicità.

All'Istituto di autodisciplina aderiscono agenzie, mezzi, centri media, utenti pubblicitari, concessionarie di pubblicità, i produttori di filmati, i consulenti pubblicitari, tramite le rispettive associazioni di categoria la clausola di accettazione del Codice è inserita in tutti i contratti pubblicitari che coinvolgano almeno uno degli aderenti; di conseguenza la sfera di applicazione è molto ampia e praticamente tutta la pubblicità italiana è soggetta alle regole del Codice di autodisciplina.

Gli organi principali dell'autodisciplina sono il Giurì e il Comitato di controllo.

Il Comitato di controllo prepara i lavori del Giurì sottoponendo la pubblicità ritenuta non conforme. In casi di urgenza e manifesta contrarietà al Codice, può emettere ingiunzioni di desistenza, cui la parte può appellarsi al giurì. Inoltre svolge un lavoro preventivo esprimendo, su richiesta della parte, pareri su pubblicità non ancora diffuse, oppure con inviti preventivi a modificare la pubblicità onde evitare il ricorso al Giurì.

Il Giurì è un organo giudicante che esamina la pubblicità che gli viene sottoposta e si pronuncia su di essa con decisione definitiva e

inappellabile. Nel caso la pubblicità sia ritenuta contraria al Codice ne ordina la sospensione. In casi più rari può ordinare la pubblicazione della sua decisione.

Secondo il Codice di autodisciplina chiunque ritenga di subire pregiudizio da attività può segnalare il fatto. Il Comitato di controllo funge da filtro e riceve le segnalazioni provenienti da singoli consumatori, organizzazioni di consumatori o altre associazioni, membri del Comitato di controllo stesso. Il procedimento in questo caso è gratuito.

Chi si ritiene danneggiato può presentare ricorso direttamente al Giurì (ma in questo caso pagando una somma che copra le spese dell'organismo) che nel giro di un mese nomina un relatore, riceve le deduzioni delle parti, le convoca e prende una decisione e in seguito deposita la pronuncia motivata.

Alla fine del 1992 il Giurì aveva emesso in totale oltre mille pronunce di cui circa metà su istanza di parte. Oltre alle 617 istanze al Giurì il Comitato di controllo ha emesso 670 ingiunzioni di desistenza di campagne già in atto e ha risolto in via breve 766 casi. Inoltre la segreteria dell'Istituto tratta un migliaio di casi l'anno in via informale e preliminare non dando luogo all'apertura di veri e propri procedimenti.

Negli ultimi anni si registra un aumento dei casi trattati dal Comitato di controllo, mentre sono in leggera riduzione le pronunce del Giurì.

In generale tre quarti delle pronunce del Giurì sono di condanna e comportano l'immediata cessazione della pubblicità.

Rispetto ad altri paesi europei l'Autodisciplina italiana ha registrato uno sviluppo originale con norme e procedure più di stampo giuridico e un certo peso delle sanzioni deterrenti erogate. Nel Giurì si registra una larga partecipazione di persone esterne al mondo professionale pubblicitario, tra cui magistrati e studiosi. Inoltre l'adesione quasi totale dei mezzi di comunicazione al Codice di autodisciplina e l'inserimento in tutti i contratti pubblicitari standard di una clausola di accettazione del Codice rendono praticamente impossibile che una campagna sanzionata possa essere comunque effettuata. In altri paesi le pronunce degli organi di autocontrollo assumono più la forma della condanna morale.

Tra le ragioni di questo sviluppo peculiare c'è probabilmente un'opera di sostituzione nei confronti della magistratura ordinaria per ragioni sia di efficienza sia di specificità della competenza.

In 28 anni di esistenza dell'Autodisciplina di fronte a oltre mille pronunce emesse dal Giurì si sono registrati solo 4 ricorsi alla magistratura ordinaria. L'unico pendente riguarda il testimonial di uno spot relativo all'acqua minerale che il Giurì aveva dichiarato contrario al Codice.

### *7. Che autorità e che regime per il controllo della pubblicità*

Lo sviluppo dei sistemi di autocontrollo della pubblicità e il successo dell'Autodisciplina in Italia, non esaurisce il problema della tutela del consumatore nei confronti degli abusi della pubblicità. Da un lato si pone infatti il problema di valutare i vantaggi relativi dell'Autodisciplina rispetto a sistemi giuridici ordinari, considerando inoltre i possibili miglioramenti; dall'altro si tratta di legare il terreno di azione dell'Autodisciplina, tutto sommato limitato sia come campo di applicazione che come tipologia di rimedi, ai problemi più generali di regolamentazione della fornitura di informazioni commerciali al consumatore.

Come si è visto nei precedenti paragrafi, esistono numerose parti in gioco con interessi solo parzialmente convergenti e le soluzioni possibili sono diverse, sia in termini di regolamentazione che di autorità coinvolte. Nei confronti della legge statale l'autodisciplina ha diversi vantaggi sia in termini di norme che in termini di procedure.

Il vantaggio maggiore consiste nella rapidità dell'intervento che è un requisito essenziale nel settore pubblicitario. I tempi medi di un'istanza al Giurì si sono ulteriormente ridotti da 2 mesi a 15-20 giorni e naturalmente, se il caso è risolto direttamente dal Comitato di controllo, si abbreviano ulteriormente. Nulla di paragonabile ai 5-6 anni richiesti dai tre gradi di un processo civile. Anche considerando solo fasi preliminari del primo grado i tempi dei procedimenti ordinari sono comunque incompatibili con quelli pubblicitari dove una campagna televisiva si svolge spesso nel giro di un mese. Gli stessi pronunciamenti dell'Autorità Garante della Concorrenza, avviati dopo il 1992, hanno richiesto mediamente quasi un anno, un tempo decisamente troppo lungo per la comunicazione commerciale, soprattutto se l'unica sanzione applicata è quella della cessazione della campagna, quando questa non solo è già terminata, ma addirittura dimenticata.

Un secondo punto di forza è costituito dal continuo aggiornamento del Codice, fatto essenziale in un settore dinamico come quello della pubblicità. Nei 28 anni di esistenza vi sono state 19 edizioni del Codice di autodisciplina con aggiornamenti e integrazioni che nell'ultimo periodo hanno assunto cadenza annuale.

I principali punti di debolezza dell'Autodisciplina sembrano invece essere il limitato potere sanzionatorio e il mancato coinvolgimento nell'Istituto di Autodisciplina delle parti potenzialmente lese, ossia dei consumatori.

Nonostante il Giurì abbia possibilità più ampie, la sanzione più comunemente applicata è quella della cessazione della campagna. La pubblicazione della sentenza viene usata molto raramente e *quasi mai la pubblicità correttiva, pure in teoria contemplata*. Anche se esponenti dell'Istituto di Autodisciplina e rappresentanti del mondo pubblicitario hanno dichiarato più volte che la cessazione della campagna costituisce una sanzione sufficiente, emergono alcuni punti deboli. La semplice cessazione della campagna non impedisce azioni *bit and run*; un operatore può cioè programmare una campagna, fuori dalle norme, molto concentrata nel tempo, contando di aver raggiunto la maggior parte dei contatti previsti prima dell'eventuale sentenza del Giurì. Da interviste realizzate con agenzie di pubblicità risulta che questa è spesso la strategia seguita in caso di temi o linguaggi controversi. Il pronunciamento contrario del Giurì può in questi casi avere l'effetto di far parlare ulteriormente, attraverso articoli di commento, di una campagna breve ed intensa a condizione naturalmente che sia sufficientemente controversa.

In secondo luogo, anche in assenza di strategie *bit and run*, i tempi ristretti delle campagne pubblicitarie riducono il potere di deterrenza della sospensione della campagna perché comunque in un mese la maggior parte dei contatti sono già stati raggiunti.

Infine in alcuni mezzi di comunicazione la cessazione della campagna avviene solo con tempi lunghi. Nei mensili ad esempio l'eventuale cessazione è visibile solo il mese successivo e nelle affissioni al successivo turno di attacchinaggio.

La cessazione della campagna dovrebbe penalizzare l'utente che non può usare il materiale prodotto per successive campagne e costituire inoltre una condanna morale all'interno dell'ambiente. Ma senza la pubblicazione del pronunciamento o l'uso di pubblicità correttiva non viene intaccato quello che è l'*asset* principale dell'in-

vestitore pubblicitario ossia la credibilità pubblica, non quella semi privata all'interno degli addetti ai lavori.

D'altra parte l'uso "leggero" delle sanzioni ha una sua giustificazione. Infatti, al di là delle intenzioni individuali, costituisce la condizione di coesione di un istituto privato il cui funzionamento non sia imposto da alcuna norma esterna. Un uso più incisivo delle sanzioni aumenterebbe le spinte centrifughe e alzerebbe gli inventivi ad abbandonare l'adesione al sistema di autoregolazione.

Il mancato coinvolgimento dei consumatori nella compagine dell'Autodisciplina ne abbassa la credibilità sia nella funzione giudicante che in quella di aggiornamento delle norme. Come si è mostrato nei paragrafi precedenti la tutela dei consumatori persegue obiettivi parzialmente diversi se considerata dal punto di vista dei consumatori stessi oppure delle imprese che inviano e realizzano messaggi pubblicitari.

Per i secondi l'aver sanzionato una pubblicità considerata ingannevole costituisce testimonianza sufficiente di autoregolamentazione. Per i primi è invece essenziale che i disincentivi verso comportamenti scorretti siano sufficienti.

Negli ultimi anni si è verificata una crescita dei sistemi di autoregolamentazione in diversi settori specie a causa della rigidità e della complessità dei procedimenti giudiziari ordinari. Si tratta spesso di forme arbitrali standardizzate per i singoli settori con riti semplificati in funzione dell'ammontare delle controversie e delle loro caratteristiche; ma tra le condizioni essenziali per il successo di questi sistemi di giustizia autogestita si trova sempre un coinvolgimento adeguato di tutte le parti in causa, soprattutto di quelle potenzialmente danneggiate.

Riguardo all'Autodisciplina pubblicitaria va ricordato che fino a pochi anni fa nel contesto italiano le associazioni dei consumatori erano molto deboli e non sempre dotate di sufficiente rappresentatività. Inoltre si riteneva che i principali danneggiati fossero i concorrenti, ma la situazione è cambiata e un coinvolgimento diretto delle associazioni dei consumatori appare una condizione essenziale per lo sviluppo ulteriore dell'Autodisciplina.

Resta aperto il problema di un ampliamento degli interventi e di una loro articolazione. In molti casi non è semplice definire ingannevole o no un annuncio pubblicitario e il semplice sanzionamento con l'obbligo di cessazione della campagna potrebbe non essere un intervento efficiente. Da questo punto di vista la pubblicazione della

sentenza o la pubblicità correttiva, non rappresentano un'ulteriore articolazione, ma solo il modo di dare un peso più incisivo, e dotato di potere di deterrenza, all'intimazione di cessazione. Nel caso della pubblicità ingannevole per tutti oppure decisamente falsa, la deterrenza e la capacità di esecuzione delle decisioni sono importanti poiché non esiste alcun vantaggio per i consumatori nella diffusione di queste pubblicità che devono essere decisamente espulse dal mercato. In casi più sfumati occorrerebbero interventi più articolati che si muovano sul terreno informativo escludendo ad esempio alcuni richiami oppure includendo alcune informazioni che chiariscano termini e limiti dell'annuncio. Qualcosa del genere viene previsto per legge in alcuni settori (per esempio: medicinali o tassi d'interesse), ma probabilmente occorrerebbero interventi più puntuali calibrati caso per caso messi in opera da un'autorità specifica dotata di una forte competenza sul settore, di potere sufficiente e della velocità necessaria. Si tratta di un compito che potenzialmente potrebbe essere svolto sia dall'Autorità antitrust che dall'Istituto di Autodisciplina, ma in tutti e due i casi occorre una maggiore attenzione e grande flessibilità.

## Riferimenti bibliografici

- ALBION M. (1983), *Advertising's Hidden Effects*, Auburn House Publishing, Boston.
- AMICARELLI M., PIZZOTTI E., ROSSOTTO R., UNNIA F. (1993), *Pubblicità: permessi e divieti nei paesi Cee*, Bridge Editore, Milano.
- BEALES H., CRASWELL R., SALOP S. (1981), *The Efficient Regulation of Consumer Information*, «Journal of Law & Economics», vol. 24, December.
- BOYER K. D., LANCASTER K. M. (1986), *Are There Scale Economies in Advertising*, «Journal of Business», 3.
- CAVALIERE A. (1993), *Qualità dei prodotti, pubblicità non informativa ed equilibri di segnalazione*, «Economia Politica», n. 3.
- COLLEY R. H. (1961), *Defining Advertising Goals for Measured Advertising Results*, Association of National Advertisers, New York.
- COMANOR W. S., WILSON T. A. (1979), *Advertising and Competition: A Survey*, «Journal of Economic Literature», 27.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1988), *TV Broadcasting in Europe and the New Technologies*, Bruxelles.
- D'IPPOLITO G. (1992), *Diritto della pubblicità*, Federico Ceratti Editore, Milano.
- D'IPPOLITO G., UNNIA F. (1993), *La pubblicità: la tutela del consumatore nelle sentenze del Giurì di Autodisciplina*, «Italia Oggi», 7, 10, 14, dicembre.
- FARRIS P., ALBION M. (1980), *Determinants of the Advertising-Sales Ratio*, «Journal of Marketing», 44.
- FUSI P., TESTA P. (1991), *Diritto e pubblicità*, Lupetti & Co. Editrice, Milano.
- GAMBARO M. (1985), *Informazione mass-media e telematica*, CLUP-CLUED, Milano.
- GAMBARO M. (1988), *Investimenti pubblicitari, concorrenza nel commercio e concentrazione nell'industria alimentare*, «Commercio, Rivista di Economia e Politica Commerciale», n. 31.
- GAMBARO M., SILVA F. (1992), *Economia della televisione*, il Mulino, Bologna.
- GOMES L. J. (1986), *The Competitive and Anticompetitive Theories of Advertising: An Empirical Analysis*, «Applied Economics», 18.
- GROSSMAN G., SHAPIRO C. (1984), *Informative Advertising with Differentiated Advertising*, «Review of Economic Studies».
- IAP (1993), *Autodisciplina pubblicitaria: 27° anno di attività*, Milano.
- KALDOR N. (1950), *The Economics of Advertising*, «Review of Economic Studies», 18.
- LABAND D. (1986), *Advertising as Information: An Empirical Note*, «Review of Economics and Statistics», n. 68.
- LAMBIN J. (1976), *Advertising Competition and Market Conduct in Oligopoly Over Time*, North Holland, Amsterdam.
- LAWLOR E. (1988), *Diritto di scelta e dinamica economica; l'obiettivo di una*

- politica europea dei consumatori*, Ufficio delle pubblicazioni della CEE, Lussemburgo.
- LUGLI G. (1991), *Pubblicità e promozione delle vendite: la missione dell'industria e della distribuzione*, «Trade Marketing», n. 3.
- KASSARJIAN H., KASSARJIAN W. (1988), *The Impact of Regulation on Advertising*, «Journal of Consumer Policy», 11.
- NELSON P. (1974), *Advertising as Information*, «Journal of Political Economy», vol. 81, July-August.
- POLLAY R., MITTAL B. (1993), *Here's the Beef: Factors, Determinants, and Segments in Consumer Criticism of Advertising*, «Journal of Marketing», vol. 57, July.
- PORTER M. (1976), *Interbrand Choice, Strategy and Bilateral Market Power*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- SCHMALENSEE R. (1972), *The Economics of Advertising*, North Holland, Amsterdam.
- SMITH P., SWANN D. (1979), *Protecting the Consumer*, Martin Robertson & Company, Oxford.
- STANTON W. J., VARALDO R. (1986), *Marketing*, il Mulino, Bologna.
- STEINER R. (1983), *Does Advertising Lower Consumer Price?*, «Journal of Marketing», 37.
- STIGLER G. J. (1961), *The Economics of Information*, «Journal of Political Economy», 69.
- SUTTON J. (1991), *Sunk Cost and Market Structure*, The MIT Press, London.
- SWAGLER R. M. (1980), *Consumers and the Market*, DC Heath and Company, Lexington.
- TEDLOW R. S. (1990), *New and Improved: the Story of Mass Marketing in America*, Heinemann Professional Publishing, Oxford.
- WILDE L. (1980), *The Economics of Consumer Information Acquisition*, «Journal of Business», vol. 53, 3.
- WOLINSKY A. (1987), *Brand Names and Price Discrimination*, «The Journal of Industrial Economics», 35, 3.

LE ORGANIZZAZIONI DEI CONSUMATORI  
E LA PRODUZIONE DI TEST COMPARATIVI  
di *Alberto Cavaliere*

*Introduzione*

Malgrado l'attività di tutela dei consumatori costituisca un fattore determinante nel funzionamento dei mercati, i suoi aspetti economici sono stati a lungo trascurati sia nella letteratura consumerista, maggiormente ricca di analisi giuridiche e sociologiche, sia nella stessa letteratura economica tradizionale, sebbene quest'ultima sia fondata sul concetto di "sovranità del consumatore". Vi sono probabilmente molteplici ragioni per questo stato di cose, fra queste trova sicuramente posto l'inadeguatezza della teoria economica dedicata al comportamento del consumatore, caratterizzata da individui omogenei, razionali e perfettamente informati. La nostra impressione è che questo tipo di teoria continui a costituire il punto di riferimento per le analisi consumeriste orientate a problemi di *public policy*, sebbene venga sostanzialmente citata per criticarne l'eccessiva astrattezza e la scarsa utilità<sup>1</sup>.

Questo genere di riferimento alla teoria economica non fa tuttavia giustizia dell'arricchimento del dibattito che si è verificato nel corso degli ultimi decenni nel campo dell'economia industriale, con numerosi contributi dedicati ai problemi della qualità e dell'informazione imperfetta, temi questi che sono invece cruciali per le politiche consumeriste. L'analisi microeconomica in particolare può offrire un terreno abbastanza neutrale per poter verificare il fondamento dell'intervento pubblico a favore dei consumatori, nonché per fornire giudizi di efficienza relativamente alle varie modalità di intervento<sup>2</sup>. Oppure ancora per discutere sui fondamenti della contrapposizione fra consumatori ed imprese, che da sempre ha animato il movimento per i diritti dei consumatori.

Questo saggio mira quindi a delineare i fondamenti economici delle attività di tutela dei consumatori, separando le motivazioni razionali dell'azione consumerista, dagli altri aspetti che hanno ispirato le politiche di tutela dei consumatori. Contrariamente a quanto si riteneva nella fase pre-interventista (Reich, 1991) della politica per il consumatore, non è sufficiente proteggere la libertà di contrattazione, reprimere qualsiasi comportamento ingannevole e impiegare la

politica antimonopolistica al fine di difendere la sovranità del consumatore (Trubeck, 1987). Esiste un problema specifico di informazione asimmetrica, fra imprese e consumatori, relativamente alla qualità ed ai prezzi dei beni e dei servizi, che impedisce ai consumatori di appropriarsi di tutti i benefici dello scambio. Nella fase interventista, che possiamo far coincidere con gli anni Sessanta e Settanta, si è creduto di poter porre rimedio a questo specifico fallimento del mercato attraverso l'estensione a settori sempre nuovi del regime di responsabilità oggettiva del produttore e mediante l'espansione delle regolamentazioni dirette della qualità dei prodotti (standard) e dell'informazione (etichette, avvertenze, etc.). Questo tipo di interventi è successivamente entrato in crisi a causa degli effetti indesiderati sull'allocazione delle risorse nei mercati dei beni e dei servizi. Ciò è dipeso anche dal fatto che le politiche di tutela del consumatore sembrano essersi ispirate in passato soprattutto a motivazioni di equità (la tutela del contraente più debole), trascurando le considerazioni di efficienza, che sarebbero scaturite dall'analisi degli incentivi con cui si confrontano gli agenti economici coinvolti dagli interventi suddetti.

L'accompagnarsi dei fallimenti dello Stato ai fallimenti del mercato ha progressivamente messo in luce anche in questo campo il ruolo potenziale che può essere svolto dal cosiddetto "terzo settore", costituito da quelle associazioni e fondazioni che operano senza scopo di lucro e che forniscono beni e servizi di importanza collettiva (paragrafo 1). Nel campo della tutela del consumatore queste organizzazioni hanno un'enorme importanza poiché si sono storicamente impegnate a produrre e distribuire test comparativi ai consumatori, nonché a rappresentarne gli interessi nelle varie sedi istituzionali: politiche, amministrative e giudiziarie.

In questo saggio ci concentreremo sulla prima di queste funzioni: la produzione e la distribuzione di test comparativi sui prezzi e sulla qualità dei prodotti (paragrafo 2). Dimostreremo infatti che il ruolo delle organizzazioni dei consumatori da questo punto di vista è insostituibile. Per raggiungere il nostro scopo ci porremo in una prospettiva spiccatamente microeconomica, assumendo come punto di partenza della nostra analisi i fallimenti del mercato dei prodotti riconducibili all'informazione asimmetrica sulla qualità dei beni, ed il fallimento degli stessi mercati dell'informazione (cfr. 2.1.). Sono proprio tali fallimenti che giustificano la presenza di organizzazioni dei consumatori dedite alla produzione ed alla diffusione di test compa-

rativi nelle economie industrializzate. Questa impostazione ci consentirà di fondare gli interventi a tutela del consumatore sul terreno dell'efficienza negli scambi e nella produzione, ancor prima che su quello dell'equità.

In seguito analizzeremo gli incentivi privati che presiedono alla costituzione di simili organizzazioni (cfr. 2.2.), intese soprattutto come imprese produttrici di test comparativi sulla qualità dei prodotti. Questo percorso di ricerca farà sì che i vincoli finanziari cui sono soggette tali organizzazioni emergano come un risultato dell'analisi. Pertanto anche il ruolo auspicabile che dovrebbe assumere l'operatore pubblico nei confronti delle organizzazioni dei consumatori - fornire un sussidio ove sia necessario - deriverà da considerazioni analitiche ben precise, oltre che dall'evidenza relativa ai fallimenti dell'intervento diretto dello Stato in questo campo.

Anche il fatto che le organizzazioni dei consumatori assumano solitamente la forma istituzionale di associazioni non lucrative, non può essere assunto come un dato ma deve essere fondato su un'analisi approfondita delle caratteristiche economiche delle attività di protezione dei consumatori e in particolare della produzione e diffusione di test comparativi, interrogandosi sul perché le medesime funzioni non possano essere svolte da semplici imprese orientate alla massimizzazione del profitto (cfr. 2.3.).

L'analisi empirica relativa alla struttura dell'attività di produzione di test comparativi in Europa (paragrafo 3) non intende essere soltanto una pura descrizione dell'esistente ma l'occasione di verificare alcune tendenze di fondo di questa attività, che anche l'analisi teorica sembra suggerire. In particolare il fatto che nel lungo periodo tenda a verificarsi un aumento della concentrazione nel controllo della rappresentanza del consumatore, attraverso il monopolio naturale dell'attività di produzione di test comparativi. Insieme alla concentrazione saranno esaminate sia le tendenze alla specializzazione ed all'integrazione verticale operanti in questo settore, sia i problemi di regolamentazione della sua espansione.

L'estensione, in tempi abbastanza recenti, del campo di attività delle organizzazioni dei consumatori ai servizi finanziari ed assicurativi, alle caratteristiche ecologiche dei beni e dei servizi e la liberalizzazione degli scambi con la formazione del mercato unico europeo, pongono nuove sfide a queste istituzioni (paragrafo 4). L'analisi di questi temi, apparentemente disgiunti fra loro, non può e non vuole essere esaustiva. Essa intende invece far emergere quei nuovi

elementi che, in un futuro prossimo, possono modificare il "modello" di protezione dei consumatori fondato sulla produzione di test comparativi così come è stato delineato nei paragrafi precedenti. In particolare nel caso dell'informazione sui servizi finanziari (cfr. 4.1.) e sulle caratteristiche ecologiche dei prodotti (cfr. 4.2.) le imprese condividono parzialmente con i consumatori l'incertezza sulla qualità. In tali casi le associazioni possono essere chiamate a svolgere funzioni che vanno oltre la produzione e la diffusione di informazione sulla qualità e sui prezzi e che implicano una partecipazione più attiva nella definizione dei prodotti e dei servizi. L'intensificarsi degli scambi internazionali e la formazione del mercato unico europeo (cfr. 4.3.) pongono invece in discussione i livelli di protezione del consumatore che dovrebbero essere comuni ai diversi sistemi economici. Gli effetti della maggiore o minore protezione del consumatore sugli scambi commerciali sono meno scontati di quanto possano apparire superficialmente, specie quando si considerino le funzioni peculiari delle organizzazioni consumeriste.

Infine nell'ultimo paragrafo tenteremo di analizzare il caso italiano alla luce dei risultati emersi e delle peculiarità che contraddistinguono il nostro paese che, come altri paesi dell'area mediterranea, sconta un notevole ritardo culturale, prima ancora che politico-economico, nella salvaguardia dei diritti e del benessere del consumatore (cfr. 5). In particolare, dal punto di vista delle organizzazioni dei consumatori, l'Italia si caratterizza per almeno tre elementi peculiari: 1) la totale assenza di interventi statali diretti o indiretti in questo settore; 2) la continuità nella presenza di organizzazioni di matrice politica e sindacale; 3) una certa proliferazione dell'iniziativa privata in tempi recenti. Tenteremo quindi di dar conto di queste peculiarità anche in base all'analisi generale precedentemente compiuta.

### *1. La tutela pubblica e l'organizzazione privata dei consumatori*

Diverse attività di tutela dei consumatori sono state tradizionalmente demandate allo Stato anche in considerazione delle caratteristiche di bene pubblico insite nelle diverse prestazioni in cui si traduce la tutela (Lane, 1983, p. 420). Secondo l'autorità pubblica gli interessi meritevoli di protezione riguardano la salute e la sicurezza dei singoli nell'ambito delle attività di uso e consumo di beni e ser-

vizi. La protezione dei consumatori in questo senso viene quindi garantita sia tramite la legge civile che per mezzo della regolamentazione amministrativa.

L'evoluzione delle norme relative alla responsabilità civile dei produttori per danni causati da beni e servizi difettosi è stata essenzialmente caratterizzata negli ultimi decenni dalla trasformazione del regime di responsabilità per colpa (*negligence*) in un regime di responsabilità oggettiva (*strict liability*)<sup>3</sup>. Il primo tipo di regime considera responsabile il produttore per danni causati da prodotti difettosi, nel caso in cui venga appurata la negligenza di quest'ultimo nel prendere le precauzioni necessarie ad evitare il danno e fa ricadere l'onere della prova direttamente sull'attore, cioè sul consumatore danneggiato. Nel regime di responsabilità oggettiva il produttore è invece comunque responsabile una volta appurato il contributo del prodotto nell'aver causato il danno e l'onere di provare il contrario ricade direttamente sul convenuto (cioè sul produttore stesso). Il passaggio da un regime all'altro è il frutto di una concezione interventista della politica per i consumatori che è andata prevalendo nel mondo occidentale a partire dagli anni Sessanta (Reich, 1991) e che è stata giustificata sia da motivazioni di efficienza che da motivazioni di equità (Priest, 1991). Dal lato dell'efficienza il regime di responsabilità oggettiva corrisponde all'esigenza di internalizzare il costo di qualsiasi incidente nell'attività che lo provoca, anche a fini di deterrenza degli incidenti stessi. L'incidenza sul costo totale di produzione e quindi sui prezzi di vendita dovrebbe infatti incentivare le imprese a prevenire il danno, ed i consumatori a contenere la domanda di beni potenzialmente dannosi. Dal lato dell'equità, l'estensione della protezione garantita dal regime di responsabilità oggettiva offre implicitamente una forma di assicurazione contro i danni derivanti da prodotti difettosi, che si estende a tutte le fasce di consumatori, indipendentemente dalla possibilità di ciascuno di contrarre un'assicurazione privata.

Un'altra forma di intervento pubblico consiste in norme amministrative che regolano la qualità e la sicurezza dei prodotti e dei servizi secondo standard prefissati. Gli standard hanno natura di bene pubblico e la loro fissazione deve quindi essere necessariamente promossa dall'intervento dello Stato che ne deve poi garantire anche l'effettiva applicazione. Di natura analoga sono le regolamentazioni dirette dell'informazione che le imprese devono fornire ai consumatori.

I fondamenti della regolamentazione amministrativa risiedono anche nei fallimenti del regime stesso di responsabilità civile. Un primo tipo di fallimento riguarda i casi in cui il danno inflitto ai consumatori è così ingente da superare le possibilità di indennizzo da parte del produttore, per cui parte del costo dell'incidente rimarrebbe a carico della vittima. Queste ultime situazioni hanno trovato soluzione nella conclusione di contratti di assicurazione, per indennizzi relativi alla responsabilità per danni, da parte delle imprese. La scarsa considerazione dei problemi di efficienza nella ripartizione dei rischi fra compagnie, imprese assicurate e consumatori ha però determinato la crisi stessa del regime di responsabilità oggettiva in situazioni mature come quella statunitense, in cui tale regime è andato estendendosi a settori sempre nuovi proprio al fine di proteggere maggiormente i consumatori<sup>4</sup>.

Si ritiene poi che il regime di *strict liability* non garantisca una protezione efficace in tutti quei casi in cui il danno inflitto a ciascun consumatore è limitato rispetto ai costi di transazione necessari ad intraprendere un'azione legale (Posner, 1986) per cui non esistono sufficienti incentivi per il singolo a far valere il proprio diritto a fini di compensazione. In questi casi l'organizzazione degli interessi dei consumatori in forma collettiva è necessaria per rendere effettiva la protezione del consumatore. Il contributo delle organizzazioni dei consumatori consiste nel favorire concretamente il superamento dell'ostacolo dei costi di transazione che impediscono sovente il ricorso alla legge da parte del singolo consumatore che ha subito un danno, specialmente se quest'ultimo non è di natura molto rilevante. Ciò risulta particolarmente evidente in quei paesi nei quali il sistema giudiziario consente alle Associazioni dei Consumatori di intraprendere le cosiddette *class actions*. Questo tipo di azioni legali consente di aggregare i reclami di piccola entità (*small claims*) che il consumatore non è interessato a far valere poiché i costi di transazione possono superare il surplus che al consumatore stesso deriva dall'uso del bene o comunque il valore atteso del rimborso del danno subito. Poiché nel loro insieme, questi piccoli danni possono costituire un danno socialmente rilevante, alcuni sistemi giudiziari riconoscono alle associazioni dei consumatori la possibilità di sostituirsi ai singoli individui nel promuovere direttamente l'azione legale (L'Heureux, 1992; Vaccà, 1994).

L'impegno delle organizzazioni dei consumatori sul fronte istituzionale si concretizza anche nella rappresentanza degli interessi di

questi ultimi nelle varie sedi di elaborazione ed applicazione della legislazione civile ed amministrativa. Inoltre le organizzazioni controllano continuamente sia la corretta applicazione che l'adeguatezza delle norme amministrative a tutela della qualità dei prodotti, esercitando anche un preciso ruolo politico e sociale nella mobilitazione dell'interesse dei consumatori. Tutte queste attività sono storicamente collegate alla protesta del movimento dei consumatori e quindi, secondo la terminologia di Hirschman (1970) consentono al consumatore di agire mediante strumenti di "Voce". Nel dar corpo alla voce degli associati le organizzazioni non solo proteggono l'interesse economico dei consumatori, ma incentivano le imprese a produrre beni sicuri rendendo effettiva la minaccia di sanzioni, pubblicità negativa e costi di gestione dei reclami. L'esistenza di queste associazioni è quindi importante non solo a fini di compensazione dei danni, ma anche a fini di deterrenza degli incidenti.

Le organizzazioni dei consumatori tuttavia concepiscono la tutela in un'accezione più ampia della legge civile e della regolamentazione amministrativa, poiché cercano di proteggere non soltanto la salute e la sicurezza, ma anche di garantire al consumatore il diritto effettivo alla soddisfazione più ampia possibile nelle attività di consumo di beni ed utenza di servizi, in piena assonanza con le preferenze individuali relative a tutte le caratteristiche qualitative dei beni. L'intervento delle organizzazioni è necessario anche a questo livello perché in diversi mercati dei beni e dei servizi l'informazione asimmetrica fra produttori e consumatori impedisce al sistema concorrenziale di premiare le imprese più efficienti attraverso le scelte compiute dai singoli individui. Questi ultimi infatti non possono esercitare liberamente l'opzione di uscire da un mercato se non sono soddisfatti, poiché non sono completamente informati su tutte le alternative (combinazioni prezzi-qualità) disponibili. L'uscita, per un consumatore razionale, comporta infatti il costo di raccogliere informazioni su prodotti ed organizzazioni alternative (Hirschman, 1970, p. 69). Questa imperfezione nei meccanismi di mercato basta di per sé ad impedire che la minaccia di uscita costituisca un deterrente per le imprese ad evitare qualsiasi forma di frode.

Da questo punto di vista le organizzazioni dei consumatori, producendo e distribuendo informazione sotto forma di test comparativi sulla qualità dei prodotti, in abbinamento ai prezzi, svolgono una funzione economica insostituibile, tenuto conto che i fallimenti propri del mercato dell'informazione impediscono ad altre istituzioni di

essere altrettanto credibili nello svolgimento di tale attività, la cui importanza è anche testimoniata dal fatto che in taluni paesi essa è direttamente svolta da agenzie pubbliche (Istituti Nazionali del Consumo). Il fatto che le organizzazioni dei consumatori si impegnino anche nel dar corso alle proteste (la "voce") dei loro associati è particolarmente significativo nei settori monopolistici. In tali settori infatti l'opzione "uscita" non è praticabile visto che non sono disponibili sostituti stretti del bene o del servizio. Il danno per il benessere del consumatore è quindi duplice in questo caso. In primo luogo vi è la riduzione di surplus del consumatore causata dalla vendita di quantità minori di bene ad un prezzo più elevato, che si realizza a causa dell'esistenza di un monopolio. In secondo luogo, l'assenza di concorrenza non consente di mettere in atto la minaccia di uscita dei consumatori, per cui risulta particolarmente difficile penalizzare la produzione di beni di scarsa qualità. Il risultato di un test di qualità in questo caso può quindi soltanto servire ad attivare la protesta del movimento consumatori. Oltre all'applicazione delle leggi a tutela della concorrenza fra imprese può essere quindi molto utile un'azione di denuncia delle pratiche di abuso della posizione di monopolio dal punto di vista della scelta della qualità, che incentivino l'impresa ad introdurre correttivi nelle proprie strategie.

## *2. L'informazione asimmetrica ed i test comparativi*

Come sostiene Arrow (1963) le istituzioni sociali nascono per colmare le inefficienze che il mercato non riesce a superare autonomamente<sup>5</sup>. In questo lavoro sosterremo la tesi che le organizzazioni dei consumatori, da un punto di vista economico, hanno la natura di istituzioni che rispondono ai fallimenti del mercato dei prodotti imputabili all'informazione asimmetrica ed ai fallimenti del mercato dell'informazione. Da questo punto di vista la loro funzione sarebbe quindi quella di migliorare l'efficienza economica mediante la produzione e la diffusione di test comparativi.

Il costo di un test di qualità non può essere sopportato da un singolo consumatore, tenuto conto che spesso il costo stesso è molto maggiore del valore del bene di consumo la cui qualità è ignota. Tuttavia se il costo del test viene ad essere suddiviso fra un numero sufficiente di consumatori questi ultimi possono anche considerare l'eventualità di pagare una piccola quota, specialmente se, abbo-

mandosi ad una rivista di test comparativi, riescono ad imputare il costo di abbonamento su un maggior numero di prodotti. Rispetto alle altre attività (politiche e sociali) svolte dalle organizzazioni, la produzione e la distribuzione di test comparativi possono inoltre costituire un utile meccanismo di finanziamento (sussidio incrociato).

Dal punto di vista meramente economico il problema della costituzione di un'organizzazione di consumatori può quindi essere analizzato dal lato degli incentivi dei singoli consumatori a contribuire direttamente alla copertura dei costi di tali organizzazioni. Seguendo questa metodologia la necessità dell'intervento pubblico emergerà come un risultato dell'analisi, applicabile ai casi in cui gli incentivi privati sono totalmente o parzialmente insufficienti, anziché essere assunta a priori come esigenza inevitabile che scaturisce dall'esistenza di un fallimento del mercato.

Con una metodologia del tutto analoga cercheremo di dar conto della natura istituzionale dei produttori di test comparativi, che solo raramente si costituiscono come imprese dedite alla massimizzazione dei profitti, assumendo invece quasi sempre la forma di organizzazioni senza fini di lucro. Il nostro intento sarà quello di spiegare perché questa è la forma istituzionale più diffusa e quali sono i suoi vantaggi dal punto di vista del benessere collettivo.

### *2.1. La qualità e l'informazione asimmetrica*

L'esistenza di informazione asimmetrica fra produttori e consumatori in merito alla qualità dei beni costituisce un ostacolo al funzionamento del meccanismo della concorrenza, nel senso che impedisce sia ai consumatori che alle imprese di appropriarsi completamente dei guadagni dello scambio, realizzabili in caso di informazione perfettamente simmetrica.

Nei casi in cui le imprese hanno informazioni private sulla qualità e quest'ultima è esogenamente data (nel senso che non costituisce una variabile di scelta per le imprese), i consumatori, essendo in una situazione di incertezza, non sono disposti a pagare ai venditori di beni di alta qualità lo stesso prezzo che pagherebbero quando la loro informazione fosse perfetta (si può pensare che i consumatori si limitino ad offrire un prezzo "medio" fra quello che offrirebbero ad un venditore di alta qualità e ad un venditore di bassa qualità). Ciò disincentiva i venditori stessi ad immettere sul mercato beni di qualità elevata. Si verifica quindi automaticamente una "selezione

avversa" dei prodotti, tale da determinare una riduzione degli scambi (in linea di principio, anche la totale assenza di scambi, come dimostrato da Akerlof, 1970) poiché i consumatori, se sono razionali, non possono che nutrire aspettative negative sulla qualità dei beni che vanno ad acquistare.

Se invece la qualità viene scelta dalle imprese ed i costi di produzione sono una funzione crescente della qualità stessa, ogni impresa preferirà produrre beni di bassa qualità per poi venderli a prezzi elevati, quando la qualità stessa è un'informazione privata dell'impresa (*moral hazard*). Tale strategia è pienamente coerente con l'obiettivo di massimizzazione dei profitti di breve periodo (Klein e Leffler, 1980), ma la possibilità di questo comportamento opportunistico influisce negativamente sugli scambi come nel caso in cui la qualità è esogenamente data.

Questi fenomeni non generano solo fallimenti del mercato dei prodotti, ma anche fallimenti relativi ai mercati dell'informazione. Si pone cioè il problema della credibilità di qualsiasi informazione sulla qualità dei beni e dei servizi che sia fornita direttamente dalle imprese produttrici, in quanto viziata dal potenziale opportunismo insito nella relazione di scambio in condizioni di informazione asimmetrica. Questo problema di credibilità costituisce un vero e proprio fallimento del mercato dell'informazione, per porre rimedio al quale le regolamentazioni dirette dell'informazione da parte dello Stato (Beales, Craswell e Salop, 1981) o gli sforzi di comunicazione delle imprese non sono sempre sufficienti.

Il tenore del problema informativo si pone in maniera diversa, a seconda del carattere e dell'entità dei costi di informazione che sono connessi alla verifica effettiva della qualità dei vari tipi di beni. Se i costi informativi si traducono solo in costi di ricerca, le distorsioni nel meccanismo di mercato sono rese possibili dal fatto che, pur essendo la qualità del bene evidente già prima dell'acquisto, i costi di ricerca e di comparazione delle alternative disponibili impediscono ai consumatori di avere informazione perfetta su tutte le combinazioni prezzo-qualità-varietà esistenti sul mercato. Chiameremo questi beni - o caratteristiche qualitative - "beni ricerca" (*search good*). Se invece le caratteristiche qualitative sono di tipo "esperienza" (*experience good*) l'accertamento della qualità può avvenire soltanto dopo l'acquisto.

Se quest'ultimo tipo di beni viene ripetutamente acquistato dagli stessi consumatori ed il livello di qualità è endogeno all'impresa, le

strategie opportuniste possono rivelarsi meno profittevoli nel lungo periodo, rispetto a strategie basate sulla costruzione di una reputazione dell'impresa fondata sull'esperienza e la benevolenza (*goodwill*) dei consumatori (Klein e Leffler, 1981). Se invece le imprese scelgono fra vari livelli di qualità esogenamente dati, nel caso di beni esperienza è possibile che le imprese che hanno scelto i livelli di qualità superiori tentino di distinguersi mediante forti investimenti in pubblicità. Quest'ultima, in questo contesto, deve essere interpretata come un segnale di qualità<sup>6</sup>, cioè come una forma di comunicazione credibile in forza del rapporto fra costo e rendimento delle risorse economiche in essa investite. Il fatto che tale investimento dia luogo ad un costo non recuperabile può rendere infatti credibile una strategia basata sulla produzione di beni di alta qualità, dal momento che, trattandosi di beni esperienza, la scoperta di una qualità inferiore dopo il consumo indurrebbe i consumatori a non ripetere l'acquisto del bene pubblicizzato, con conseguenti perdite economiche per l'impresa.

In molti casi il consumatore non è in condizione di superare l'asimmetria di informazioni poiché i costi d'informazione sono eccessivi. Ciò è particolarmente vero nel caso dei beni fiduciari (*credence goods*, Darbi e Karni, 1973) dal momento che le caratteristiche chimiche e fisiche di tali prodotti (si pensi alle caratteristiche ecologiche) sono troppo sofisticate per essere individuate da un singolo consumatore, anche dopo aver compiuto l'acquisto ed aver utilizzato il bene.

I test comparativi contribuiscono a risolvere l'asimmetria di informazioni fra produttore e consumatori riguardante qualsiasi tipo di caratteristica qualitativa, sia essa di tipo "ricerca", "esperienza" o "fiduciaria", abbattendo notevolmente i costi di informazione connessi. Tuttavia nel caso di caratteristiche "fiduciarie" il contributo di un test di qualità si rivela fondamentale, poiché il test di laboratorio è l'unico strumento a disposizione per verificare la qualità del bene.

Anche per caratteristiche di tipo esperienza, di beni acquistati con minor frequenza dal consumatore (beni durevoli ad esempio), il contributo del test comparativo è molto importante. Infatti la verifica della qualità effettiva può essere compiuta anche dal singolo ma può richiedere un'esperienza abbastanza lunga (si pensi al consumo energetico di un elettrodomestico o alla sua durata). Inoltre il fatto che l'acquisto di questi beni venga rinnovato solo dopo molto tempo, non consente alle vendite ripetute di svolgere il consueto ruolo

lo di incentivo per le imprese a formarsi una reputazione mantenendo elevata la qualità, o a segnalare la qualità stessa mediante la pubblicità. Il valore del test comparativo è molto elevato per il singolo consumatore che, dato anche il maggior valore dell'acquisto, è disposto a seguire processi di ricerca e di reperimento di informazioni molto più lunghi per questi tipi di beni. Tali processi possono essere eliminati o notevolmente ridotti consultando una rivista di test comparativi.

Effettivamente un'indagine sul tipo di prodotti la cui qualità è stata verificata a cura delle organizzazioni dei consumatori in Europa<sup>7</sup> rivela che si tratta in gran parte di elettrodomestici, apparecchi HI-FI, veicoli a motore e prodotti chimici, cioè di beni ricchi di caratteristiche qualitative di tipo "esperienza" e di tipo "fiduciario". Vi sono poi particolari categorie di beni per i quali la verifica della qualità dopo l'acquisto da parte dei singoli consumatori non può incidere sulla strategia di scelta della qualità stessa da parte delle imprese, poiché di periodo in periodo vi sono insiemi diversi di consumatori che acquistano il bene e che spesso non si scambiano informazioni. Il caso della vendita di servizi turistici rientra tra questi. Le frodi ed i disservizi subiti da alcuni consumatori in un periodo possono anche portare a forme di rimborso e di compensazione, ma non garantiscono che in un periodo successivo altri consumatori non subiscano lo stesso danno.

Quindi quanto più i costi d'informazione sono elevati e quanto più la diffusione delle informazioni fra i consumatori è imperfetta, tanto più il potenziale effetto di deterrenza dell'opportunismo e della frode legato alla produzione di test comparativi è maggiore. Ovviamente tale effetto è anche legato al grado di diffusione dei test comparativi fra i consumatori stessi, cioè al peso delle organizzazioni consumeriste nel sistema economico.

Più in generale le caratteristiche dell'intervento delle associazioni dei consumatori è tale da poter seguire con maggior tempismo i ritmi dell'innovazione di prodotto, rispetto alla quale gli strumenti di intervento diretto dello Stato, come le regolamentazioni, si rivelano inadeguati per la lentezza con cui riescono ad assorbire i mutamenti della tecnologia, della qualità e della varietà dei prodotti. Le esperienze dirette di regolamentazione hanno inoltre dimostrato che esiste molta più severità nel rilasciare licenze di vendita per prodotti nuovi piuttosto che nel rimuovere dal mercato prodotti che si dimostrano nocivi ex-post (Spulber, 1989).

L'espandersi della varietà e della qualità dei prodotti ha reso sempre più difficile la scelta dei consumatori, incrementando la loro domanda di informazione. Le stesse organizzazioni consumeriste, da parte loro, incontrano difficoltà nel coprire con l'attività di testing l'ampia gamma di prodotti e servizi che vengono immessi continuamente sul mercato e le variazioni nelle caratteristiche qualitative di prodotti che, pur essendo già stati sottoposti a test di qualità, dovrebbero essere analizzati di nuovo.

## *2.2. Gli incentivi privati e l'intervento pubblico*

In questa sezione intendiamo analizzare gli incentivi che presiedono alla costituzione ed al funzionamento di un'organizzazione di consumatori impegnata nella produzione e diffusione di test comparativi sulla qualità dei prodotti.

Tradizionalmente si guarda alle organizzazioni dei consumatori come ad istituzioni per la mobilitazione di interessi che hanno prevalentemente natura sociale, politica o tutt'al più giuridica. Gli aspetti economici della loro attività, sebbene siano rilevanti, sono stati generalmente trascurati. Questa visione è probabilmente radicata in una concezione dell'attività di produzione e diffusione di test comparativi come attività accessoria delle organizzazioni, principalmente finalizzata a procurare reddito adeguato a finanziare le attività maggiormente connesse con la "voce" dei consumatori. Tale visione tuttavia risulta sempre meno idonea a rappresentare la realtà di un settore in cui hanno assunto un ruolo preponderante proprio quelle associazioni che vedono nella produzione e diffusione di test comparativi la loro attività fondamentale in un'economia di mercato.

Risulta quindi interessante appurare se esistano sufficienti incentivi dal punto di vista meramente economico a costituire organizzazioni con questo compito, oppure se queste organizzazioni debbano essere intese solo come associazioni volontaristiche, frutto dell'altruismo oggettivo degli individui. Riteniamo che tali interrogativi non abbiano un interesse esclusivamente accademico, ma siano utili a creare un terreno di discussione ideale per affrontare il problema dei finanziamenti e dell'intervento statale in quest'attività. Dal punto di vista dell'efficienza nell'allocazione delle risorse, in un'economia basata sul libero mercato, è infatti corretto ricondurre la necessità dell'intervento pubblico all'insufficienza degli incentivi privati nel generare la produzione di determinati beni. Più rischioso, dal punto di vista dell'efficienza economica, sarebbe invece assumere a priori

la necessità dell'intervento statale, richiamando semplicemente la natura di bene pubblico della protezione dei consumatori.

Dal punto di vista economico, la produzione e distribuzione di test comparativi sulla qualità dei prodotti è soggetta ai fallimenti peculiari del mercato dell'informazione. Innanzitutto in questa attività vi sono esternalità positive, dovute al fatto che i consumatori che scelgono di informarsi, associandosi fra di loro e contribuendo alla copertura dei costi di produzione dell'informazione, incentivano le imprese a produrre beni di qualità, che vengono però acquistati anche da una parte dei consumatori non informati, senza che questi ultimi abbiano pagato alcun prezzo per il vantaggio di cui godono (Tirole, 1988, p. 107). Si presenta quindi il noto problema dell'incompleta appropriabilità dei benefici della produzione di informazione, che dà luogo a *free-riding* fra i consumatori e disincentiva questa attività.

Nell'ambito delle attività di Ricerca e Sviluppo delle imprese, si pone il medesimo problema di appropriabilità per quanto riguarda i frutti delle invenzioni e delle innovazioni da parte delle imprese che hanno sostenuto i relativi costi. Storicamente tale problema è stato risolto mediante l'istituto del brevetto. Per quanto riguarda invece l'attività che stiamo considerando, vige in quasi tutti i sistemi economici (ad eccezione della Germania) il divieto per le imprese di usare i risultati dei test comparativi prodotti dalle Associazioni dei Consumatori nelle loro campagne pubblicitarie. Tale divieto viene in genere motivato soltanto dalla necessità di salvaguardare la credibilità dell'istituzione che produce informazione, evitando qualsiasi forma di rapporto con le imprese, che possa far pensare alla collusione con le imprese stesse. Tuttavia, a nostro parere, il divieto può anche essere configurato come una sorta di diritto di *copyright* utile a proteggere gli incentivi privati a produrre test comparativi, limitando il più possibile la diffusione dei benefici ai consumatori aderenti alle associazioni. Se infatti non intervenisse qualche limite alla diffusione dei risultati dei test, l'informazione in essi contenuta finirebbe per diventare un puro bene pubblico. In tal caso il produttore dei test comparativi non potrebbe appropriarsi dei benefici legati alla sua attività se non vendendo i risultati alle imprese affinché li utilizzino nella loro pubblicità. Ma ciò nuocerebbe alla reputazione del produttore di test comparativi in termini di credibilità agli occhi dei consumatori (cfr. 2.3.).

La presenza di esternalità positive non è l'unico fallimento del

mercato che si manifesta in questa attività. La produzione e distribuzione di test comparativi è infatti caratterizzata da elevati costi fissi di produzione, che ciascun consumatore difficilmente sarebbe disposto a sopportare individualmente. Una volta eseguito il test, i costi medi si riducono fortemente al crescere dei consumatori interessati ai risultati. L'adesione di un congruo numero di consumatori costituisce quindi una sorta di barriera all'entrata in questa attività. Tenuto conto che i costi marginali di diffusione dei risultati stessi sono trascurabili, tale attività potrebbe essere considerata un monopolio naturale (Beales, Craswell e Salop, 1981).

Dati questi fallimenti del mercato dell'informazione si può affermare che i consumatori tenderanno a produrre, se lasciati a se stessi, un ammontare insufficiente di test sulla qualità dei prodotti, rispetto all'ammontare che potrebbe essere considerato socialmente ottimale. Infatti la presenza di esternalità positive e di monopolio naturale crea una distorsione negli incentivi individuali a produrre, disseminare ed acquistare informazione. La necessità di forme tradizionali di intervento pubblico, come la produzione di test comparativi direttamente da parte dello Stato, non consegue però necessariamente quando si considerino alcune caratteristiche che distinguono l'attività di produzione e distribuzione di test comparativi da un monopolio naturale qualsiasi.

Tale attività è infatti assimilabile, a nostro modo di vedere, alla più ampia categoria della produzione di "beni sociali" (Grillo, 1992). Diversamente dal caso di monopolio naturale, nel quale l'ammontare di produzione risulta insufficiente rispetto a quello ottimale dal punto di vista della società, l'attività di produzione di test comparativi potrebbe anche non realizzarsi mai, se non esiste un numero sufficiente di consumatori disposto a pagare per questo servizio un prezzo di mercato uniforme maggiore o uguale al costo medio di produzione e distribuzione. Tenuto conto della funzione di domanda i costi fissi di produzione possono essere tali da far sì che la curva dei costi medi si trovi sempre al di sopra della curva di domanda per qualsiasi quantità di questo bene<sup>8</sup>. In tal caso l'attività non genererebbe profitti, bensì perdite e quindi nessun produttore privato sarebbe disposto ad intraprenderla.

Tuttavia vi possono essere livelli di produzione tali per cui la differenza fra l'utilità di tutti i consumatori ed il costo totale di produzione è positiva, esiste cioè un surplus sociale non nullo, per cui la soluzione di mercato, che consiste nel non produrre i test compara-

tivi, non è un risultato efficiente dal punto di vista di tutta la società<sup>9</sup>. L'intervento diretto dello Stato nella fornitura di questo servizio sarebbe quindi pienamente giustificato per ragioni di miglioramento del benessere sociale. Resta da vedere se questo tipo di intervento sia preferibile dal punto di vista dell'efficienza e della credibilità.

Accanto alle organizzazioni statali, di cui diremo più avanti, operano infatti anche organizzazioni private di consumatori senza fini di lucro, che godono solo di autofinanziamento, ed altre organizzazioni dello stesso genere che fruiscono solo parzialmente di contributi pubblici, basando principalmente la loro attività sul reddito che proviene dall'attività di produzione e/o distribuzione di test comparativi. Ad esempio completamente private sono le principali organizzazioni dei consumatori operanti in Belgio (*Associations des Consommateurs*) ed in Gran Bretagna (*Association for Consumer Research*). In Francia l'associazione *Institut National de la Consommation* è pubblica, ma trae il 70% dei proventi dalla vendita della sua rivista di test comparativi. In Austria *Verein für Konsumenteninformation*, la principale Associazione dei consumatori, è finanziata per il 60% dal Governo federale e dal sindacato.

Si tratta allora di comprendere quali siano gli incentivi economici fondamentali che consentono la costituzione ed il funzionamento delle organizzazioni private. A nostro modo di vedere tali incentivi dipendono dall'eterogeneità dei consumatori dal punto di vista della disponibilità a pagare per acquistare i risultati dei test comparativi.

Al fine di rendere possibile la produzione privata di questo servizio, evitando l'intervento pubblico diretto, occorrerebbe che tale attività generasse ricavi totali non inferiori ai costi totali di produzione. Ciò potrebbe essere possibile praticando una politica di discriminazione di prezzo basata sull'esistenza di consumatori che siano disposti a pagare prezzi più elevati di altri, per ottenere il medesimo servizio. La realizzazione di tale politica si scontra a sua volta con il problema di indurre in ciascun consumatore la rivelazione veritiera della sua disponibilità a pagare per disporre dei risultati del test comparativo. Quale può essere infatti l'incentivo che indurrebbe alcuni consumatori a dichiarare una disponibilità a pagare più elevata per questo servizio, visto che tale disponibilità è un'informazione privata ed i consumatori che dichiarano una disponibilità inferiore possono comunque ottenere il medesimo servizio a prezzo più basso? Una risposta a questo interrogativo può essere individuata te-

nendo conto che ciascun consumatore non conosce la disponibilità a contribuire degli altri (vi è cioè informazione asimmetrica tra i consumatori) e che vi sono consumatori che traggono un beneficio maggiore rispetto ad altri dalla disponibilità dell'informazione sulla qualità. In questo caso l'incentivo a rivelare la propria disponibilità a pagare risiede nel timore che l'organizzazione non si costituisca e che l'informazione sulla qualità non venga prodotta qualora si riveli una disponibilità a pagare inferiore a quella vera (Cornelli, 1992).

Tale incentivo si fonda proprio sull'esistenza di eterogeneità fra i consumatori. Fra di essi ve ne sono alcuni per i quali l'informazione sulla qualità dei beni e l'appartenenza all'organizzazione è molto più importante che per altri (Cavaliere, 1992). Essi sono consapevoli che la probabilità di produrre i test comparativi dipende anche dall'ammontare del contributo che si rendono disponibili a dare, essendo incerti sul contributo degli altri consumatori. Pertanto i consumatori più sensibili alla qualità percepiscono che la produzione dei test comparativi è così imperniata sul loro contributo individuale, da rendere del tutto razionale, dal punto di vista puramente individualistico, la scelta di dichiarare una disponibilità a pagare relativamente più elevata di altri, onde evitare di trovarsi completamente sprovvisti di questo servizio<sup>10</sup>.

È quindi la valutazione diversa dei benefici da parte dei singoli consumatori che può rendere compatibile con gli incentivi privati e quindi finanziariamente realizzabile la produzione e la diffusione di test comparativi. Effettivamente si riscontra che i soci delle organizzazioni dei consumatori appartengono tutti alla fascia alta del mercato, caratterizzata da redditi ed istruzione più elevati della media. Questi consumatori valutano quindi il rapporto prezzo-qualità, e le informazioni relative a tale rapporto, in maniera diversa rispetto ai consumatori della fascia più bassa, che sono disposti a pagare troppo poco o nulla per l'informazione sulla qualità.

Riteniamo che l'analisi precedente continuerebbe ad essere valida se si supponesse che il beneficio degli individui dipende anche dall'appartenenza all'organizzazione di per sé (*membership*). Hirschman (1974) ad esempio propone di fondare su basi analoghe la disponibilità maggiore di alcuni individui rispetto ad altri nel partecipare ad attività politiche e sociali che danno luogo alla "voce" dei consumatori. Anziché considerare i costi che queste attività implicano, egli considera i benefici, notando che alcune attività partecipative si trasformano da mezzo per raggiungere certi obiettivi in un fine deside-

rabile in sé, in quanto costituiscono un contributo alla felicità pubblica. Egli nota come in questi casi l'incertezza sulla "quantità" di partecipazione necessaria per raggiungere un certo obiettivo possa incentivare l'individuo a fornire tutta la partecipazione che è disposto a dare, qualora si convinca che il suo contributo sia decisivo per il successo dell'intero movimento.

Tuttavia non sempre un meccanismo di produzione privata di test comparativi con equilibrio fra costi e ricavi è realizzabile, nel senso che non sempre esiste un numero sufficiente di consumatori disposti a pagare un prezzo sufficiente a generare ricavi totali che coprano i costi totali. Tale realizzabilità varia nel tempo e nello spazio, per i diversi sistemi economici. Ad esempio appaiono scontate maggiori difficoltà finanziarie nel momento iniziale, che possono poi ridursi al crescere dell'associazione, quando lo sviluppo del movimento può accrescere il numero di consumatori desiderosi di aderire alle organizzazioni pagando un prezzo sufficientemente alto da coprire i costi. Questo fatto è rilevante per le politiche di sussidio pubblico a queste attività che potrebbero interessare il momento iniziale di costituzione dell'organizzazione che produce test comparativi, per essere poi progressivamente riconsiderate. Ad esempio in Germania la principale agenzia di testing, *Stiftung Warentest*, viene fondata nel 1964 dal Ministero degli Affari Economici reggendosi inizialmente sulle sole finanze governative. Attualmente invece il Governo contribuisce soltanto per il 15%, mentre il resto del reddito deriva dalla vendita della rivista contenente i risultati dei test comparativi. Si noti fra l'altro che il contributo del Governo non ha carattere istituzionale ma viene corrisposto all'associazione come compensazione per il rifiuto di introiti derivanti da inserzioni pubblicitarie nella rivista, rifiuto utile a conservare il patrimonio di credibilità dell'istituzione (cfr. 2.3.). In Danimarca invece il Governo continua a finanziare interamente le attività della principale associazione di consumatori, ma ciò deriva probabilmente dal fatto che con una popolazione di appena cinque milioni di abitanti risulta difficile raggiungere un punto di pareggio fra ricavi e costi senza far ricorso ai sussidi pubblici (International Testing, 1992, p. 30).

In effetti lo Stato è in grado, per mezzo del prelievo fiscale, di rendere disponibili le risorse necessarie alla produzione dei test comparativi. L'intervento pubblico diretto costituisce la risposta che è stata data al problema del finanziamento della produzione

di test comparativi in alcuni paesi europei, come quelli Scandinavi, in cui vi sono agenzie pubbliche che producono direttamente test comparativi svolgendo le funzioni di organizzazioni dei consumatori. Altri esempi riguardano Francia e Spagna, paesi nei quali non esiste un problema di dimensioni quantitative della popolazione di consumatori - come è del resto dimostrato dall'esistenza di organizzazioni dei consumatori private - ma dove è comunque operativo un Istituto Nazionale del Consumo.

Tuttavia un impegno diretto dello Stato in questo settore è discutibile, nella misura in cui può limitare l'indipendenza e la libertà di azione e di giudizio di un'organizzazione di tutela dei consumatori, minando così alla base la sua credibilità. Infatti lo Stato è esso stesso produttore di beni e servizi (tramite imprese pubbliche e a partecipazione statale), per cui i suoi interessi possono anche trovarsi temporaneamente in conflitto con quelli di un'organizzazione dei consumatori. Anche la necessità di proteggere l'industria nazionale può spingere un Istituto Nazionale del Consumo a favorire i prodotti interni rispetto a quelli esteri, venendo quindi meno alle sue funzioni di protezione del consumatore. Da questo punto di vista la tradizione di imparzialità e democraticità degli Stati Scandinavi ha fornito una garanzia effettiva per la libertà delle organizzazioni operanti in quel contesto, la stessa cosa potrebbe però ripetersi in altri contesti nazionali, come quello italiano, caratterizzati da una maggior ingerenza dell'intervento dello Stato.

Si tenga poi presente che nel caso di produzione diretta da parte dello Stato viene meno la corrispondenza fra coloro che pagano per il bene o servizio (tutti i consumatori tassati) e coloro che ne esprimono la domanda (i consumatori interessati ai risultati dei test comparativi). La mancanza di questa corrispondenza potrebbe dar luogo ad effetti negativi per quanto riguarda l'efficienza nell'allocatione delle risorse in questa attività (Grillo, 1992, p. 124), mentre tali effetti sarebbero attenuati dalla concessione di un sussidio parziale ad integrazione dei proventi derivanti dalla contribuzione individuale.

### *2.3. La credibilità e l'assetto istituzionale*

Poiché il ruolo dei produttori di test comparativi è quello di consentire al consumatore singolo di superare direttamente i problemi di informazione asimmetrica sulla qualità, risulta particolarmente importante la credibilità dell'informazione relativa ai test stessi. La cre-

dibilità costituisce il fondamento dell'attività dei produttori di informazione sulla qualità dei prodotti. Sono infatti i problemi di credibilità che impediscono alle imprese produttrici di fornire direttamente le informazioni sulla qualità dei loro prodotti a causa dei problemi di opportunismo che abbiamo indicato e che generano non solo fallimenti sul mercato dei prodotti (restrizioni negli scambi) ma anche fallimenti del mercato dell'informazione.

La credibilità è quindi il principale *asset* delle organizzazioni dei consumatori. È la conservazione di tale *asset* che consente a queste organizzazioni di fondare, mantenere ed espandere la loro reputazione. A tal fine ogni organizzazione di consumatori impegnata nella produzione di test comparativi e che intenda ottenere il riconoscimento di organizzazioni internazionali come la IOCU (*International Association of Consumers Unions*) ed il BEUC (*Bureau Européen des Unions de Consommateurs*) deve rispettare precise norme etiche nella conduzione dei test che ne definiscono la credibilità. Le organizzazioni dei consumatori devono impegnarsi a rifiutare qualsiasi forma di pubblicità da parte delle imprese, nonché i prodotti offerti gratuitamente dalle imprese stesse per essere analizzati. Perciò le procedure approvate dagli organismi internazionali competenti prevedono che i prodotti debbano essere acquistati casualmente e in base agli interessi manifestati dai consumatori in apposite indagini<sup>11</sup>. Anche il divieto di uso dei risultati nella pubblicità delle imprese risulta sicuramente connesso alla salvaguardia della credibilità nel senso già indicato (cfr. 2.2.).

I produttori di test possono attingere il loro patrimonio di credibilità attraverso l'assetto istituzionale che assumono e per mezzo della specializzazione tecnica acquisita nella conduzione dei test. Quanto l'assetto istituzionale sia importante è già emerso nella sezione precedente discutendo dell'opportunità di incorporare la produzione di test comparativi in un ente statale (Istituto Nazionale del Consumo).

Un altro esempio è costituito dalle organizzazioni dei consumatori di matrice sindacale (un tempo assai diffuse in funzione della concezione dei problemi del consumatore come problemi di equità nello scambio e quindi come sottospecie di quelli del lavoratore salariato, che vende la propria forza lavoro all'impresa per acquistare beni da quest'ultima). L'affermazione dell'interesse dei consumatori come interesse separato da quello del lavoratore ha anche evidenziato possibili situazioni di conflitto fra gli interessi di queste figure sociali. La

difesa degli interessi dei lavoratori (si pensi solo alla difesa del posto di lavoro) può infatti collimare talvolta con gli interessi delle imprese ed essere in antitesi con quelli dei consumatori, se un'impresa subisce la concorrenza di un'altra sul terreno della qualità. Oppure se l'obiettivo della qualità richiede prestazioni che possono intaccare i privilegi corporativi di alcune categorie di lavoratori (si pensi ai servizi pubblici), l'interesse di questi ultimi può essere in conflitto sia con l'interesse dei consumatori, sia con l'interesse dell'impresa. È per motivi di questo genere che le associazioni dei consumatori di matrice sindacale non sono ad esempio riconosciute dal BEUC.

La maggior parte delle organizzazioni dei consumatori produttrici di test comparativi assume la forma di istituzione privata operante senza fini di lucro. Un quesito ovvio riguarda il motivo per cui queste organizzazioni non possano assumere la forma istituzionale di impresa, cioè di istituzione operante a fini di lucro<sup>12</sup>. Tradizionalmente le organizzazioni senza fini di lucro sono state viste come una delle risposte idonee a risolvere i problemi di informazione asimmetrica sulla qualità dei prodotti (Hansmann, 1980; Barbeta, 1992). Infatti se i fallimenti del mercato dei prodotti si originano perché il fine di massimizzazione del profitto conduce le imprese ad usare la loro informazione privata in maniera opportunistica (ad esempio vendendo beni di bassa qualità a prezzi troppo elevati) sembrerebbe sufficiente, in linea di principio, imporre un vincolo sulla distribuzione dei profitti per eliminare tale comportamento e salvaguardare al tempo stesso l'obiettivo dell'efficienza che si tradurrebbe nella minimizzazione dei costi.

Tuttavia la produzione diretta di beni industriali e di servizi nell'ambito di organizzazioni *non profit* non è stata la risposta più frequente da parte del mercato. Anche organizzazioni quali le cooperative di consumatori hanno infatti mantenuto un'importanza limitata nelle economie più avanzate. Probabilmente la ragione per cui l'attività produttiva continua ad essere svolta nell'ambito di imprese *for profit* è che l'obiettivo stesso di massimizzazione dei profitti fornisce un incentivo insostituibile per quanto riguarda altri aspetti dell'efficienza della produzione, come ad esempio le quantità prodotte. Appare quindi maggiormente efficiente dal punto di vista sociale una soluzione istituzionale che separi la produzione dei beni dalla produzione di informazione sulla qualità di questi beni. Tuttavia questa spiegazione non esclude che i produttori di informazione sulla qualità dei beni possano essere imprese private che esercitano

tale attività in vista della ripartizione di un profitto, anziché organizzazioni *non profit*.

Effettivamente nel settore della produzione di test comparativi operano anche imprese editoriali private, il loro ruolo è però minoritario rispetto a quello delle organizzazioni dei consumatori. La forma istituzionale di impresa pone infatti problemi dal punto di vista della credibilità, poiché norme etiche come quella di rifiutare le inserzioni pubblicitarie ed i prodotti offerti gratuitamente dalle imprese per i test costituiscono un limite alla massimizzazione del profitto. Infatti tale norma non viene rigorosamente seguita in quei rari casi in cui la produzione e la diffusione di test comparativi si svolge nell'ambito di una vera e propria impresa<sup>13</sup>.

In alcuni di questi casi l'impresa ha potuto affermarsi tra i consumatori costruendo la propria reputazione sulla specializzazione e sulla competenza nell'eseguire test su alcuni prodotti molto sofisticati. Non a caso si tratta di produttori di test comparativi esclusivamente dediti all'informazione sulla qualità di una specifica classe di prodotti come le automobili (si pensi all'esperienza italiana del mensile «Quattroruote»). Allora la forma istituzionale dell'associazione è meno funzionale dal punto di vista della credibilità, rispetto al patrimonio di esperienza e specializzazione cumulati nell'eseguire i test su un unico prodotto. Se tali test richiedono un'attrezzatura ed una competenza del tutto peculiari, l'affidabilità di un'organizzazione impegnata su un ampio spettro di prodotti finisce infatti per essere minore rispetto a quella di un'altra organizzazione dedita esclusivamente all'accertamento della qualità in quel campo, sebbene quest'ultima operi nella veste istituzionale di impresa orientata al profitto.

Si tenga comunque presente che i prodotti sui quali si specializzano queste imprese (automobili, HI-FI, foto-ottica) sono beni esperienza, per cui esiste comunque per il consumatore la possibilità di verificare la qualità attraverso l'uso ed il consumo. Nel caso di questi beni, come abbiamo visto (cfr. 2.1.), la pubblicità può avere comunque un fine informativo nel segnalare la "vera" qualità di un prodotto, per cui i problemi di credibilità e di frode potenziale da parte delle imprese si attenuano. La stessa cosa non potrebbe dirsi per le caratteristiche fiduciarie dei prodotti e dei servizi, che pongono maggiori problemi di credibilità dell'informazione fornita su di esse. Se ne può dedurre che un produttore di test comparativi, impegnato a verificare diverse caratteristiche qualitative (di tipo ricerca, espe-

rienza e fiduciario) di numerosi beni, deve essere credibile di per sé. In questi casi quindi è rilevante la credibilità dell'istituzione nel suo insieme e l'attendibilità di ogni singolo test comparativo dipende quindi più strettamente dalla forma istituzionale che sceglie di assumere il produttore di test comparativi. Il vincolo sulla distribuzione dei profitti, che impegna a reinvestire tutti i guadagni conseguiti dalle organizzazioni dei consumatori operanti in veste di istituzioni senza fini di lucro, costituisce probabilmente la miglior assicurazione per i consumatori membri circa l'assenza di opportunismo nella conduzione di questa attività.

Si può inoltre mostrare che, dal punto di vista della società nel suo insieme, la produzione di test comparativi da parte di un'istituzione *non profit* è più efficiente della produzione e distribuzione da parte di un'impresa. Se torniamo infatti al meccanismo di produzione privata di test comparativi descritto nella sezione precedente, noteremo che una sua caratteristica essenziale è quella di escludere dal servizio i consumatori che non rivelano una disponibilità a pagare sufficientemente elevata. Vi è cioè una parte della popolazione dei consumatori che non essendo interessata (o abbastanza interessata) dalla prestazione di questo servizio, finisce per rimanerne esclusa. Dal punto di vista della protezione degli incentivi privati a contribuire alla produzione di informazione, questa esclusione è utile nella misura in cui garantisce l'appropriabilità del beneficio soltanto a chi ha contribuito in qualche misura alla copertura dei costi<sup>14</sup>.

Qualsiasi meccanismo istituzionale di questo tipo prevede l'esclusione di una parte dei consumatori dalla fruizione del servizio, dal momento che ogni organizzazione che si autofinanzia deve essere compatibile con gli incentivi privati a contribuire all'istituzione stessa<sup>15</sup>. Quindi il fatto che l'informazione sulla qualità non diventi un puro bene pubblico ne garantisce la sua produzione in un'istituzione privata. Si può però dimostrare che esiste una differenza nel numero di consumatori raggiunti e nel contributo unitario a seconda che tale istituzione operi a fini di lucro o senza fini di lucro.

Nel caso di organizzazioni senza fini di lucro, esistendo un vincolo sulla distribuzione dei profitti, si può pensare che il produttore di test comparativi massimizzi il surplus del consumatore anziché i profitti. In tal caso il vincolo posto dagli incentivi individuali alla produzione privata del servizio, che determina l'esclusione di parte dei consumatori, opera con minore intensità. Ciò significa che un

maggior numero di consumatori potrà far parte dell'organizzazione pagando un minor contributo, garantendo comunque l'equilibrio fra costi e ricavi. Nel caso di produzione allo scopo di massimizzazione del profitto, il vincolo posto dalla protezione degli incentivi individuali diventa più stringente, per cui vi sarà un minor numero di consumatori associati che pagherà un prezzo maggiore per il servizio<sup>16</sup>. Naturalmente dal punto di vista del benessere dei consumatori il primo meccanismo è più efficiente del secondo. Inoltre esso corrisponde maggiormente alla natura di un'associazione per consumatori, nella misura in cui quest'ultima mira continuamente ad estendere il numero degli associati non solo per ragioni economiche ma anche per assumere più peso dal punto di vista politico e sociale.

### 3. *La produzione di test comparativi in Europa*

Attualmente gli enti che in Europa si occupano della produzione di test comparativi sono principalmente organizzazioni dei consumatori private e senza fini di lucro, associazioni nazionali fra organizzazioni dei consumatori (le cosiddette *umbrella organisations*), enti pubblici e a partecipazione pubblica ed, in misura marginale, anche imprese private. Accanto a questi enti operano altri organismi che si occupano della tutela del consumatore anche mediante la diffusione di test comparativi sulla qualità dei prodotti. Si tratta di cooperative di consumatori, di associazioni sindacali o femminili. L'esistenza di tali associazioni costituisce il retaggio di un passato nel quale il movimento dei consumatori era più debole ed alle istanze consumeriste non veniva attribuita una legittimazione di per sé, ma solo in abbinamento ad altre rivendicazioni che provenivano da soggetti socialmente deboli, quali i lavoratori salariati o le casalinghe.

In questo passato, peraltro non molto lontano, i sindacati ed altre associazioni fornivano al movimento dei consumatori i finanziamenti che non riusciva ad ottenere sulla base della mobilitazione di risorse esclusivamente proprie. Abbiamo già discusso nella sezione precedente i problemi di credibilità che incontrano talune di queste associazioni dei consumatori. D'altra parte la loro posizione è andata progressivamente indebolendosi in seguito all'affermazione di quelle organizzazioni che sulla base di sussidi pubblici, privati o di risorse proprie sono state in grado di fornire una gamma di servizi sempre più ampia ai consumatori, e che hanno fatto della produzione e dif-

fusione di test comparativi - credibili e caratterizzati da notevoli standard di qualità - il momento centrale della loro attività.

Si è realizzato così a livello nazionale ed internazionale un processo di concentrazione nel settore della produzione di test comparativi che ha fortemente ridotto il numero delle associazioni presenti in ogni paese. Le caratteristiche economiche di tale attività (barriere all'entrata e monopolio naturale) tendono a rafforzare in ogni situazione nazionale una grande associazione dei consumatori a spese delle più piccole. Talvolta siamo in presenza di una sorta di "duopolio misto", che vede l'esistenza di un'agenzia pubblica per la produzione e la diffusione di test comparativi accanto ad una grande organizzazione privata operante senza fini di lucro. Ciò accade, per esempio, in Francia dove si confrontano l'*Institut National de la Consommation*, completamente finanziato dal Governo e l'*Union Fédérale des Consommateurs*, che si finanzia totalmente con la vendita del proprio periodico di test comparativi «Que Choisir?».

La presenza di più associazioni dei consumatori, malgrado la tendenza verso la concentrazione nell'attività di produzione e distribuzione di test comparativi, si spiega con una sorta di divisione del lavoro fra le varie organizzazioni. Qualcuna si specializza nella produzione di test comparativi, finendo così per assumere quasi completamente il controllo di tale attività, mentre le altre si dedicano alla politica più generale di documentazione, ricerca ed educazione dei consumatori (generalmente svolta dalle cosiddette *umbrella organisations*), all'aiuto sul piano giuridico, all'attività di rappresentanza e di *lobbying* nelle sedi istituzionali.

Una specializzazione di questo tipo si è realizzata ad esempio in Germania dove, accanto all'organizzazione *Stiftung Warentest*, esclusivamente impegnata nell'attività di testing, operano altre istituzioni dedite ad altri aspetti della protezione dei consumatori: *Stiftung Verbraucherinstitut* principalmente impegnata in programmi di formazione, IFAV (*Institut Für Angewandte Verbraucherforschung*) che costituisce una sorta di *umbrella organisation* fornitrice di supporto - in termini di documentazione ed informazione - alle organizzazioni locali, e AgV (*Arbeitsgemeinschaft Der Verbraucherverbände*) impegnata invece nell'attività politica e amministrativa di rappresentanza degli interessi dei consumatori (International Testing, 1992, pp. 38-52).

Parallelamente a questo processo di concentrazione e specializzazione, si è verificato anche, nell'ambito delle organizzazioni dedite all'attività di testing, un processo di integrazione verticale consisten-

te nell'internalizzazione della produzione dei test comparativi, dando vita a propri laboratori di ricerca e riducendo così notevolmente il numero dei test commissionato a laboratori esterni. Attualmente l'organizzazione semipubblica austriaca *Verein fur Konsumenteninformation*, le organizzazioni governative danese *Statens Husboldningsrad* e svedese *Konsumenverket*, nonché l'organizzazione privata inglese *Association for Consumer Research*, dispongono di un proprio laboratorio di ricerca per eseguire test comparativi sulla qualità dei prodotti.

La scelta di internalizzare direttamente l'attività di produzione di test, anziché ricorrere a laboratori esterni, può probabilmente essere motivata dalla necessità di minimizzare i costi di transazione che caratterizzano l'organizzazione di tale attività. L'aumento nella frequenza degli scambi (qui intesa come frequenza di ricorso al medesimo laboratorio e/o al medesimo tipo di test) favorisce, com'è noto (Williamson, 1986) il ricorso all'integrazione verticale rispetto allo scambio esterno. Anche il fatto che alcune attrezzature di laboratorio assumano un elevato grado di specificità nei confronti di alcuni test comparativi di qualità o diventino comunque "investimenti dedicati" all'attività stessa favorisce l'organizzazione interna rispetto al mercato, al fine della riduzione dei costi di transazione.

L'esistenza di investimenti specifici o di investimenti dedicati da parte del laboratorio può creare anche effetti *lock-in* fra i laboratori stessi e le organizzazioni dei consumatori che se ne servono. Tali effetti possono dar luogo a forme di opportunismo ex-post da parte dei laboratori esterni, che possono tentare di sfruttare il legame che è venuto a crearsi con l'associazione dei consumatori come una posizione di rendita a loro favore<sup>17</sup>. Le associazioni, oltre che internalizzando l'attività, possono reagire cambiando frequentemente laboratorio<sup>18</sup>. Purtroppo non disponiamo di evidenze empiriche sufficienti a motivare le diverse scelte nazionali fra mercato e integrazione verticale per quanto riguarda l'attività di testing.

Verso la fine degli anni Sessanta, a fronte dell'internazionalizzazione del mercato dei prodotti, alcune organizzazioni di nazionalità belga, olandese, tedesca ed inglese hanno sviluppato anche un'attività di conduzione di test comparativi in *joint-venture*, formando una istituzione denominata *European Testing Group* (ETG) alla quale entro la fine degli anni Ottanta avevano già aderito 17 organizzazioni europee appartenenti alla CEE ed all'EFTA. Nel 1990 questa *joint-venture* internazionale nella produzione di test comparativi si è tra-

sformata in un'impresa privata costituendosi formalmente in società a responsabilità limitata con il nome di *International Consumer Research and Testing Ltd* (Ir). La struttura di questa impresa vede le associazioni fondatrici dell'originario ETG come membri di serie A che svolgono la maggior parte dell'attività di testing e godono al tempo stesso del potere direttivo. I membri di serie B sono associazioni che dispongono di sufficienti risorse per poter contribuire al finanziamento dei test congiunti, sebbene in misura ridotta rispetto ai membri di serie A. Le organizzazioni più piccole o di recente costituzione possono ricevere e pubblicare gratuitamente i test comparativi prodotti da Ir ma dispongono di poteri di voto molto limitati.

Le associazioni che intendono diventare membri di Ir devono soddisfare alcuni requisiti tipici per un'organizzazione dei consumatori: operare esclusivamente nell'interesse degli associati, non accettare inserzioni pubblicitarie sulla propria rivista, essere indipendenti da qualsiasi impresa industriale o commerciale e da partiti politici, se finanziate dal governo devono fornire argomenti convincenti sulla loro completa indipendenza dal governo stesso.

Con la costituzione di Ir le maggiori organizzazioni dei consumatori europee hanno voluto rafforzare al massimo la cooperazione dando vita però al tempo stesso ad un forte processo di concentrazione dell'attività di produzione di test comparativi a livello del vecchio continente. Talvolta questa cooperazione è facilitata dal fatto che l'internazionalizzazione della produzione, anche ad opera delle imprese transnazionali, riproduce gli stessi prodotti e gli stessi modelli di consumo in tutti i paesi. Ma anche nei casi in cui lo stesso genere di prodotto è venduto da marche differenti nei vari paesi la produzione di test comparativi da parte di un'unica associazione può ritenersi efficiente poiché evita inutili duplicazioni dei costi fissi a livello nazionale, riduce fortemente il costo medio di produzione sfruttando le economie di varietà (*scope economies*) lasciando a carico di ciascuna organizzazione nazionale il solo costo di diffusione. L'esistenza di Ir dà luogo poi anche ad economie nei costi di transazione sia nei casi in cui venga usato il laboratorio interno, sia nel caso in cui si ricorra a laboratori esterni se si riesce ad evitare più facilmente l'effetto *lock-in* precedentemente descritto<sup>19</sup>.

Dal semplice punto di vista dell'efficienza si pone il problema del controllo di un monopolio di questo tipo. L'opportunità di regolamentare o meno tale attività deve necessariamente contemperare un duplice ordine di considerazioni. Da un lato infatti il carattere di or-

ganizzazioni senza fini di lucro dei proprietari di questa impresa non renderebbe strettamente necessario un intervento teso a ricreare in qualche modo i benefici della concorrenza, visto che, almeno teoricamente, il fine di tali organizzazioni dovrebbe essere la massimizzazione del benessere del consumatore. Il fatto però che le economie di scala creino inevitabilmente una sorta di barriera all'entrata in quest'attività può far sorgere qualche dubbio circa la possibilità di adottare un approccio completamente liberista nei confronti di un'organizzazione che finisce per occupare una vasta parte del mercato. Esiste infatti un'altra rete di cooperazione europea che riunisce gli istituti regionali, con sede a Lille, ma Ir detiene una posizione dominante in questa attività.

È lecito anche interrogarsi circa la relazione tra credibilità dell'informazione e concorrenza nel settore della produzione di test comparativi, dal momento che quando esiste un monopolio i consumatori stessi non possono incidere sulle scelte dell'organizzazione per mezzo della loro minaccia di "uscita", ma solo tramite la "voce". Il problema del controllo di queste organizzazioni diventa quindi anche un problema di rappresentanza degli interessi dei consumatori. Cioè un problema di tipo politico che non possiamo discutere in questa sede. Per quanto riguarda l'oggetto della nostra analisi precisiamo che occorrono meccanismi per garantire che vi sia continuamente corrispondenza fra la produzione di informazione sulla qualità e le istanze del movimento consumerista circa il tipo di prodotti da testare, le caratteristiche qualitative su cui insistere ed altri aspetti cruciali di questa attività.

#### *4. Le frontiere delle organizzazioni dei consumatori*

In questo paragrafo desideriamo fare cenno ad alcuni temi di particolare attualità per le organizzazioni dei consumatori e che sono destinati a forgiarne le caratteristiche negli anni a venire, specialmente per quanto riguarda gli aspetti prettamente economici della loro attività. A nostro modo di vedere tali temi sono costituiti dall'informazione finanziaria, dalla qualità ecologica dei beni e dei servizi e dalla relazione fra protezione dei consumatori e commercio internazionale. Questi temi non sono soltanto importanti di per sé, ma nella misura in cui sollevano questioni circa il ruolo ed il *modus operandi* delle associazioni dei consumatori nelle moderne econo-

mie di mercato. L'incertezza che caratterizza sia il rendimento dei servizi finanziari sia l'impatto della produzione di beni e servizi sull'ambiente investe in maggior misura i consumatori ma riguarda gli stessi produttori. Da questo punto di vista la stabilità del sistema delle imprese richiede anche un ruolo più attivo delle organizzazioni dei consumatori, che vada oltre la pura e semplice produzione e diffusione dell'informazione e si traduca nella partecipazione stessa alla definizione dei prodotti, fonte implicita di "lealtà" e quindi di fedeltà dei consumatori. Per quanto riguarda il commercio internazionale riteniamo sia di particolare importanza - specialmente per il decollo del movimento dei consumatori in paesi ove esso è più arretrato, come l'Italia - il superamento della visione delle organizzazioni come vincolo alla libertà d'impresa per approdare a quella di istituzioni incentivanti la produzione di beni di alta qualità e quindi anche la competitività di un intero sistema industriale.

#### 4.1. L'informazione finanziaria

Negli anni più recenti le organizzazioni dei consumatori hanno sviluppato la loro attività anche in direzione della tutela del risparmiatore, inteso come acquirente di servizi finanziari. Ciò è avvenuto a fronte del notevole ampliamento della gamma di prodotti finanziari offerti da istituzioni bancarie, assicurative, immobiliari. Tale ampliamento, legato ad un intenso processo di innovazione, rende particolarmente complesso il problema di scelta per i risparmiatori, i quali hanno molta difficoltà ad orientarsi fra le varie offerte. I servizi finanziari hanno caratteristiche di tipo *search*, dal momento che risultano definiti a priori in termini di tasso d'interesse, regime di tassazione cui sono sottoposti, rateizzazione, etc.. I costi di informazione che i consumatori devono sostenere sono principalmente costi di ricerca e di comparazione fra i vari strumenti finanziari. Tuttavia i costi di informazione vengono aumentati dalle difficoltà di interpretazione di queste caratteristiche, se ai risparmiatori mancano gli elementi di base per valutarle. Ad esempio, in Gran Bretagna, a fronte degli sforzi delle organizzazioni dei consumatori di far approvare regolamentazioni (*Consumer Credit Act*, 1974) che obbligassero qualsiasi istituzione finanziaria che offriva piani di credito al consumo a fornire indicazioni precise sul costo totale del finanziamento e sul tasso annuo effettivo globale, si poteva poi verificare con indagini successive che il 61% dei consumatori non comprendeva il significato del tasso d'interesse<sup>20</sup>.

Inoltre il valore economico degli strumenti finanziari non è completamente definito una volta per tutte, ma varia nel tempo in seguito al variare della congiuntura economica, del clima sui mercati finanziari, delle modifiche nei regimi fiscali, etc.. Tali variazioni sono spesso particolarmente difficili da ponderare per il singolo consumatore ma creano anche incertezza per l'impresa che offre il prodotto finanziario o assicurativo. Anche le valutazioni di qualsiasi esperto finiscono per contenere elementi di arbitrarietà, nel senso che costituiscono comunque una previsione su un futuro incerto per definizione. L'informazione finanziaria è quindi un bene particolare poiché diffondendola si finisce spesso per fornire congiuntamente anche una previsione sul futuro.

Diverse organizzazioni dei consumatori, accanto ad una rivista contenente i risultati di test comparativi sui prodotti, diffondono anche una rivista specializzata in informazioni finanziarie comparate e si spingono talvolta a distribuire anche una *newsletter* di impostazione simile a quella prodotta da prestigiose istituzioni finanziarie, ma che si caratterizza per l'impostazione decisamente consumerista. Comparando i vari servizi in base ai parametri ritenuti più importanti le organizzazioni forniscono sicuramente un servizio utile ai loro associati, poiché riducono notevolmente i costi di *search* dei risparmiatori. Com'è noto esistono sul mercato operatori privati - i consulenti finanziari - che si incaricano per professione di fornire queste stesse informazioni, fino a proporsi come gestori stabili del patrimonio del risparmiatore. L'informazione fornita da questi intermediari è stata criticata dalle associazioni dei consumatori, poiché l'incentivo degli operatori privati a ricavare maggiori commissioni ampliando i contratti conclusi non sempre collima con gli interessi economico-finanziari dei risparmiatori. Ad esempio è stato notato come nell'ambito dei piani di credito al consumo non venga appropriatamente valutata da parte degli operatori privati la capacità del consumatore di far fronte ai suoi impegni di rimborso (Mitchell, 1988, p. 94).

Un problema particolare si pone per quanto riguarda un atteggiamento di aperta indicazione su quale prodotto finanziario scegliere per i propri investimenti, anche quando tale indicazione è contenuta in una rivista pubblicata da un'organizzazione dei consumatori, poiché qualsiasi suggerimento si basa su operazioni previsive caratterizzate da ovvi margini di arbitrarietà<sup>21</sup>. È quindi opportuno che le organizzazioni dei consumatori siano in grado di fornire "diagnosi" sulle prestazioni dei vari prodotti separatamente da qualsiasi forma

di aperto sostegno dei prodotti stessi. Ciò appare del resto pienamente in linea con il codice deontologico seguito da tali istituzioni, che dovrebbero solo assistere il consumatore nella scelta e non sostituirsi ad esso.

Inoltre, poiché le organizzazioni dei consumatori non sempre dispongono dei mezzi e dell'esperienza necessari per fornire un'informazione che ha carattere così sofisticato, si pone il problema della qualità del servizio che esse possono fornire rispetto ad istituzioni finanziarie che hanno accumulato un'esperienza molto più vasta e dispongono di risorse ben più ingenti. Infatti in questo campo anche la scarsa precisione, e non solo l'opportunismo, può essere fonte di danno per i consumatori. L'informazione finanziaria rappresenta quindi uno di quei casi in cui la credibilità dell'istituzione che produce test comparativi deriva più dalla specializzazione che dalla forma istituzionale che assume il produttore (cfr. 2.3.).

#### *4.2. La produzione di beni e servizi ecologici*

L'esplosione del problema ambientale nel corso degli anni Ottanta costituisce una sfida del tutto nuova sia per le imprese che per le organizzazioni dei consumatori, ponendo sul tappeto esigenze di collaborazione fra le due parti del mercato che non sono tipiche della storia del movimento consumerista. La compatibilità ambientale dei beni e dei servizi è divenuta la caratteristica qualitativa su cui è andata focalizzandosi la concorrenza fra imprese negli ultimi anni. Tale caratteristica, dal punto di vista dell'informazione asimmetrica, è sicuramente di tipo fiduciario, poiché coinvolge aspetti della composizione chimica dei prodotti e della struttura dei processi produttivi che non possono essere noti ai consumatori, nemmeno dopo una lunga esperienza di consumo. In questo caso particolare può anche accadere che nemmeno un accurato test di qualità possa accertare fino a che punto un prodotto sia compatibile o meno con l'ambiente.

Sia diversi Stati che l'Unione Europea si sono già mossi su questo terreno con la proposta di un marchio che attestasse effettivamente le caratteristiche ecologiche del bene venduto. Tuttavia l'elaborazione dei marchi è soggetta ai problemi di negoziazione ed *enforcement* degli standard che sono tipiche del processo di regolamentazione amministrativa della qualità dei beni (Breyer, 1982). In alcune esperienze nazionali caratterizzate da maggior sensibilità al problema, l'idea del marchio sembra aver comunque dato frutti positivi<sup>22</sup>.

Il rimedio dei marchi, e della regolamentazione diretta dell'informazione mediante etichette ed avvertenze ("il prodotto è nocivo per l'ambiente"), non può comunque esaurire il problema. Nel caso della compatibilità ambientale siamo infatti di fronte ad una caratteristica qualitativa per la quale si è sviluppata una domanda da parte dei consumatori prima ancora che le imprese abbiano ben appreso come soddisfarla (Hirschman, 1974). In questi casi il problema non si esaurisce nella protezione del consumatore, ma riguarda anche l'educazione del produttore a soddisfare le nuove esigenze che il consumatore improvvisamente comincia a manifestare. Da questo punto di vista è molto importante il ruolo delle organizzazioni dei consumatori nel dar "voce" alle esigenze della domanda affinché le imprese apprendano come soddisfarla. Infatti la questione delle caratteristiche ambientali dei beni non rientra semplicemente nel problema di asimmetria informativa fra produttore e consumatore ma è complicata dal fatto che anche il sapere del produttore può rivelarsi inadeguato. Ciò dipende ad esempio dal fatto che vi è ancora molta incertezza, anche a livello scientifico, su quali siano gli effetti di diverse sostanze sull'ambiente.

Nasce così l'esigenza delle imprese, nello sviluppare i loro progetti di compatibilità ambientale, di ottenere sempre anche il consenso e la "certificazione" preventiva dei consumatori condividendo con loro una certa forma di apprendimento e di conoscenza. Si evitano così controversie e boicottaggi successivi all'immissione dei beni sul mercato. Da questo punto di vista la ricerca della qualità ambientale avviene ascoltando non solo la "voce" dei consumatori, ma richiedendone anche la "lealtà". Si può così interpretare, a nostro modo di vedere, il tentativo di alcune imprese di coinvolgere direttamente le organizzazioni ambientaliste nei processi decisionali aziendali, sia realizzando progetti comuni, che invitando alcuni membri a far parte direttamente dei consigli di amministrazione delle società<sup>23</sup>.

Come ha evidenziato Hirschman (1970), il comportamento lealista serve a neutralizzare entro certi limiti la tendenza all'uscita dei consumatori maggiormente sensibili alla qualità (nel nostro caso i consumatori particolarmente sensibili agli aspetti ecologici della qualità) e ne attiva invece la voce. La lealtà inoltre costituisce un comportamento che incide efficacemente sul mantenimento della qualità poiché «Il fatto stesso che persino il membro più leale possa defezionare è spesso una parte importante del suo potere contrattuale nei confronti dell'organizzazione»<sup>24</sup>.

Si comprenderà quindi che la partecipazione delle organizzazioni dei consumatori alla produzione di beni e servizi ecologicamente compatibili costituisce una sfida epocale per le organizzazioni stesse, nella misura in cui esse sono chiamate a svolgere un ruolo che va oltre la produzione di test comparativi e la semplice rappresentanza giudiziaria ed istituzionale, per allargarsi alla cooperazione con le imprese relativamente alle scelte sulle caratteristiche qualitative dei prodotti. Da questo punto di vista viene ricomposta la separazione fra imprese - produttrici di beni - e organizzazioni dei consumatori - produttrici di informazioni sulla qualità dei beni (cfr. 2.3.). Imprese e consumatori sono infatti chiamati a sviluppare insieme un'attività di conoscenza e di garanzia sull'impatto ambientale di beni e servizi, superando progressivamente l'incertezza che, in questo campo, non riguarda solo le scelte dei consumatori, ma anche quelle dei produttori.

#### *4.3. Gli scambi internazionali e l'Unione Europea*

Le relazioni che si instaurano fra protezione dei consumatori e scambi internazionali dipendono sia dalle differenze nazionali nelle regolamentazioni amministrative che tutelano i consumatori, sia dai diversi gradi di influenza delle organizzazioni dei consumatori sulle istituzioni e sulle imprese in ciascun paese. In seguito al dibattito sulla formazione del mercato unico in Europa è divenuto particolarmente evidente il conflitto fra libero scambio e protezione dei consumatori. Tale conflitto ha due aspetti: 1) da un lato vi sono gli effetti della protezione del consumatore sulla liberalizzazione degli scambi, 2) dall'altro gli effetti della liberalizzazione degli scambi sulla protezione del consumatore.

Il primo aspetto è relativo al fatto che l'esistenza di regolamentazioni amministrative a tutela del consumatore costituisce una barriera non tariffaria che limita la libertà di scambio. È chiaro che gli effetti varieranno a seconda delle norme. Mentre le norme relative alla pubblicità fuorviante non impediranno gli scambi in misura significativa, le norme relative al divieto di vendita di certi prodotti avranno sicuramente un effetto restrittivo sul commercio internazionale. D'altra parte, se la maggior liberalizzazione dei mercati derivante dalla formazione del mercato unico richiede l'eliminazione delle barriere non tariffarie, essa avrà anche l'effetto di ridurre la protezione dei consumatori, specialmente in quei paesi ove vigono norme più stringenti. E siamo così al secondo aspetto della questio-

ne. Ad esempio, se il divieto di usare taluni additivi per i cibi ne impedisce l'esportazione, le norme sulla liberalizzazione degli scambi possono trattare tale divieto come una barriera al commercio internazionale che deve essere eliminata. In tal modo però il paese che aveva imposto il divieto è costretto a ridurre la protezione dei consumatori. Si crea così un "vuoto" (*regulatory gap*) che può essere colmato da un intervento dell'autorità federale dell'Unione Europea. Possono inoltre crearsi dei vuoti di fatto anche quando vi sono pressioni che impediscono la promulgazione di norme di protezione dei consumatori, oppure quando le norme esistono ma ne viene di fatto impedita l'applicazione. Ad esempio, un'impresa può opporsi alla promulgazione di una norma sfavorevole nel paese Y, minacciando di muoversi verso il paese X, per cui le autorità del paese Y, preoccupate degli effetti economici ed occupazionali della fuga dell'impresa, possono subire il ricatto e non approvare tale norma.

È evidente che tali conflitti possono essere sanati soltanto dalla promulgazione di una legislazione europea che punti all'armonizzazione delle norme e degli standard usati nei diversi paesi, sebbene ciò non elimini completamente i problemi che si pongono relativamente al recepimento ed alla applicazione di tali norme nei diversi contesti nazionali. È stato verificato che sebbene le iniziative dei diversi paesi europei siano caratterizzate da un vasto "pluralismo legale" esiste una notevole similitudine di fondo fra le varie legislazioni: non soltanto certi problemi ricevono lo stesso trattamento giuridico ma anche i meccanismi creati per affrontarli si sviluppano lungo direttrici comuni (Trubek, 1987). Proprio tale similitudine rappresenta il terreno di convergenza sul quale sviluppare una legislazione federale e dirimere il conflitto tra libero scambio e protezione dei consumatori.

Esiste poi un secondo ordine di relazioni fra commercio internazionale e protezione dei consumatori che dipende dal diverso grado di forza ed organizzazione delle associazioni dei consumatori. Tali relazioni sono meno evidenti ma riteniamo che abbiano importanti effetti di lungo periodo sulla competitività e sull'equilibrio dei conti con l'estero delle varie economie nazionali. Ci riferiamo al fatto che la presenza di potenti organizzazioni dei consumatori costituisca un incentivo per le imprese a mantenere un elevato standard di qualità dei prodotti, nella misura in cui tale presenza rende più credibile la minaccia di "uscita" dei consumatori stessi. Pertanto le organizzazio-

ni consumeriste anziché punto di debolezza possono rivelarsi come un punto di forza del paese, in grado di influenzarne il successo sul mercato internazionale, con effetti positivi sulla Bilancia Commerciale del paese.

Al contrario, nei paesi in cui le organizzazioni dei consumatori sono più deboli, non solo i consumatori stessi godono di un minor grado di protezione, ma anche le imprese sono meno incentivate a perseguire strategie competitive basate sull'elevata qualità dei prodotti e quindi alla lunga saranno meno favorite nella competizione internazionale, con effetti negativi sulla Bilancia Commerciale. Ciò è sempre più vero in un mercato dove i prodotti sono fortemente differenziati e le imprese che non riescono a competere sulla qualità sono costrette a competere invece sulla compressione dei costi. Per un paese industrializzato la presenza di un forte movimento dei consumatori può quindi costituire una sorta di bene pubblico nella misura in cui crea una serie di economie esterne che nel lungo andare si rivelano benefiche per la concorrenza ed il benessere del paese stesso.

##### *5. Le organizzazioni italiane tra pubblico e privato*

L'Italia, come altri paesi dell'Europa del Sud, sconta un notevole ritardo per quanto riguarda la tutela del consumatore. Esistono difficoltà del tutto peculiari alla mobilitazione dell'interesse dei consumatori, in quanto interesse diffuso, che hanno influito anche sulla situazione del movimento consumerista in Italia (Ranci, 1994). In generale è comunque vero che la domanda di tutela da parte dei consumatori si manifesta in stadi avanzati dello sviluppo economico. La protezione dei consumatori può essere classificata fra i beni superiori, la cui domanda cioè risente fortemente della crescita del reddito. Inoltre il consumerismo è sicuramente un aspetto tipico di società industrializzate e fortemente urbanizzate e non di economie rurali. Il differenziale di sviluppo economico tra Europa del Sud ed Europa del Nord rientra quindi sicuramente tra i fattori che spiegano le relative condizioni di arretratezza di paesi come l'Italia, la Spagna ed il Portogallo in questo ambito.

I diritti del cittadino, in quanto consumatore di beni e servizi, non sono riconosciuti dalla nostra Carta Costituzionale, maggiormente orientata a tutelare il cittadino-lavoratore. Da questo punto di vista

l'approvazione di una nuova Costituzione in tempi più recenti, sia in Spagna che in Portogallo, ha consentito invece a questi paesi di inserire i diritti dei consumatori fra quelli particolarmente meritevoli di tutela da parte dello Stato. Ciò ha probabilmente conferito una certa accelerazione all'intervento pubblico in questo settore, che in Spagna si è ad esempio manifestato sia nella costituzione di un ente statale per il consumo sia in provvedimenti innovativi come la promozione, da parte dello Stato, della risoluzione a livello arbitrale delle controversie fra imprese e consumatori<sup>25</sup>.

In Italia invece il ruolo dello Stato continua a essere piuttosto carente in materia e questa caratteristica appare sempre più stridente rispetto al notevole incremento nella richiesta di tutela da parte dei consumatori che si è manifestato nel corso degli anni Ottanta, in coincidenza con l'aumento di benessere economico ed il parallelo sviluppo del consumismo in forme precedentemente sconosciute alla nostra società. Questo incremento nella domanda di tutela e di beni consumeristi si è fra l'altro espresso, come vedremo, con un notevole impulso all'iniziativa privata nel settore della produzione e diffusione dei risultati dei test comparativi che differenzia ulteriormente l'Italia dagli altri paesi europei.

A livello esecutivo, lo Stato italiano conduce la politica dei consumatori mediante la "Divisione consumatori" del Ministero per l'Industria. Tale organizzazione istituzionale è in contrasto con gli orientamenti delle organizzazioni dei consumatori, in base alla presunzione del conflitto d'interessi fra imprese e consumatori. Tuttavia anche altri paesi europei, come la Danimarca e l'Irlanda condividono lo stesso tipo di struttura<sup>26</sup>. Dal punto di vista istituzionale, la peculiarità dello Stato italiano riguarda però la politica nei confronti delle organizzazioni dei consumatori e dell'attività di produzione di test comparativi. Infatti né lo Stato si è mai fatto carico direttamente di istituire un'agenzia pubblica che svolgesse questo compito, né ha mai fornito sussidi ad organizzazioni dei consumatori private, al fine di sostenere la nascita ed incentivarne lo sviluppo, sebbene esistano attualmente proposte di legge giacenti in Parlamento proprio per l'istituzione di tali sussidi<sup>27</sup>.

Riteniamo che quest'assenza dello Stato sia uno dei fattori che ha determinato la debolezza e la frammentazione del movimento dei consumatori in Italia. Abbiamo infatti verificato che la produzione di test comparativi, la principale fonte di reddito delle associazioni, è un'attività particolare, nel senso che gli incentivi privati alla sua rea-

lizzazione sono così deboli che essa può anche non realizzarsi mai senza un adeguato sostegno esterno. In Italia, l'assenza di sussidi pubblici per molto tempo ha consentito soltanto l'esistenza di organizzazioni dei consumatori collegate ad altre istituzioni come i partiti e i sindacati. La sopravvivenza di tali organizzazioni in seno ai partiti può essere giustificata sia come mezzo per la produzione di consenso politico ed elettorale sia come opportunità di riduzione delle specificità delle istanze consumeriste a proposte comunque innocue rispetto alla stabilità del sistema sociopolitico di tipo consociativo che ha caratterizzato l'esperienza italiana del dopoguerra.

La tutela del consumatore perseguita dal sindacato rientra anche in una forma più generale di difesa del reddito reale dei lavoratori ed accomuna quindi consumatori e lavoratori in quanto contraenti "deboli" ed oggetti di sfruttamento da parte del mondo delle imprese. Questa concezione di tutela del consumatore si rifà quindi a motivi di equità piuttosto che di efficienza. Non stupisce quindi che nessuna di queste organizzazioni abbia favorito una crescita del movimento consumerista di per sé, vista la concezione subordinata e strumentale dei problemi del consumo, che è andata di pari passo con lo scarso gradimento (esplicito o implicito) del mercato che ha sostanzialmente accomunato sia la cultura cattolica che quella marxista, alle quali tali organizzazioni facevano in genere riferimento. Per motivi analoghi il rapporto fra forma istituzionale delle organizzazioni dei consumatori ed efficienza continua ad essere frainteso. Infatti la forma di associazioni senza fini di lucro continua ad essere scambiata con l'assenza di incentivi alla ricerca dell'efficienza anziché essere intesa come vincolo alla distribuzione dei profitti.

Nella pressoché totale assenza di sussidi pubblici, se si escludono quelli, peraltro limitati, forniti da qualche ente periferico come la Regione, la crescita di associazioni dei consumatori private e senza fini di lucro specializzate nella produzione e diffusione di test comparativi è stata affidata alla creazione di una *joint-venture* fra un'associazione italiana (il *Comitato Difesa Consumatori*) e un'organizzazione belga (*Association des Consommateurs*). Questa *joint-venture* ha riguardato le cooperative editoriali che pubblicano le riviste di test comparativi delle due associazioni e consente all'organizzazione belga di investire le risorse finanziarie che i vincoli di destinazione dei profitti, dovuti al suo carattere *non profit*, le impediscono di collocare altrove. Al tempo stesso tale forma di collaborazione promuove

ve l'attività di produzione e diffusione di test comparativi affidabili ed estesi (in quanto a gamma dei prodotti) in quei paesi come l'Italia nei quali per ragioni economiche, sociali, ed istituzionali essa non ha ancora potuto affermarsi autonomamente<sup>28</sup>. E ciò anche grazie all'appartenenza dell'organizzazione belga ai membri fondatori di *International Testing*. Una rete alternativa di cooperazione vede coinvolta l'associazione italiana *Adiconsum* (emanazione della Cisl) e gli istituti nazionali per il consumo (a carattere regionale) di Francia, Spagna, Portogallo e Germania.

Lo sviluppo di queste *joint-venture* si è verificato in un momento di crescita della domanda di protezione dei consumatori, che ha coinciso con la fase di crescita economica degli anni Ottanta. In questa fase sono probabilmente intervenute anche modificazioni più profonde della società italiana, dal punto di vista dei valori e dei bisogni, che si sono manifestate sia in un accresciuto consumismo che nell'accettazione del mercato, come meccanismo di coordinamento, da parte di vasti strati della popolazione. La crescita della domanda di informazione sui prezzi e sulla qualità sarebbe quindi solo una conseguenza di questo più ampio processo. Inoltre proprio nello stesso periodo il diffondersi delle preoccupazioni per i problemi ambientali favoriva, in Italia come all'estero, un maggior grado di attenzione per le caratteristiche ecologiche dei prodotti e per il loro impatto sulla salute dell'uomo, stimolando ancor più la domanda di protezione da parte dei consumatori (cfr. 4.2.).

Naturalmente sia le caratteristiche peculiari, che le scarse risorse a disposizione delle organizzazioni dei consumatori italiane già esistenti, hanno fatto sì che esse fossero largamente impreparate a soddisfare questa nuova domanda. La contemporanea assenza di organismi statali ha lasciato all'iniziativa privata il compito di colmare i vuoti di offerta di un settore in crescita.

Negli anni recenti infatti si sono sviluppate in Italia alcune iniziative editoriali private che hanno dato sostanzialmente vita ad imprese impegnate nella diffusione dei risultati dell'attività di testing di prodotti e servizi, un compito che in altri paesi Europei viene esclusivamente svolto da agenzie pubbliche ed organizzazioni senza fini di lucro, ad eccezione di riviste specializzate su alcuni prodotti (cfr. 2.3.). La peculiarità di queste iniziative è proprio quella di essere imprese private che operano quindi in vista della massimizzazione dei profitti e senza porsi i problemi di credibilità che impediscono alle organizzazioni dei consumatori sia di accettare inserzioni pubblicita-

rie nelle loro riviste, sia di usare nella produzione dei test i prodotti forniti gratuitamente dalle imprese<sup>29</sup>. Spesso queste imprese sono avvantaggiate oltre che dalle risorse a disposizione, anche dalla prontezza con cui possono offrire test comparativi in linea con l'evoluzione della domanda di informazione su determinati prodotti. Si è verificato inoltre un notevole aumento della pubblicazione di informazioni comparative sulla qualità dei prodotti da parte di vari periodici non specializzati, ma a larga diffusione.

L'evoluzione dal punto di vista quantitativo e qualitativo della domanda di protezione dei consumatori ha posto maggiori problemi alle organizzazioni di matrice sindacale, poiché la legittimazione dell'interesse dei consumatori come interesse autonomo ed indipendente ha posto in evidenza la possibilità di conflitti occasionali con l'interesse dei lavoratori occupati in imprese che producono beni e servizi la cui qualità è scarsa o si è deteriorata<sup>30</sup>. Simili considerazioni hanno comportato la spaccatura fra questo tipo di organizzazioni e le altre, nel corso del tentativo di costituzione di un'associazione italiana che riunisca le singole organizzazioni dei consumatori operanti nel nostro paese, sullo stile delle varie *umbrella organisations* esistenti negli altri paesi europei, organizzazione che fra l'altro avrebbe voce in capitolo nella distribuzione di sussidi statali, nel caso in cui andasse a buon fine il progetto di legge che ne prevede l'istituzione. Le organizzazioni di matrice sindacale oltre ad occuparsi dell'attività di testing, hanno mantenuto il loro impegno sul fronte del controllo dei prezzi (un obiettivo del tutto in linea con quello di difesa del salario reale) ed assunto un notevole impegno sul fronte dell'educazione<sup>31</sup>. Altre organizzazioni fondano la loro sopravvivenza sul mercato sulle attività di "voce"<sup>32</sup>, che per definizione non possono essere occupate dalle imprese editoriali private, sulla specializzazione nel campo dei beni e servizi pubblici<sup>33</sup> o sulla sperimentazione di progetti di frontiera per la tutela dei consumatori<sup>34</sup>.

Come accade per le imprese, la necessità di convivenza sullo stesso mercato, impone la differenziazione delle proprie strategie rispetto a quelle dei concorrenti. Se tutte le organizzazioni si specializzassero nella produzione e diffusione di test comparativi, la maggior parte delle organizzazioni non potrebbero competere - sia sul piano dei costi che su quello della qualità e varietà dei risultati offerti - con quelle che svolgono i test in cooperazione mediante la partecipazione a *joint-venture* internazionali<sup>35</sup>.

## 6. Conclusioni

Il ritorno al mercato che, nel corso degli anni Ottanta, ha fatto seguito all'espansione della regolamentazione tipica dei due precedenti decenni, ha visto crescere il ruolo delle organizzazioni dei consumatori in quanto produttori e distributori di informazione sulla qualità dei prodotti. Il compito di queste organizzazioni è quello di avvicinare l'intervento pubblico alle domande effettive dei consumatori, di rendere effettivo tale intervento e di ampliare la protezione dei consumatori stessi oltre i livelli minimali di sicurezza che lo Stato può garantire. Tali associazioni non possono però ancora essere intese come sostituti dell'intervento pubblico tradizionale. Infatti i loro associati sono costituiti dalla fascia alta del mercato (consumatori istruiti ad alto reddito) e non comprendono i consumatori più poveri e meno interessati alla qualità. Di conseguenza esse funzionano potenzialmente come incentivi per le imprese che intendono posizionarsi sul segmento di mercato dei beni di alta qualità, poiché, ampliando l'informazione individuale, rendono efficace la minaccia di uscita dei consumatori, un ingrediente essenziale della libera concorrenza. Soltanto attraverso la loro attività di *lobbying* e di difesa dell'accesso alla giustizia garantiscono anche la difesa dei diritti dei consumatori che rischiano la frode da parte di imprese che si collocano sui segmenti inferiori del mercato.

Il regime di responsabilità oggettiva del produttore per la fabbricazione di prodotti difettosi e la regolamentazione amministrativa continuano a svolgere un'importante funzione anche perché essi garantiscono la sicurezza e la salute del consumatore, due attributi che spesso dipendono dalle caratteristiche più sofisticate dei prodotti - da noi definite come qualità fiduciarie - che il consumatore da solo non può accertare né con la ricerca sul mercato, né con l'esperienza diretta.

Abbiamo però visto nel corso della trattazione che occorre dirimere il rapporto tra Stato e organizzazioni dei consumatori anche per quanto riguarda le forme di finanziamento dell'attività di produzione e diffusione di test comparativi. A causa delle peculiarità di tale attività - una sorta di monopolio naturale che può anche non svilupparsi mai senza un adeguato sostegno esterno - lo Stato dovrebbe avere il ruolo di sussidiare la costituzione di istituzioni che vi si dedichino efficientemente e rispettando le norme etiche che sono alla base del patrimonio di credibilità di simili istituzioni. È infatti lo-

ro compito fornire quell'informazione che altri agenti (imprese o consumatori singoli) non sono in grado di provvedere a causa dei fallimenti del mercato dei prodotti e del mercato stesso dell'informazione. Un sussidio esterno sembra essere preferibile rispetto alla produzione diretta di test comparativi da parte di un ente statale finanziato dal prelievo fiscale, a causa sia delle inefficienze che scaturirebbero dalla disparità fra finanziatori e fruitori del servizio che quest'ultima soluzione creerebbe, sia della sovrapposizione degli interessi dello Stato come titolare di imprese pubbliche e soggetto di politica industriale.

Generalmente tale sussidio dovrebbe avere carattere temporaneo o comunque suscettibile di riduzione nel tempo poiché la crescita della domanda di test comparativi, che avviene nelle fasi avanzate di sviluppo economico, dovrebbe dar modo alle associazioni di consumatori di autofinanziarsi con i proventi della produzione e della diffusione di informazione. L'eterogeneità relativa alla disponibilità a pagare dei consumatori per l'informazione sulla qualità consente spesso di costituire organizzazioni dei consumatori completamente private, grazie ai consumatori maggiormente sensibili alla qualità dei prodotti che sono disposti a contribuire in misura maggiore degli altri alla copertura dei costi di queste organizzazioni. Eventuali finanziamenti statali concessi ad organizzazioni private potrebbero avere il carattere di compenso per il rifiuto della pubblicità e dei prodotti offerti gratuitamente dalle imprese, rifiuto che è garanzia di credibilità dell'associazione e quindi di capacità di offrire ai consumatori la fiducia necessaria per l'acquisto di determinati prodotti.

La credibilità appare infatti come la principale attività patrimoniale di queste organizzazioni, che legano la loro stessa esistenza alla capacità di fornire informazioni che le imprese produttrici di beni non sono in grado di fornire a causa del comportamento opportunistico che può sempre emergere in situazioni di informazione asimmetrica sulla qualità dei prodotti. Il problema della credibilità è alla radice stessa dei fallimenti dei mercati dell'informazione sulla qualità dei prodotti e dei servizi. Il fatto che le organizzazioni dei consumatori rivestano generalmente carattere di associazioni senza fini di lucro è stato fra l'altro da noi ricondotto alla possibilità che un vincolo istituzionale sulla distribuzione dei profitti faciliti l'acquisizione e la conservazione della credibilità, essendo fra l'altro coerente con le norme relative al rifiuto della pubblicità delle imprese. Abbiamo altresì evidenziato che un'organizzazione senza fini di lucro produce

test comparativi ad un prezzo minore, diffondendoli fra un maggior numero di consumatori, rispetto ad una vera e propria impresa orientata alla massimizzazione dei profitti. Il fatto che esistano comunque imprese dedite alla produzione di test comparativi è stato da noi ricondotto a modalità di acquisizione e conservazione della credibilità che poco hanno a che fare con la forma istituzionale e dipendono invece dall'esperienza e dalla specializzazione dell'organizzazione imprenditoriale nello svolgere sofisticati test comparativi su un'unica categoria di prodotti.

Spesso le associazioni finiscono per surrogare l'intervento dello Stato a causa della strutturale incapacità di quest'ultimo di rimanere al passo con le variazioni di qualità e varietà dei prodotti dovute al progresso tecnologico. Una sfida completamente nuova, rispetto al ruolo tradizionale di produzione di test comparativi, è posta da quei beni che sono contraddistinti da caratteristiche qualitative rispetto alle quali anche le imprese non sono completamente informate. Le caratteristiche ecologiche dei prodotti e la performance dei servizi finanziari nel tempo costituiscono due esempi illuminanti. Rispetto ad esse un rapporto più stretto fra imprese e consumatori s'impone più a monte, nelle scelte stesse di "progettazione" dei prodotti e dei servizi per i quali le imprese richiedono la lealtà dei consumatori, poiché eventuali cadute di qualità possono derivare non solo dall'opportunismo delle imprese ma anche da circostanze casuali che nessuno può ragionevolmente prevedere con certezza. Codici etici di comportamento sottoscritti sia da una parte che dall'altra del mercato possono diventare l'unica soluzione soddisfacente se l'incertezza sulla qualità riguarda non solo il consumatore ma anche l'imprenditore. Nel caso dei servizi finanziari abbiamo però individuato alcuni limiti nell'operare delle organizzazioni dei consumatori. Infatti nella produzione dell'informazione relativa a tali servizi la credibilità dipende più dalla specializzazione e dall'esperienza professionale che non dalla forma istituzionale. Risulta quindi difficile pensare che le organizzazioni dei consumatori private e senza fini di lucro riescano a superare le grandi istituzioni finanziarie impegnate in questo campo per fini di profitto.

## Note

\* Desidero ringraziare Anna Bartolini, Andrea Doneda, Marco Gambaro, Laura Mosca, Costanzo Ranci, Francesco Silva, Cesare Vaccà e Cesare Vignocchi per gli utili suggerimenti che hanno contribuito a migliorare la stesura di questo saggio. Un ringraziamento va anche al Comitato Difesa Consumatori ed all'Associazione Consumatori ed Utenti (ex Agrisalus) per il materiale e le interviste concesse.

<sup>1</sup> Si veda ad esempio Lane (1983).

<sup>2</sup> Un'applicazione in tale direzione è stata elaborata da Beales, Craswell and Salop (1981).

<sup>3</sup> Nell'ambito del regime di *Common Law* degli Stati Uniti il regime di responsabilità oggettiva ha sostituito il regime di responsabilità per colpa con una sentenza del 1963 (Priest, 1991). La medesima tendenza è andata successivamente affermandosi in Europa e l'Unione Europea ha accolto questo indirizzo con la Direttiva del 25 luglio 1985, attuata in Italia con il DPR n. 224, 1988.

<sup>4</sup> La concezione del regime di *strict liability* come assicurazione implicitamente fornita a tutti i consumatori vede essenzialmente i vantaggi di tipo distributivo dell'istituto assicurativo dovuti al fatto che il rischio viene ripartito diffusamente. Tuttavia l'esperienza degli Stati Uniti ha dimostrato che sorgono anche problemi di efficienza quando il regime giunge ad un certo grado di maturità. Il sistema assicurativo stesso può entrare in crisi a causa di fenomeni di selezione avversa e rischio morale. Il primo fenomeno si è verificato poiché le imprese caratterizzate da rischi minori hanno lasciato il mercato ricorrendo all'autoassicurazione. Sono così rimaste le imprese più rischiose e si è venuto quindi a creare un divario fra crescita degli indennizzi e crescita dei premi. Ciò ha indotto le compagnie a ridurre o addirittura a rifiutare la copertura assicurativa (Priest, 1991). Il secondo fenomeno si è prodotto poiché la tendenza a fornire ai consumatori indennizzi più che compensatori rispetto ai danni non ha necessariamente ridotto gli incidenti, dal momento che il maggior grado di precauzione dei produttori sostituisce soltanto il minor grado di attenzione dei consumatori che sono gli assicurati in ultima istanza ma sostengono solo una piccola parte del costo di assicurazione (quella che le imprese scaricano sui prezzi di mercato).

<sup>5</sup> «Quando il mercato non riesce a raggiungere uno stato ottimale, la società, almeno in una qualche misura, individuerà lo scarto, e istituzioni sociali estranee al mercato sorgeranno nel tentativo di colmarlo» (Arrow, 1963, p. 947).

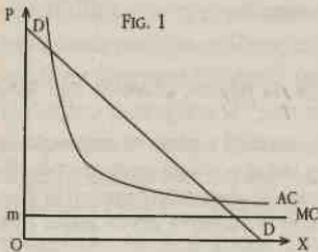
<sup>6</sup> Un segnale di qualità è tale se si traduce in azioni che si rivelano profittevoli per l'impresa che produce beni di elevata qualità, mentre le medesime azioni non sarebbero altrettanto profittevoli per l'impresa che produce beni di bassa qualità. Tale condizione evita che quest'ultima impresa possa trovare conveniente la simulazione del comportamento della prima. Cfr. Nelson (1974) e Cavaliere (1993) per una rassegna.

<sup>7</sup> Cfr. *International Testing* (1992) tab. 5.8.4 e pp. 27-92.

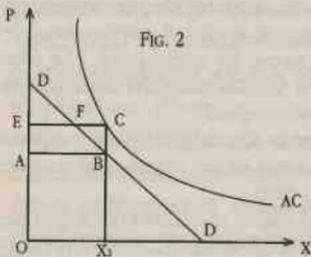
<sup>8</sup> Nel caso generale di monopolio naturale (con funzione di costo affine del tipo  $TC = F + mx$ .  $F$  = costi fissi,  $m$  = costo variabile unitario,  $x$  = quantità prodotta,  $TC$  = costi totali) l'impresa si trova in una situazione come quella raffigurata nella Figura 1 (pag. seguente).

Nella Figura AC rappresenta la curva dei costi medi, DD la curva di domanda ed MC la curva dei costi marginali, la quantità venduta è rappresentata dalla variabile  $x$  ed il prezzo dalla variabile  $P$ . Il monopolio naturale rappresenta un fallimento del mercato nella misura in cui viene meno l'ottimalità della concorrenza perfetta (e quindi anche

della fissazione dei prezzi in base ai costi marginali) per tipi di produzione che hanno queste caratteristiche e richiedono l'organizzazione sulla base di ampie dimensioni dell'attività in gioco per sfruttare pienamente le economie di scala. D'altra parte la necessità di operare con grandi dimensioni costituisce una barriera all'entrata di altre imprese.



La produzione di test comparativi può invece trovarsi inizialmente in uno stadio antecedente a quello della formazione di un monopolio naturale ed essere ricondotta ad un caso di produzione di beni sociali (Grillo, 1992) con le caratteristiche indicate nella seguente Figura 2. In questo nuovo contesto il costo medio di produzione (AC) giace sempre al di sopra della curva di domanda (DD). Non esiste quindi alcun livello di produzione che possa essere collocato sul mercato ad un prezzo uniforme in grado di coprire i costi medi. In tal caso il fallimento del mercato è rappresentato dal fatto che il bene-servizio in questione non viene prodotto.



<sup>9</sup> Esistono infatti alcune quantità come  $X_1$  nella Figura 2 della nota precedente, in corrispondenza alle quali il surplus sociale è positivo. Infatti il surplus sociale è pari alla differenza fra l'utilità totale dei consumatori che consumano  $X_1$  (l'area  $ODBX_1$ ) ed il costo totale di produzione (l'area  $OECX_1$ ), che dal grafico risulta positiva. Ciò significa che sarebbe efficiente per la società produrre la quantità  $X_1$  del bene ma che il mercato è inadeguato a tale scopo, almeno finché tutti i consumatori pagano il medesimo prezzo.

<sup>10</sup> Sempre in termini della Figura 2 della nota 8, la politica di discriminazione di prezzo consentirebbe di raccogliere un ammontare di ricavi totali pari a  $ODBX_1$ , adeguati a coprire l'ammontare di costi totali ( $OECX_1$ ), se le unità vendute sono pari al seg-

mento  $OX_1$  ed i triangoli EDF ed FCB sono almeno uguali. (Se l'area di EDF è maggiore dell'area di ECB vi sarà anche un profitto).

<sup>11</sup> In alcuni casi (è quello che avviene nella Repubblica Federale Tedesca) le procedure prevedono anche l'invio dei risultati alle imprese prima della pubblicazione e la possibilità che il test venga ripetuto qualora i risultati non siano ritenuti soddisfacenti dalle imprese stesse, fatta salva l'eventualità che i risultati stessi vengano comunque pubblicati anche nel caso in cui l'esito della ripetizione del test si rivelasse nuovamente insoddisfacente (International Testing, 1992).

<sup>12</sup> Al fine di sgombrare il campo da ogni equivoco diremo che le prime operano con un vincolo sulla distribuzione dei profitti agli associati mentre le seconde operano senza questo vincolo, per cui il loro obiettivo è la massimizzazione del profitto. Le organizzazioni senza fini di lucro dovrebbero invece operare massimizzando il surplus degli associati. Questa differenza non implica affatto che solo le imprese debbano operare con efficienza, poiché entrambe dovrebbero tendere alla minimizzazione dei costi di produzione.

<sup>13</sup> È ad esempio il caso dell'impresa editoriale che pubblica il periodico italiano «Qualità». Per maggiori dettagli si veda il paragrafo 5, ed in particolare la nota 29.

<sup>14</sup> Ovviamente non vi sarà sempre una corrispondenza perfetta fra coloro che sostengono i costi e coloro che si appropriano dei benefici, poiché è naturale che il periodico contenente i risultati dei test possa essere consultato anche da persone vicine (parenti ed amici) al consumatore associato.

<sup>15</sup> Nell'ambito del meccanismo di produzione privata di test comparativi che abbiamo analizzato in precedenza la compatibilità con gli incentivi privati è data dal fatto che il consumatore che opta per una rivelazione veritiera della propria disponibilità a pagare deve conseguire un'utilità superiore o almeno uguale a quella che avrebbe ottenuto non rivelandola e comportandosi da *free-rider* (Cornelli, 1992).

<sup>16</sup> Cfr. Cornelli (1992) per la dimostrazione analitica

<sup>17</sup> Per l'analisi degli effetti dell'opportunismo *ex-post* che può essere potenzialmente generato dagli effetti *lock-in* si veda: Klein, Crawford and Alchian (1978).

<sup>18</sup> Questa è stata la strada seguita da *Stiftung Warentest*, il monopolista tedesco, che non ha un proprio laboratorio, ma usa più di 130 laboratori esterni, poiché l'esperienza ha dimostrato che i costi aumentano considerevolmente se viene usato sempre lo stesso tipo di laboratorio (International Testing, 1992, p. 41).

<sup>19</sup> Sui costi e i benefici della cooperazione internazionale in questa attività si veda International Testing (1992).

<sup>20</sup> Cfr. Mitchell (1988) p. 91. Evidenze empiriche relative agli Stati Uniti rivelavano però anche che la preparazione dei consumatori migliorava nel tempo, dopo l'approvazione delle regolamentazioni.

<sup>21</sup> Ringrazio A. Forti per aver portato la mia attenzione su questo aspetto.

<sup>22</sup> Si pensi alla Germania dove il marchio *Grüne* compare ormai su una serie molto vasta di prodotti di largo consumo. Nella stessa Germania si è sviluppata un'organizzazione dei consumatori (*Verbraucher Initiative*) completamente specializzata in questo settore, che si è fatta promotrice a livello europeo della costituzione di un gruppo di coordinamento fra organizzazioni dei consumatori (*European Environmental Consumers' Coordination*) incaricata di seguire l'intera materia della regolamentazione diretta dei prodotti e dell'informazione sui prodotti, dal punto di vista delle loro caratteristiche ambientali.

<sup>23</sup> Su questa e su altre strategie delle imprese in campo ecologico si veda Kirkpatrick, 1990.

<sup>24</sup> Cfr. Hirschman (1974) p. 69. L'uscita deve costituire una minaccia credibile, ma non deve essere né troppo facile né troppo allettante nel momento in cui la qualità inizia a subire qualche deterioramento.

<sup>25</sup> La legge spagnola ha cioè previsto che le controversie fra consumatori e produttori siano giudicate da Corti arbitrali capillarmente istituite su tutto il territorio nazionale. Di particolare interesse è il fatto che la procedura sia gratuita per il consumatore, le cui spese vengono sostenute dall'erario nel caso in cui egli soccomba nel corso della controversia. Naturalmente ciò dovrebbe facilitare l'accesso alla giustizia, specie nel caso dei consumatori meno abbienti. Onde evitare una crescita eccessiva del contenzioso, le istanze dei consumatori vengono preventivamente selezionate, consentendo la discussione solo di quelle ritenute meritevoli (Alpa, 1993, p. 113; Vaccà, 1994).

<sup>26</sup> In altri paesi, come il Belgio, la Germania e la Grecia la politica dei consumatori è attribuita al Ministero per l'Economia, mentre un posto di particolare favore le spetta nell'esecutivo della Gran Bretagna che ha designato un sottosegretario di Stato per occuparsi degli affari dei consumatori. Un progetto di legge-quadro prevede una figura simile anche per l'Italia («Inc Hebdo», 1991, p. 4).

<sup>27</sup> Tali proposte che risalgono all'aprile 1992, prevedono ad esempio l'istituzione di un Fondo nazionale per la tutela dei diritti dei consumatori con una dotazione finanziaria che va da due a circa dieci miliardi (a seconda delle proposte). Esiste altresì un disegno di legge per l'istituzione di un Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti che fra l'altro dovrebbe provvedere alla distribuzione dei sussidi statali fra le organizzazioni dei consumatori (Sp, 1993a e 1993b).

<sup>28</sup> Questa *joint-venture* infatti non riguarda solo l'Italia (dal 1988), dove il contributo ammonta a un fatturato di circa dieci miliardi di lire, ma anche la Spagna (dal 1987), con un fatturato di circa otto miliardi ed il Portogallo (dal 1991) con un importo di circa tre miliardi e mezzo (le cifre sono relative all'anno finanziario 1991/92. Cfr. Hamann, 1993). Le organizzazioni dei tre paesi partecipano ai test di International Testing.

<sup>29</sup> Tutte queste caratteristiche sono comuni al periodico «Qualità», una rivista mensile che ha iniziato la pubblicazione nel 1990, raggiungendo inizialmente una quota di vendite pari a 300.000 copie, ma ora attestata su una tiratura di circa 40.000 copie. Su 140 pagine, circa 25-30 sono dedicate alla pubblicità. Un'altra rivista che è edita da un gruppo industriale privato è «La Nuova Ecologia». Nata come periodico di un'organizzazione ambientalista, la *Legambiente*, è stato quindi ceduto quando la crescita delle vendite lo ha trasformato in un'impresa di dimensioni troppo grandi per tale organizzazione, che detiene oggi la quota di minoranza (1%) del capitale sociale. La rivista ha una circolazione di circa 60.000 copie e mantiene tuttora il suo orientamento nei confronti della qualità ecologica dei prodotti. Dedicava circa 1/4 delle pagine alla pubblicità. Una vicenda simile ha interessato «Il Gambero Rosso», nato come inserto del quotidiano «il manifesto» è stato quindi ceduto per diventare una rivista specializzata nell'informazione sulla qualità di cibo e viaggi turistici, anche mediante l'attività di testing (International Testing, 1992).

<sup>30</sup> Un esempio è relativo alla proposta di obbligare gli operatori del servizio telefonico a dichiarare il loro numero di matricola quando rispondono ad una chiamata, per consentire all'utente di identificarli. Tale proposta caldeggiata dalle organizzazioni dei consumatori incontra invece l'opposizione dei sindacati di appartenenza degli operatori stessi.

<sup>31</sup> Federconsumatori (CGIL) ad esempio ha lanciato un progetto di educazione alimen-

tare nelle scuole. L'adesione di diversi insegnanti al sindacato costituisce un vantaggio comparato per le associazioni di matrice sindacale nello svolgimento di campagne di educazione al consumo.

<sup>32</sup> È il caso di associazioni come il *Movimento consumatori*, molto impegnato nelle attività di *lobbying* e nelle campagne stampa. Particolarmente specializzato in campo legislativo e nelle controversie giudiziarie è il *Movimento in difesa del cittadino*, un'associazione di avvocati che si è impegnata fra l'altro nella traduzione in linguaggio comprensibile dei testi di legge pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

<sup>33</sup> Sebbene il problema della qualità dei beni e dei servizi pubblici interessi inevitabilmente tutte le associazioni italiane, esso costituisce il campo d'azione privilegiato dal *Codacons*, con sede a Roma, cui aderiscono numerose organizzazioni che operano nel campo della tutela degli utenti ed impegnatosi, fra l'altro, in denunce contro i vertici del servizio sanitario nazionale ed in campagne per la tutela paesaggistica. La tutela degli utenti intende essere anche uno dei caratteri distintivi dell'ACU (*Associazione Consumatori Utenti*), ex "Agrisalut", che a causa della scarsità di risorse a disposizione per effettuare accurati test sui prodotti, preferisce valorizzare l'ampia disponibilità di volontariato per effettuare attività di testing a maggior intensità di lavoro ed a minor intensità di capitale, come quelle relative ai servizi pubblici (si pensi ad esempio ai trasporti pubblici).

<sup>34</sup> È il caso dell'ACU, impegnata sul fronte della compatibilità ambientale dei beni e dei servizi, seguendo un approccio che considera sempre qualsiasi prodotto (o componente di un prodotto) nel suo ambiente peculiare, e presta quindi un'attenzione particolare ai rapporti fra Nord e Sud del mondo, nello spirito delle politiche della Iocu, di cui è membro. L'ACU è inoltre interessata alla cooperazione internazionale con i paesi dell'Est europeo (Bulgaria ed ex-Jugoslavia in particolare), ritenuti di importanza strategica per la vicinanza geografica con l'Italia, e nei confronti dei quali soltanto la Germania ha prestato la dovuta attenzione per quanto riguarda il settore della tutela dei consumatori (*International Testing*, 1992, pp. 38-51).

<sup>35</sup> Per quanto riguarda le organizzazioni italiane, la partecipazione a reti internazionali riguarda il CDC (*Comitato Difesa Consumatori*) che partecipa ai test di *International Testing* ed aderisce a CONSEUR; e *Adiconsum* (di matrice CISL) che conduce test comparativi in cooperazione con gli Istituti Nazionali del Consumo di Francia, Spagna, Germania e Portogallo.

## Riferimenti bibliografici

- AKERLOF G. (1970), *The Market for "Lemons". Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism*, «Quarterly Journal of Economics», vol. 84, n. 3, pp. 488-500.
- ALPA G. (1993), *Un arbitro per i consumatori*, in: DRAETTA U. e VACCÀ C. (a cura di), *Responsabilità del produttore e nuove forme di tutela del consumatore*, EGEA, Milano, pp. 103-123.
- ARROW K. J. (1963), *Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care*, «American Economic Review», vol. 53, pp. 941-973.
- ARROW K. J. (1973), *Social Responsibility and Economic Efficiency*, «Public Policy», 21, pp. 303-318.
- BARBETTA G.P. (1992), *Il ruolo del terzo settore: breve rassegna della letteratura economica*, in BASSANINI M.C. e RANCI P. (a cura di), *Non per profitto. Il settore dei soggetti che erogano servizi di interesse collettivo senza fine di lucro*, Fondazione Adriano Olivetti, Quaderno 23.
- BEALES H., CRASWELL R., SALOP S. (1981), *The Efficient Regulation of Consumer Information*, «Journal of Law and Economics», vol. 24, December, pp. 491-539.
- BREYER S. (1982), *Regulation and its Reform*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- CAVALIERE A. (1992), *Qualità dei prodotti e informazione asimmetrica. Il ruolo della pubblicità e delle agenzie informative*, Tesi di Dottorato. Università degli studi di Pavia.
- CAVALIERE A. (1993), *Qualità dei prodotti, pubblicità non informativa ed equilibri di segnalazione*, «Economia Politica», n. 3.
- COASE R. H. (1960), *The Problem of Social Cost*, «Journal of Law and Economics», vol. 3, n. 1 [trad. it. di G. Alpa, *I costi sociali*, in AA.VV., *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Milano 1982].
- COOTER R. D. (1991), *Economic Theories of Legal Liability*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 5, n. 3, Summer, pp. 11-30.
- CORNELLI F. (1992), *Optimal Selling Procedures with Fixed Costs*, Harvard University, mimeo.
- DARBY M., KARNI E. (1973), *Free Competition and the Optimal Amount of Fraud*, «Journal of Law and Economics», vol. 16, April, pp. 67-88.
- DEGLI INNOCENTI N. (1992), *La politica a tutela dei consumatori*, supplemento a «Il Sole 24 Ore», 19 dicembre 1992.
- GRILLO M. (1992), *Cooperative di consumatori e produzione di beni sociali*, in: GRANAGLIA E. e SACCONI L. (a cura di), *Cooperazione, benessere e organizzazione economica*, Franco Angeli, Milano, pp. 95-138.
- HAMANN D. (1993), *Enquête sur le plus gros groupe de pression des consommateurs. La pieuvre test-acbats*, «La Dernière Heure», 30 octobre 1993.
- HANSMANN H. B. (1980), *The Economic Role of the Nonprofit Enterprise*, «The Yale Law Journal», vol. 89, April.

- HIRSCHMAN A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organisations and State*, Harvard University Press, Cambridge, Mass. [trad. it.: *Lealtà, defezione, protesta*, Bompiani, Milano, 1982].
- HIRSCHMAN A.O. (1974), *Exit, Voice and Loyalty: Further Reflections and a Survey of Recent Contributions*, «Social Science Information», vol. 13, 1, pp. 7-26 [trad. it.: *Nuove riflessioni ed un esame dei contributi più recenti*, in: *Lealtà...*, cit., pp. 121-141].
- INC (Institut National de la Consommation) (1991), *Les structures du consumerism dans les Etats Membres de la Communauté Economique Européenne*, «INC Hebdo», 7 Juin 1991, pp. 3-16.
- INTERNATIONAL TESTING (1992), *Comparative Product Testing in Europe*, mimeo.
- IOCU (International Organisation of Consumers Unions) (1985), *Guide to the Principles of Comparative Testing*, mimeo.
- KIRKPATRICK D. (1990), *Environmentalism: the New Crusade*, «Fortune», February 12, n. 4, pp. 24-30.
- KLEIN B., LEFFLER K. (1981), *The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance*, «Journal of Political Economy», vol. 89, August, pp. 427-450.
- KLEIN B. R., CRAWFORD R. A. and ALCHIAN A. A. (1978), *Vertical Integration, Appropriable Rents, and the Competitive Contracting Process*, «Journal of Law and Economics», vol. 21, October, pp. 297-326.
- L'HEUREUX N. (1992), *Effective Consumer Access to Justice: Class Actions*, «Journal of Consumer Policy», vol. 15, n. 3, pp. 445-462.
- LANE S. (1983), *Setting the Stage for Regulation. The Rationale for Government Intervention in Seller-Consumer Relationship*, «Policy Studies Review», vol. 2, n. 3, pp. 419-428.
- MIRARCHI E. (1994), *I Robin Hood quotidiani*, «la Repubblica», 11 aprile, p. 19.
- MITCHELL J. (1988), *Financial Information for Consumers: A Future Strategy for Consumer Organisations*, «Journal of Consumer Policy», vol. 11, n. 1, pp. 85-96.
- NELSON P. (1970), *Information and Consumer Behaviour*, «Journal of Political Economy», vol. 78, n. 2, pp. 311-329.
- NELSON P. (1974), *Advertising as Information*, «Journal of Political Economy», vol. 81, July-August, pp. 729-754.
- POSNER R.A. (1986), *Economic Analysis of Law*, Little Brown, Boston.
- PRIEST G. L. (1991), *The Modern Expansion of Tort Liability: Its Sources, Its Effects and Its Reform*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 5, n. 3, Summer, pp. 31-50.
- RANCI. C. (1993), *Il Movimento dei Consumatori*, Irs (Istituto per la Ricerca Sociale), mimeo.
- REICH N. (1991), *Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy*, «Journal of Consumer Policy», pp 258-292.

- SHAPIRO C. (1991), *Symposium on the Economics of Liability*, «Journal of Economic Perspectives», vol. 5, n. 3, pp. 5-10.
- SIP (Società Italiana per Esercizio Telecomunicazioni) (1993a), *Le Associazioni dei consumatori. Il consumersismo in Italia e in Europa*, RE/RIT-RA, Roma.
- SIP (Società Italiana per Esercizio Telecomunicazioni) (1993b), *Le Associazioni dei consumatori. La legislazione italiana sulla tutela dei consumatori ed utenti*, RE/RIT-RA, Roma.
- SPULBER D. F. (1989), *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- TRUBEK D. M. (1987), *Consumer Law, Common Markets and Federalism: Introduction and General Concepts*, in: BOUGOIGNIE T., TRUBEK D. M., *Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States*, Walter de Gruyter Ed., Berlin, pp. 1-26.
- VACCÀ C. (1993), *Arbitrato e consumatori: un nuovo status di protezione*, «I Contratti», n. 2, pp. 239-241.
- VACCÀ C. (1994), *Profili processuali della tutela dei consumatori: le alternative alla giurisdizione ordinaria*, mimeo.
- VALSECCHI A. (1993), *Gli indirizzi giurisprudenziali in tema di responsabilità civile del produttore per la messa in commercio di prodotti difettosi*, in: DRAETTA U. e VACCÀ C. (a cura di), *Responsabilità del produttore e nuove forme di tutela del consumatore*, EGEA, Milano, pp. 23-62.
- WILLIAMSON O. E. (1986), *The Economic Institutions of Capitalism, Firms, Markets, Relational Contracting*, The Free Press, New York [trad. it.: *Le istituzioni economiche del capitalismo. Imprese, mercati, rapporti contrattuali*, Franco Angeli, Milano, 1987].

L'ACCESSO DEI CONSUMATORI ALLA GIUSTIZIA  
E LE ALTERNATIVE ALLA GIURISDIZIONE ORDINARIA  
di *Cesare Vaccà*

*Introduzione*

Le radici dell'odierna situazione di profonda crisi dell'amministrazione della giustizia civile nel nostro paese affondano, almeno in parte, nelle caratteristiche assunte nel corso del tempo dallo schema procedimentale.

Il Codice di Procedura Civile del 1865, di matrice napoleonico-liberale, stabilì il distacco dell'azione civile da ogni vincolo relativo all'ammissibilità della domanda sottoposto alla preventiva approvazione del giudice: la tutela giudiziaria perse così i tratti di graziosa concessione sovrana per assumere quelli di servizio reso dallo Stato ai cittadini.

La rottura attuata dal processo napoleonico-liberale rispetto alla tradizione del processo romano-canonico è resa manifesta dalla circostanza che la domanda giudiziale rientra nell'assoluto dominio del privato, che ne dispone a suo piacimento eventualmente anche a fini temerari o quale strumento di private negoziazioni estranee al processo: ciò anche a costo di riversare sulla collettività i costi derivanti dall'afflusso indiscriminato di procedure agli uffici giudiziari (Tarello, 1989, p. 15).

A fronte dell'attuale livello della litigiosità questo modello processuale, come ci si accinge a verificare, rappresenta un tipico esempio di procedura complessa atta a determinare costi contrattuali elevati per determinate categorie di soggetti che, al contempo, rappresentano per altre un importante beneficio. Elevati costi negoziali correlati all'accesso alla giustizia possono, finanche, portare alla vanificazione di un diritto la cui tutela comporti costi maggiori del suo valore: è, pertanto, il costo dell'azione civile che - di fatto - determina l'effettiva azionabilità di una posizione formalmente tutelata dall'ordinamento.

Se si considera che, sovente, una molteplicità di consumatori ed utenti rinuncia ad agire per il risarcimento dei danni di minore entità, risulta evidente il vantaggio che, collettivamente, le imprese traggono da questa situazione (Schmid, 1987, p. 165 ss.).

Questo stato delle cose, che si risolve a tutto vantaggio delle imprese, trova una spiegazione anche nella teoria del costo sociale di R.H. Coase: a fronte di un prevedibile alto costo di transazione - la procedura ed il ricorso alla giustizia - per il consumatore, relativa-

mente al danno da lui subito, non è conveniente avviare una contrattazione con l'impresa per la quale, invece, è assai più basso il rapporto fra il costo di transazione e quello che subirebbe con il riconoscimento ed il rimborso del danno subito dal consumatore (Coase, 1960).

Per rendersi conto della rilevanza dei costi sociali correlati all'amministrazione della giustizia civile è sufficiente ricordare che ogni settore del diritto deve essere criticamente esaminato rispetto al modo in cui realizza le finalità che una data società in un determinato momento storico desidera vedere realizzate (Calabresi, 1975, p. 1).

Ogni sistema giuridico deve, quindi, essere verificato ai fini della efficacia valutando il suo grado di adempimento a determinate funzioni, anziché nel soddisfacimento di requisiti formali o nell'adattamento a schemi astratti.

Al contempo, l'analisi critica della norma deve individuare le traiettorie evolutive del diritto esistente, onde pervenire all'adozione di nuovi modelli meglio in grado di realizzare gli obiettivi prefissati.

In questa prospettiva meritano attenta considerazione le differenti forme di composizione *out-of-court* dei conflitti riservate a consumatori ed utenti cui nel prosieguo si farà riferimento.

Non può scordarsi, tuttavia, che ogni cittadino è sia contribuente, che consumatore: come è stato rilevato, «con una spalla egli tiene lo Stato e con l'altra l'economia. Come contribuente lo colpiscono gli oneri fiscali della politica statale, che sotto questo aspetto diventa interessante per lui specialmente dal lato delle uscite. Come consumatore egli sta in una relazione inderogabile con le potenze della vita economica, con la produzione di base, con la lavorazione e la distribuzione» (Kaiser, 1993, p. 189).

La ricerca di adeguate forme procedurali a salvaguardia dei diritti dei consumatori ed utenti, lungi dal costituire la proiezione di un interesse settoriale, acquista quindi uno spessore sociale ed una rilevanza economica immediatamente percepibili.

### 1. *L'amministrazione della giustizia civile in Italia: i dati offerti da una recente ricerca*

Il «Libro verde»: *L'accès des consommateurs à la justice et le règlement des litiges de consommation dans le Marché unique* (COM 93-576 final, Bruxelles, 16 novembre 1993) ed il rapporto del Bureau Européen des Unions de Consommateurs: *Expériences de règlement*

*de litiges transfrontaliers de consommation* (BEUC/UFC/56/93 del 20 febbraio 1993) recano un importante contributo alla conoscenza del panorama europeo dei profili processuali della salvaguardia dei diritti dei consumatori ed utenti.

Si tratta di un quadro assai variegato, ove a fianco di iniziative quali le *Small Claims Procedure Rules* 1991 della Repubblica d'Irlanda, esempio oltremodo interessante di incorporazione delle procedure conciliative semplificate nell'ambito dell'organizzazione giudiziaria mediante l'approntamento di apposite *Small Claims Courts*, sono riscontrabili situazioni, quali quella italiana, caratterizzate da processi involutivi che appaiono viepiù allarmanti.

Merita richiamare le singolarità dell'esperienza irlandese, volta a consentire l'*access to justice* in relazione alle controversie dal minore valore economico; le statistiche ufficiali relative al periodo compreso fra il 10 dicembre 1991 ed il 29 ottobre 1993 evidenziano la seguente incidenza percentuale delle *Small Claims Procedure* decise nella sola città di Dublino:

- Forniture	17%
- Dry cleaners	14%
- White goods	14%
- Carpets	12%
- Clothes	11%
- Shoes	8%
- Doors/roofs/windows	6%
- Tv/radio/computers	6%
- Motor repairs	4%
- Holidays	3%
- Others	5%

L'ammontare medio delle anzidette controversie è stato di 213 sterline, quello più elevato (in tre casi) di 500, quello minore di 24: deve essere ricordato, a questo proposito, che l'*application fee* da versare contestualmente all'avvio della procedura è di sole 5 sterline, ed il limite massimo alla competenza delle *Small Claims Courts* era inizialmente di 500 sterline, soglia raddoppiata alla fine del 1994.

La poco lusinghiera situazione in cui versa l'amministrazione della giustizia civile in Italia, ampiamente sottolineata dagli anzidetti rapporti di fonte europea, è analizzata dal professor Francesco Galgano sulla base dei dati statistici ISTAT e del Ministero di Grazia e Giustizia (Galgano, 1993; Martinello, 1994; Capponi, 1994; Gasparinetti, 1994:

Fazzalari, 1995): può anticiparsi la conclusione cui perviene la ricerca, secondo la quale a fronte del collasso della giustizia civile, nel nostro paese «l'organizzazione giudiziaria sfiora ormai il diniego di giustizia».

I dati elaborati da Galgano evidenziano, innanzitutto, che le cause civili pendenti fra il 1981 ed il 1990 sono aumentate:

- in primo grado del 67,5%
- in secondo grado del 95%
- in Cassazione del 51%.

Se si considera, invece, l'incremento della litigiosità, vale a dire le cause civili sopravvenute, i dati relativi al medesimo periodo evidenziano:

- + 49,3% in primo grado
- + 39,7% in secondo grado
- + 25% in Cassazione.

Osserva, tuttavia, Galgano che sottraendo da questi valori le percentuali concernenti le controversie in materia di lavoro e previdenza sociale (circa il 40% delle sentenze emesse) risulta che la litigiosità civile in Italia è soggetta, in realtà, ad un andamento decrescente.

Fra i dati evidenziati da questa ricerca - che senza dubbio rappresenta il punto di partenza di qualsiasi ulteriore studio dedicato ai rapporti fra cittadini e giustizia civile nel nostro paese - balza agli occhi quello relativo alle cause definite con sentenza, rappresentabile sotto forma di una linea piatta.

In altri termini, la "produttività" dei nostri organi giudiziari tende ad essere costante, indipendentemente dall'incremento della litigiosità.

- Nel medesimo decennio si rilevano, infatti, le seguenti variazioni:
- in primo grado dalle 340.000 sentenze del 1981, alle 349.000 del 1990;
  - in secondo grado dalle 46.000 sentenze del 1981 alle 57.000 del 1990;
  - in Cassazione dalle 6.600 sentenze del 1981 alle 9.800 del 1990.

Il raffronto con il decennio precedente mostra, invece, che dal 1961 al 1980 il numero delle sentenze globalmente pronunciato era raddoppiato, passando da 123.000 a 284.000.

La conclusione, purtroppo, è evidente: il meccanismo della giustizia civile si è inceppato. La ricerca condotta da Galgano consente al-

tesì di conoscere la tipologia delle controversie che investono l'amministrazione della giustizia civile:

- il 4% vede imprese contro imprese
- nell'86% dei casi l'attore è una persona fisica.

Se si considera che 36 volte su 100 l'attore agisce nei confronti di un'altra persona fisica e 50 volte su 100, invece, pur agendo nei confronti di una persona giuridica si tratta di controversie nei confronti di datori di lavoro ed istituti previdenziali, può agevolmente concludersi che:

- l'impresa rifugge dalle ordinarie sedi di amministrazione della giustizia civile;
- il tasso di conflittualità fra i consumatori, gli utenti, i risparmiatori - da una parte - e le imprese produttrici di beni o erogatrici di servizi - dall'altra - è modestissimo.

Se, quanto al primo profilo, Galgano è indotto a ritenere che "la giustizia dei ricchi", vale a dire l'arbitrato, fagociti la massima parte delle controversie fra imprese, è opportuno chiedersi quali opportunità di ottenere giustizia siano, invece, offerte ai cittadini i cui diritti siano stati lesi dal comportamento di un'impresa.

## *2. Le indicazioni comunitarie a favore dello sviluppo delle modalità out-of-court di composizione delle controversie*

Gli Organi comunitari si sono più volte espressi a favore della diffusione della pratica arbitrale, come testimoniano non pochi studi e documenti ufficiali.

Il Documento di lavoro della Commissione CE sui termini di pagamento nelle transazioni commerciali (Sec 92, 2214) conclude un ciclo di studi protrattosi per alcuni anni, dedicato allo spinoso tema dell'armonizzazione dei termini stessi nei dodici paesi membri.

In assenza di norme nazionali omogenee - di fatto - è la prassi degli operatori più forti a dettar legge, con il risultato che i termini di pagamento sono soggetti a variazioni in ragione dei settori di attività, con un'escursione, secondo i dati raccolti dalla Commissione, variabile dal minimo di dieci giorni in Germania al massimo di centoventi in Italia.

Alle dilazioni si associa tanto il paradossale effetto del finanziamento della grande impresa a spese dei fornitori, quanto il radicarsi

di relazioni patologicamente viziate fra imprese produttrici od importatrici, specie di beni di consumo, e taluni distributori da queste privilegiati, i quali si trovano così ad acquisire vantaggi competitivi "occulti" nei confronti di altri operatori commerciali situati al medesimo livello del canale distributivo.

In ambedue i casi si verifica, come è evidente, una significativa alterazione delle dinamiche concorrenziali all'interno del mercato.

Per quanto concerne il primo tipo di situazione, quello privilegiato dalla Commissione nel documento in questione, essa ha maturato il convincimento che non sia sufficiente intervenire sui soli termini di pagamento, rendendosi necessario agire almeno su tre piani differenti: l'uniformazione dei termini stessi, l'armonizzazione degli interessi moratori ed, infine, l'approntamento di efficaci mezzi di tutela dei quali gli aventi diritto possano avvalersi nei confronti dei debitori inadempienti.

Sotto quest'ultimo profilo la Commissione (p. 48 ss.) ravvisa nel «ricorso più sistematico all'arbitrato (...) un mezzo per evitare le lentezze spesso inerenti al sistema giudiziario. La flessibilità di tale formula permetterebbe inoltre un adeguamento al problema specifico dei termini di pagamento».

Prosegue la Commissione rilevando che «attualmente, l'arbitrato resta relativamente poco utilizzato dalle imprese, in particolare dalle piccole imprese nelle loro transazioni normali».

Constatato, poi, che «accanto alla procedura d'arbitrato della Camera di Commercio Internazionale, dimostratasi valida nel quadro dei grandi contratti internazionali, si moltiplicano nella Comunità iniziative nazionali, locali o transfrontaliere miranti a introdurre sistemi di arbitrato flessibili e poco costosi, accessibili alla maggior parte delle imprese», la Commissione si fa promotrice di una apprezzabile proposta.

Si legge, infatti, che «la Commissione segue tali iniziative con interesse e potrebbe prendere in considerazione la possibilità di dare il proprio sostegno a taluni progetti-pilota miranti a realizzare sistemi di arbitrato facili da usare e poco costosi, in particolare per le controversie transnazionali e per quelle concernenti i termini di pagamento».

Si tratta, del resto, di posizioni consolidate in sede comunitaria: in un ambito diverso, il *Secondo piano di azione triennale sulla politica dei consumatori (1993-1995)* recentemente approntato dalla Commissione CE (COM 93, 378 def.) dedica una particolare attenzione all'accesso dei consumatori alla giustizia ed alla composizione delle controversie (p. 25 ss.), sottolineando che «le transazioni in materia

di consumo possono dare origine a controversie per le quali il ricorso alla giustizia sovente non è la soluzione migliore. In tal caso l'inedeguatezza dei ricorsi giudiziari lascia il consumatore disarmato di fronte a comportamenti che, tuttavia, gli sono pregiudizievoli.

Ulteriore conferma dell'indirizzo della Commissione è offerta dal *Piano di azioni comunitarie a favore del turismo* (COM 91, 97 def.), ove può apprendersi (p. 20) che la Commissione stessa considera di centrale rilevanza «la realizzazione di uno studio sulle possibilità di ricorso dei turisti, in quanto consumatori individuali, ad una procedura rapida, semplice e poco costosa in caso di controversie».

Affinché i diritti dei cittadini europei non rimangano lettera morta per le difficoltà frapposte al loro effettivo esercizio, la Comunità, inoltre, da tempo promuove specifiche iniziative di conciliazione extra giudiziale ove le associazioni dei consumatori possano avere voce in capitolo: lusinghiero, per quanto concerne il nostro paese, il bilancio dell'esperienza del progetto-pilota *Accesso dei consumatori alla giustizia*, finanziato dalla Comunità stessa ed organizzato dal Comitato Difesa Consumatori.

### 3. *L'accesso dei consumatori alla giustizia: i termini del problema*

A sei anni dalla recezione della Direttiva CEE n. 85/374 sulla responsabilità del produttore, che ha avuto luogo, come è noto, ad opera del DPR 24 maggio 1988, n. 224, le incertezze e le facili suggestioni del primo momento iniziano a cedere il passo ad elaborazioni foriere di sviluppi di estremo interesse.

Un giurista fra i più attenti ai delicati problemi della tutela del consumatore, infatti, ha recentemente dischiuso inedite prospettive agli studiosi ed al legislatore per quanto concerne i rapporti fra la responsabilità del consumatore e la tutela dei diritti dei consumatori (Alpa, 1993, p. 103 ss.).

In estrema sintesi, il professor Alpa ritiene che le caratteristiche dell'odierno sistema socio-economico rendano, innanzitutto, possibile ravvisare l'emersione di nuovi *status* correlati alla posizione che l'individuo assume nell'ambito di determinati rapporti la cui rilevanza, qualitativa e quantitativa, non può lasciare indifferenti gli organi legislativi; in secondo luogo che la disciplina approntata in sede comunitaria relativamente alla responsabilità civile dei soggetti che avviano al mercato prodotti dannosi o, comunque, nocivi, sia incompleta, in quanto omette di affrontare i profili processuali delle

regole sostanziali che vengono individuate (Oberto, 1986, p. 458 ss.).

Quanto al primo profilo, è necessario acquisire la consapevolezza che alla connotazione negativa propria degli *status* di privilegio debba sostituirsi una diversa considerazione sociale, atta a configurare nuovi "status di protezione" riconosciuti alla persona nella sua veste, di volta in volta, di risparmiatore, consumatore, utente, secondo procedimenti logico-giuridici che presentano qualche similitudine con quelli che, da tempo, hanno scolpito i tratti della figura del lavoratore<sup>1</sup>.

Affermato, pertanto, lo spessore sociale ed economico del consumatore quale categoria ad autonoma rilevanza giuridica, e rilevata altresì l'assenza di idonei strumenti procedurali in grado di agevolare "l'accesso alla giustizia" qualora si verta in materia di danno cagionato da prodotto difettoso o da carente prestazione di servizi, un ruolo centrale pare potersi attribuire all'arbitrato nella composizione delle controversie.

L'arbitrato, del resto, non è figura monolitica (Bernini, 1993), ma piuttosto una sorta di genere, all'interno del quale si situano molteplici specie differenziate: particolarmente felice, a questo proposito, appare la dizione "modelli arbitrali", quale categoria comprensiva di schemi assai diversi fra loro quanto a funzioni, presupposti e finalità (Caia, 1989).

Già più di un legislatore europeo ha considerato la sede arbitrale quale la più idonea ad assicurare le esigenze di celerità dei giudizi, contenimento dei costi ed - in qualche misura - anche limitazione dello *strepitus fori*, che sono particolarmente connaturate alle controversie concernenti il risarcimento del danno da prodotto difettoso<sup>2</sup>.

#### 4. *La riforma delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura e le nuove chances per arbitrato e consumatori*

Non può sfuggire, per quanto concerne la composizione delle controversie aventi origine dai contratti correlati alla circolazione dei prodotti e servizi, la rilevanza di due recenti riforme legislative, atte a favorire lo sviluppo della pratica arbitrale anche ai fini del superamento delle barriere che permangono, sul piano giuridico, fra i paesi europei: si tratta, innanzitutto, della riforma della disciplina dell'arbitrato interno ed internazionale, in secondo luogo di quella concernente l'ordinamento delle CCIAA<sup>3</sup>.

La riforma delle Camere di commercio attuata con la Legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Girardi, 1994, p. 1 ss.) prefigge alle Camere

stesse un rinnovato impegno in merito alla composizione dei conflitti di natura commerciale, anche in sede preventiva mediante i nuovi compiti concernenti l'elaborazione di contratti *standard* relativi alle più diffuse tipologie di rapporti fra imprenditori, oltre che fra questi ultimi ed i consumatori (Poli, 1989).

La legge di riforma indica, infatti, alcuni nuovi servizi che possono essere attivati dalle CCIAA, singolarmente od in forma consorziata.

Più in particolare:

- le CCIAA possono «promuovere la costituzione di commissioni arbitrali e conciliative per la risoluzione delle controversie tra imprese e tra imprese e consumatori ed utenti» (Art. 2, comma IV, alinea a); è pertanto rilanciata la missione arbitrale delle CCIAA, sviluppando le possibilità di ricorso alle procedure *out-of-court* di composizione delle controversie.
- Le CCIAA possono «predisporre e promuovere contratti-tipo tra imprese, loro associazioni e associazioni di tutela degli interessi dei consumatori e degli utenti» (Art. 2, comma IV, alinea b); a questo proposito le CCIAA potrebbero offrire un servizio di documentazione ed approntamento dei modelli contrattuali relativi ai rapporti più ricorrenti, anche mediante la valorizzazione degli usi commerciali e la loro recezione nei modelli contrattuali.
- Le CCIAA possono «promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti» (Art.2, comma IV, alinea c). Ciò può comportare l'attivazione di organismi in grado tanto di svolgere una funzione di monitoraggio della prassi, quanto di intervenire ogniqualvolta si renda necessaria la cessazione di pratiche scorrette.
- Le CCIAA, infine «possono promuovere l'azione per la repressione della concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2601 del codice civile» (Art. 2, v comma).

Nel silenzio della legge (ed in attesa del regolamento, che avrebbe dovuto essere emanato entro il mese di luglio 1994) i problemi si configurano in sede di determinazione della latitudine delle competenze camerali: se non sorgono, a questo riguardo, particolari problemi per quanto concerne le più consolidate funzioni arbitrali, non pochi aspetti devono, invece, essere chiariti in merito alle procedure conciliative ed al "controllo" sulle clausole inique.

Relativamente a quanto stabilito dagli alinea b e c del medesimo quinto comma dell'art. 2 della Legge 29 dicembre 1993, n. 580 circa

il compito delle CCIAA di «predisporre e promuovere contratti-tipo tra imprese, loro associazioni ed associazioni di consumatori ed utenti», nonché di «promuovere forme di controllo sulla presenza di clausole inique inserite nei contratti», è indispensabile definire le finalità del controllo medesimo, individuando al contempo i poteri e gli strumenti di intervento configurabili in capo alle CCIAA (Bortolotti, 1991; Vaccà, 1991).

L'implicito riferimento alla Direttiva n. 93/13 del 5 aprile 1993, relativa alle clausole vessatorie nei contratti stipulati con i consumatori, induce a ritenere che le Camere di commercio possano assumere il ruolo di «garanti» - tanto nel momento preventivo, quanto in quello conflittuale - dei diritti dei consumatori, degli utenti, dei piccoli imprenditori.

Esclusa la possibilità di ravvisare nel «controllo» sulle condizioni contrattuali una funzione amministrativa di carattere autoritativo riposta sull'esercizio di un potere a fini sanzionatorio-repressivi, sembra potersi considerare tale compito alla stregua di un servizio offerto alle imprese su base volontaristica, al fine di acquisire una sorta di certificazione dell'equità degli *standard forms* predisposti dagli operatori<sup>4</sup>.

Può rilevarsi che il medesimo servizio di «certificazione» potrebbe essere esteso ai «codici» di comportamento predisposti da singole imprese ogniqualvolta non ricorrano i tratti delle intese considerate dall'art. 2 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287: qualora si verta in materia di «codici» predisposti da associazioni imprenditoriali di categoria non sembra, infatti, eludibile il controllo ad opera dell'autorità Garante della concorrenza e del Mercato.

In relazione, invece, alle procedure conciliative, intuitivamente ascrivibili alla esperienza statunitense delle ADR, *Alternative Disputes Resolution Methods*, la riforma delle CCIAA può aprire inediti spazi alle organizzazioni esponenti particolari interessi, si tratti di categorie imprenditoriali o di collettività organizzate quali, ad esempio, i consumatori (Bernini, 1993, p. 135 ss.).

##### 5. I «Customer Arbitration Programs» dell'industria automobilistica statunitense

Negli Stati Uniti, fra le più interessanti esperienze di ricorso all'arbitrato in relazione a rapporti «di massa», devono segnalarsi i *Customer Arbitration Programs* adottati dai principali produttori automobilistici e quelli, omologhi, dell'associazione di categoria dei rivendi-

tori d'auto (*National Automobile Dealers Association - NADA*); assai simili le iniziative arbitrali sotto l'egida dell'*American Automobile Association (AAA)*, che interessano, in particolar modo le industrie automobilistiche europee e giapponesi, nonché, infine, i programmi arbitrali promossi da alcune fra le maggiori organizzazioni di tutela del consumatore quali, *Better Business Bureau (BBB)*, cui egualmente aderiscono produttori di automobili di importazione, oltre che di altri beni di consumo (Vaccà, 1993a, p. 239 ss.).

Ciascheduna di queste iniziative è disciplinata da specifiche norme procedurali, ed offre ai consumatori "scontenti" la possibilità di trovare soluzioni di accordo con i produttori in sedi alternative a quella giudiziale ogniqualvolta la controversia (specie se insorta durante il periodo di garanzia) verta sulle qualità del prodotto o del servizio di assistenza.

Il ricorso a simili procedure incontra l'interesse delle imprese in quanto riduce il rischio di gravose condanne in sede giudiziale, escludendo, al contempo, quello dello *strepitus fori*, le cui conseguenze potrebbero nuocere alquanto all'immagine aziendale.

Dal punto di vista del consumatore, invece, i vantaggi sono, innanzitutto, rappresentati dalla gratuità della procedura, poiché i relativi costi sono sostenuti dall'impresa convenuta indipendentemente dall'esito del giudizio; in secondo luogo dalla celerità della procedura stessa.

Così, ad esempio, è stabilito che «All disputes regarding a service-related problem under Chrysler Motors Limited Warranty are suitable for arbitration. Not suitable for arbitration and not within the jurisdiction of the Program are non-warranty related disputes, including disputes arising under a related service contract, or disputes which are already the subject of litigation» (art. D2 ["Covered disputes"] delle *Customer Arbitration Board Operating Procedures* della Chrysler Motors Co., Rev. 10/86 e, negli stessi termini, anche il regolamento del *Ford Consumer Appeals Board*).

Il *Board* arbitrale, che può disporre perizie, condurre audizioni, disporre sopralluoghi, si compone di «three voting members: one consumer advocate, one person from the general public, and one ASE (*Automotive Service Excellence*) certified technician» (idem, art. D7).

Anche l'*American Automobile Association* si è dotata di proprie regole (*AAA Complaint Arbitration Service Program*) e, come già si è osservato, si propone quale sede istituzionale per le controversie fra automobilisti e produttori così come, del resto, il *Council of Better*

*Business Bureau*, che ogni anno ne istruisce e compone più di duecentomila.

Il *BBB National Program of Mediation/Arbitration for Automotive Disputes* (ed. 1984), integrato dalle *Modified Rules for the Arbitration Disputes* (ed. 1987), delinea con chiarezza i tratti dell'iniziativa, precisando (art. 1) che «arbitration is a process in which two or more persons agree to let an impartial person or panel decide their dispute. This decision may be legally binding when the customer accepts the decision and can be appealed to the Courts only under specific and limited circumstances set by State law or by failure of the business to perform».

#### 6. I «Disputes Resolution Programs» dell'American Arbitration Association

Gli esempi che si sono richiamati rappresentano solo alcune fra le esperienze statunitensi volte al superamento dei conflitti in sedi alternative rispetto a quella giudiziaria.

Non può, infatti, ignorarsi l'attività dell'*American Arbitration Association* - AAA (che, come può leggersi negli stampati di presentazione, «is a public-service, not for profit-organization, offering a broad range of dispute resolution services to business executives, attorneys, individuals, trade association, unions, managements, consumers, families, communities, and all level of government») cui si deve l'elaborazione di innumerevoli regolamenti, approntati ad hoc in relazione ai contrasti che possono coinvolgere non soltanto specifiche categorie di operatori economici, finanche la sfera dei rapporti familiari<sup>5</sup>.

In alcuni casi l'AAA ha dato vita ad organi permanenti: così, ad esempio, il *Computer Disputes Advisory Committee*<sup>6</sup> ed il *General Arbitration Council of the Textile and Apparel Industries*, le cui *Arbitration Rules* possono leggersi nel doc. GAC 40-5M-8/86.

Da rilevare inoltre, come può leggersi nell'*Introduction alle Construction Industry Arbitration Rules*<sup>7</sup>, che la pratica mostra una particolare efficacia deterrente della clausola compromissoria, sì che l'instaurarsi di una vera e propria procedura arbitrale può, eventualmente, essere esclusa «when an agreement to arbitrate is included in a construction contract, it may expedite peaceful settlement without the necessity of going to arbitration at all. Thus, the arbitration clause is a form of insurance against loss of good will».

Le parti possono, pertanto, decidere di sottoporre la controversia al giudizio di un *neutral mediator*, il quale «assist the parties in rea-

ching a settlement, but does not have the authority to make a binding decision or award» (arbitri e conciliatori sono designati fra quelli inseriti nel *National Panel* formato dall'AAA in collaborazione con il *National Construction Industry Arbitration Committee*, in ragione dell'*experience in the construction field*, come si legge nella già richiamata *Introduction*); anche la procedura di *mediation* è amministrata dall'AAA e si svolge secondo le *Construction Industry Mediation Rules*, che costituiscono l'alternativa alle *Arbitration Rules*.

Proprio le *Mediation Rules* approntate nell'ambito delle *Alternative Dispute Resolution Procedures* (ADR) rappresentano uno dei contributi più originali della *American Arbitration Association* alla diffusione di modalità *out-of-court* di composizione delle controversie: si tratta di una iniziativa varata in via sperimentale nel 1983, al fine di «speed up claims resolution and to help control litigation costs», come si legge nelle pubblicazioni della stessa AAA.

Dalla lettura di *Alternative Dispute Resolution in Action: a Procedural Guide*, si apprende (p. 3) che i risultati del ricorso alle *ADR Procedures* sono lusinghieri, in quanto nel 30% dei casi cui è fatto ricorso ad esse le parti giungono alla composizione del contrasto mediante la mediazione di un terzo. La durata media di ciascuna procedura è di novanta giorni, il risparmio medio rispetto ai costi di un procedimento giudiziario ordinario è di duemila dollari, il valore medio, invece, di diecimila.

L'indipendenza e l'autorevolezza dell'istituzione promotrice, insieme ai costi ed ai tempi delle procedure giudiziarie ordinarie, sembrano quindi contribuire in misura determinante al radicarsi di una *out-of-court culture* che, muovendo dalle controversie di maggiore rilevanza economica, da tempo ha trovato diffusione anche con attenzione alle vertenze cui è fatto consuetudinariamente riferimento con l'espressione *small claims*, arrivando a mostrare i segni di una tendenza espansiva viepiù crescente.

Fra le consolidate esperienze dell'*American Arbitration Association* devono segnalarsi, infine, le *Accident Claims Arbitration Rules Including Mediation*, destinate a trovare applicazione nei rapporti fra assicurati e compagnie di assicurazione relativamente al settore della r.c. auto: come si apprende dall'introduzione alle regole stesse si tratta di una iniziativa promossa su sollecitazione delle stesse imprese assicuratrici: infatti, «in 1956, at the request of the insurance industry, the American Arbitration Association established these procedures for arbitrating such matters».

I punti di forza della procedura sono rappresentati dalla celerità della decisione e dal basso costo: il lodo, infatti (art. 28) deve essere emesso (dall'arbitro unico) entro trenta giorni dall'udienza o, nel caso di giudizio solo su documenti, entro trenta giorni dalla precisazione delle conclusioni; all'arbitro spetta un compenso di cento dollari per ogni caso deciso, mentre centocinquanta dollari costituiscono il corrispettivo richiesto dall'AAA a fronte dei servizi logistici, di cancelleria e di segreteria.

I dati riportati in *A Procedural Guide for Insurance Claims* evidenziano che il valore medio di ogni controversia è diecimila dollari, la durata della procedura novanta giorni ed, infine, che nel quarantadue per cento dei casi le parti hanno optato per la *mediation*.

A richiesta delle parti, infatti, la procedura può essere oggetto non già di *arbitration*, bensì di *mediation*: in questo caso «the mediator assists the parties in reaching their own settlement, but does not have the authority to make a binding decision or award»; nell'eventualità di insuccesso di questa forma di "transazione assistita", il procedimento è destinato a proseguire nelle forme arbitrali tradizionali.

### 7. La "cultura arbitrale" nel nostro paese

La modesta diffusione nel nostro paese dello strumento arbitrale e, più in generale, delle modalità di composizione dei contrasti economici (specie se di minore entità) secondo modalità come suol dirsi, *out-of-court* è, almeno in parte, ascrivibile anche allo scarso grado di standardizzazione delle relazioni negoziali.

Lo sviluppo di procedure volte a consentire la composizione delle controversie - in particolare di quelle relative a rapporti contrattuali ripetitivi - in sedi alternative a quelle giudiziarie può ricevere, infatti, un significativo impulso promuovendo la diffusione di condizioni generali di contratto *standard* comprendenti la clausola compromissoria: una ragione di più, per guardare con estrema attenzione ai nuovi compiti attribuiti in questa materia alle Camere di commercio.

Sebbene, infatti, l'accordo compromissorio possa anche far seguito alla stipulazione del contratto, appare alquanto difficile che le parti riescano ad accordarsi circa la deroga alla competenza giurisdizionale ordinaria in presenza di un contrasto già insorto.

Sembrano forieri di proficui sviluppi gli accordi fra organizzazioni portatrici di contrapposti interessi, onde concordare a priori la devo-

luzione alla competenza arbitrale di tutte le controversie che possono insorgere fra i rispettivi aderenti.

Ulteriori segni della progressiva emersione del bisogno di ricercare modalità *out-of court* di composizione delle controversie possono riscontrarsi con riferimento ai contratti di viaggio e turismo: particolarmente interessanti, a questo proposito, le conclusioni della ricerca promossa dall'ISDADI (Istituto per lo Studio dell'Arbitrato e del Diritto del Commercio Internazionale), su *Contrattualistica e conflittualità nel settore del turismo*, che ravvisa in un progetto di *small claims arbitration* la soluzione più idonea a rendere giustizia nei numerosi casi che non vengono deferiti all'autorità giudiziaria per non dover affrontare i tempi ed i costi dell'ordinario procedimento civile<sup>8</sup>.

Anche le potenziali aree di conflittualità configurabili in relazione all'esecuzione delle prestazioni inerenti i servizi "turistici" favoriscono lo sviluppo di modalità ad hoc di *settlement* (si segnala, a questo riguardo, il servizio *Pronto soccorso vacanze* promosso dal Comitato Difesa Consumatori, cui ogni anno, specie nel periodo estivo, sono indirizzate migliaia di richieste di intervento).

Merita di essere richiamata, a questo proposito, la bozza di Decreto Legislativo inizialmente approntata dal Dipartimento del Turismo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (ottobre 1994) per dare attuazione alla Direttiva comunitaria n. 90/314 del 13 giugno 1990, concernente i viaggi e le vacanze "tutto compreso", secondo le indicazioni impartite dall'art. 24 della Legge 22 febbraio 1994, n. 146 ("legge comunitaria 1993").

Disponeva infatti l'art. 21 della bozza in esame - che, purtroppo, non ha trovato riscontro nella definitiva stesura del Decreto Legislativo 17 marzo 1995, n. 11 - che «per la composizione rapida delle vertenze derivanti dall'inadempimento totale o parziale o dalla cattiva esecuzione del contratto di viaggio, possono essere costituite dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano commissioni arbitrali composte da rappresentanti delle associazioni di categoria, dalle associazioni per la tutela del consumatore e dall'assessorato al turismo (...)» (Vaccà, 1993b).

Di una interessante iniziativa si è recentemente fatta promotrice la S.p.A. consortile «*Buon Viaggio Con*», che riunisce circa cinquanta agenzie nel settore della "distribuzione" dei servizi turistici posizionandosi, per l'entità del fatturato globale, al terzo posto fra gli operatori nazionali.

Prioritario, per questa aggregazione di "dettaglianti", l'obiettivo

della qualità del servizio e, quindi, della *customer satisfaction*: in questa prospettiva la «Buon Viaggio Con» ha deciso di offrire ai propri clienti un servizio rapido ed efficace di composizione delle controversie, avvalendosi della collaborazione dell'ISDACI e dell'Istituto di Diritto dei trasporti dell'Università degli Studi di Modena.

I punti salienti dell'iniziativa sono la prevalenza dello schema conciliativo su quello arbitrale vero e proprio ed il basso costo della procedura, che privilegia il ricorso ad un arbitro unico.

Come si vede è lecito nutrire qualche aspettativa di sviluppo delle *procedure out-of-court* anche nel nostro paese; qualora, poi, il sistema delle Camere di commercio saprà mostrarsi in grado di cogliere le opportunità che sembrano ora dischiudersi, esso potrà candidarsi ad un ruolo di primo piano nell'offerta di servizi arbitrali amministrati indirizzata a piccoli e medi imprenditori, consumatori ed utenti.

#### 8. Particolari categorie di consumatori: *la tutela dei diritti degli utenti dei servizi bancari*

Con circolare dell'1 febbraio 1993, l'ABI (Associazione Bancaria Italiana) ha diramato il testo del *Regolamento dell'ufficio reclami degli enti creditizi e dell'ombudsman bancario*<sup>9</sup>.

Il sistema così istituito si articola su due livelli: in prima istanza deve essere organizzato presso ogni ente creditizio un Ufficio reclami cui (art. 1 del *Regolamento* stesso) «la clientela può rivolgersi per qualunque questione derivante da rapporti intrattenuti con l'ente creditizio ed avente ad oggetto rilievi circa il modo con cui l'ente stesso abbia gestito operazioni o servizi».

In secondo grado è istituito in Roma (art. 4) «un organismo collegiale, denominato ombudsman bancario, con il compito di esprimere giudizi sul merito di controversie aventi le caratteristiche di cui al successivo art. 7».

Le segnalazioni, che devono essere inoltrate per iscritto ai singoli Uffici reclami, devono essere valutate entro sessanta giorni dal ricevimento (art. 2) e, qualora ritenute fondate, devono comunicarsi all'esponente a cura del medesimo ente creditizio i tempi entro i quali le circostanze che hanno dato luogo al reclamo potranno essere rimosse.

La possibilità di investire delle questioni l'Organo centrale è subordinata alle condizioni (art.7) che:

- la risposta dell'Ufficio reclami sia stata sfavorevole, in tutto o in parte, al cliente;
- malgrado l'accoglimento del reclamo, non sia stato dato corso nei termini alle iniziative volte a rimuoverne le cause;
- l'Ufficio reclami interpellato non abbia reso alcuna risposta nei termini.

È necessario, inoltre che:

- le questioni oggetto del reclamo non siano state sottoposte al giudizio dell'Autorità giudiziaria o di un collegio arbitrale;
- le questioni stesse siano stimabili in un valore non eccedente i cinque milioni di lire.

La decisione dell'*Ombudsman*, che deve aver luogo entro novanta giorni, è vincolante per l'ente creditizio la cui azione od omissione è all'origine del reclamo; qualora quest'ultimo non vi si conformi entro il termine assegnatogli, l'unica sanzione prevista risiede, però, nella facoltà dell'*Ombudsman* di rendere «nota l'inadempienza dandone pubblicità a mezzo stampa, a spese dell'ente inadempiente» (art. 10).

Il ricorso all'Ufficio reclami o all'Organo centrale non preclude l'eventualità che il cliente successivamente investa della medesima questione l'autorità giudiziaria od, ove previsto, un collegio arbitrale.

Per quanto concerne, infine, entrambi i livelli di ricorso disciplinati dal *Regolamento* ABI, le procedure sono gratuite per il ricorrente (art. 3.1).

### 8.1. Primo bilancio dell'attività dell'*Ombudsman* bancario

Nel primo anno di attività degli organi sui quali fa perno l'iniziativa ABI, il pubblico sembra aver reagito positivamente, investendo di oltre settecento ricorsi (a quanto pare in gran parte risolti a favore degli utenti) l'Organo centrale: da rilevare, tuttavia, che sul totale dei conti correnti bancari attivi nel paese (circa venticinque milioni) l'incidenza percentuale appare abbastanza modesta.

I dati relativi alle richieste di intervento evidenziano che:

- nel 44,7% dei casi si tratta di controversie relative alla gestione dei conti correnti;
- nel 22,3% concernenti il servizio Bancomat;
- nel 12% la gestione titoli;
- nel 10% la trasparenza degli estratti-conto;
- nell'11% altri rapporti e situazioni.

## 8.2. Alcune considerazioni critiche

La figura, come ben si sa, di origine scandinava dell'*Ombudsman* - o difensore civico che dir si voglia - ha conosciuto notevole popolarità nel nostro paese all'inizio degli anni Settanta con l'attuazione dell'ordinamento regionale.

La massima parte degli statuti regionali istituì allora l'Ufficio del difensore civico, organo preposto, conformemente al modello originario, al ruolo di media fra i cittadini e le pubbliche amministrazioni onde rimuovere, per quanto possibile, intralci e disguidi appalesatisi nell'iter di pratiche di competenza delle amministrazioni stesse (Paladin, 1976, p. 340 ss.).

Sebbene a ricoprire l'incarico di difensore civico le neo istituite regioni avessero chiamato anche alti magistrati in pensione ed imprenditori di provata esperienza, l'istituto mai è compiutamente decollato per molteplici ragioni, non ultima delle quali l'assenza di effettivi poteri in capo all'ufficio dell'*Ombudsman*.

Il modello ora riproposto dall'ABI sembra soffrire di questa medesima carenza, in quanto l'unico potere sanzionatorio consiste nel dare pubblicità all'inadempimento in cui sia incorso l'istituto creditizio che ometta di dare esecuzione alla decisione dell'Organo centrale.

Ma non è questo l'unico punto di debolezza dell'*Ombudsman* bancario: innanzitutto, mentre i difensori civici regionali erano organi indipendenti, la procedura ABI si snoda pressoché interamente all'interno della struttura organizzativa di una delle parti in lite.

La composizione dell'Organo centrale (un presidente nominato dal Governatore della Banca d'Italia, due membri nominati dal presidente dell'ABI, un membro nominato dal presidente del Consiglio Nazionale Forense ed uno, infine, dal presidente del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti) risente significativamente di questo condizionamento e, come è stato opportunamente rilevato (Alpa, 1993) appare criticabile anche il mancato inserimento nell'Organo collegiale centrale dei rappresentanti le associazioni dei consumatori.

La stessa cerchia dei legittimati alla presentazione dei reclami può, inoltre, dar luogo a perplessità: ai singoli uffici reclami può rivolgersi (art. 1) «la clientela» [orribile termine!]; all'Organo centrale (art. 7) «esclusivamente i soggetti che rivestono la qualifica di consumatori (...) per controversie relative a rapporti, aventi ad oggetto operazioni o servizi, da essi intrattenuti con gli enti creditizi per finalità estranee all'attività professionale od imprenditoriale eventualmente svolta».

Il riferimento ad un profilo soggettivo ("il consumatore") che mai è

stato giuridicamente definito in modo compiuto, non aiuta ad individuare la sfera dei potenziali ricorrenti, né è di maggior ausilio il riferimento alla "clientela" che, anzi, rischia di complicare ulteriormente il quadro: è da chiedersi, infatti, se l'utente occasionale dei servizi bancari, ad esempio il turista straniero che necessita di cambiare valuta, così come colui il quale si trovi ad effettuare operazioni bancarie (versamenti Iva od altri effettuati mediante regolamento in contanti) presso un istituto diverso da quello ove è correntista, possono rientrare nell'accezione di "clientela" di cui all'art. 2 del *Regolamento ABI*.

### 9. Le prospettive attuali

Sembra potersi ragionevolmente ritenere che, specie in presenza delle reiterate indicazioni di fonte comunitaria, la possibilità per i consumatori di veder tutelati i propri diritti in tempi socialmente accettabili comporti la progressiva diffusione di procedure *out-of-court* anche nei settori tradizionalmente più tetragoni a derogare alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Significativo, a questo proposito, rilevare che le *Small Claims Procedure Rules* 1991 della Repubblica d'Irlanda si applicano, dalla fine del 1994, anche ai rapporti - originariamente esclusi - afferenti l'esercizio del credito.

In questa prospettiva devono sottolinearsi le opportunità che potrebbero dischiudersi alle iniziative volte ad istituire procedure ad hoc per la tutela dei risparmiatori e degli utenti dei servizi finanziari.

Appare d'interesse considerare, innanzitutto, le disposizioni in materia di Trasparenza delle condizioni contrattuali delle quali al Titolo VI del Decreto Legislativo 1 settembre 1993, n. 385, *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia concernenti le attività di credito al consumo*, in secondo luogo le chances offerte alla diffusione della pratica arbitrale nella più ampia cerchia delle attività cosiddette parabancarie, oltre che in relazione a quelle attinenti l'intermediazione finanziaria<sup>10</sup>.

Le Direttive comunitarie n. 87/102 e n. 90/88 e gli artt. 121 ss. del Decreto Legislativo 1 settembre 1993, n. 385, contribuiscono a rendere ancor più marcata la connotazione dell'utente di servizi finanziari quale consumatore cui devono essere garantite forme e modalità di accesso alla giustizia rapide ed efficaci<sup>11</sup>.

Da segnalare, per quanto attiene i rapporti con gli utenti nella prestazione dei servizi bancari e parabancari, in particolare l'espe-

rienza britannica del *Code of Practice* della *Finance and Leasing Association*; del *Code of Practice and Arbitration Scheme for the Consumer Credit Trade Association*; del *Code of Practice* della *London Personal Finance Association*; del *Code of Practice* della *Credit Services Association*.

Poiché i *Codes of Practice* diffusi nel Regno Unito stabiliscono altresì le modalità di composizione delle controversie individuando sedi e procedure ad hoc in deroga alla competenza giudiziaria, essi sembrano rappresentare una formula meritevole di attenta considerazione onde aumentare le *chances* dei consumatori di accedere alla giustizia.

I *Codes of Practice* definiscono gli *standards* di comportamento che devono essere rispettati dagli aderenti a determinate associazioni imprenditoriali di categoria, disciplinando compiutamente i rapporti con i concorrenti, gli utenti, i fornitori, ad integrazione delle regole di fonte legislativa; oggetto dell'autoregolamentazione sono, in particolare, la trasparenza dei rapporti, la qualità dei beni e dei servizi, le pertinenti garanzie e le correlate responsabilità<sup>12</sup>.

Se il ruolo dei *Codes* è, intuitivamente, destinato ad assumere spessore ogniqualvolta la disciplina normativa sia assente, lacunosa od obsoleta non deve scordarsi, tuttavia, che la loro diffusione nel Regno Unito è da ascrivere ad una fonte legislativa: il *Fair Trading Act* del 1973 stabilisce infatti che, fra i compiti del *Director General of Fair Trading*, l'autorità garante della correttezza del mercato e dei diritti dei consumatori, rientra infatti anche «to encourage relevant associations to prepare, and to disseminate to their members, Codes of Practice for guidance in safeguarding and promoting the interests of consumers in the United Kingdom» (Brave, 1993, p. 298 ss.).

L'appartenenza dell'operatore ad una prestigiosa associazione, le cui regole sono dettate da un *Code* alla cui elaborazione ha partecipato l'Office of Fair Trading, rappresenta così una precisa garanzia per il pubblico, che è posto in grado di individuare le imprese aderenti distinguendole dagli operatori marginali cui difettano i requisiti di ammissibilità stabiliti dagli stessi *Codes*: ciò in quanto questi disciplinano anche l'uso di specifici marchi, di regola il logo stesso dell'associazione, che le sole imprese associate possono abbinare ai propri segni distintivi (Vaccà, 1994, p. 6 ss.).

Anche gli Organi comunitari, del resto, più volte si sono espressi a favore della diffusione dei *Codes*: da sottolineare, in particolare, la recente decisione della Commissione UE di accantonare - dopo anni di lavoro e la pubblicazione di due differenti versioni di proposta di

direttiva - il proposito di armonizzare la responsabilità civile concernente la prestazione di servizi seguendo le sole traiettorie sino ad ora esplorate, percorrendo anche la via della promozione dei codici di comportamento che scandiscono le responsabilità delle imprese nei confronti dei consumatori ed approntino percorsi riservati di accesso alla giustizia<sup>13</sup>.

Di questo indirizzo, che evidentemente nulla ha in comune con le vicende in relazione alle quali nel nostro paese - più o meno in buona fede - si vorrebbe attribuire ai codici di comportamento efficacia taumaturgica nei confronti della corruzione, è espressione, ad esempio, la già richiamata iniziativa del *Codice etico professionale* relativo ai rapporti con i consumatori ed i fornitori del quale si è dotata la società consortile «*Buon Viaggio Con*».

## 10. Conclusioni

I tempi di reazione del legislatore seguono logiche e dinamiche che appaiono disancorate dalle realtà che dovrebbero disciplinare; al contempo le conseguenze economico-sociali dell'impatto determinato dalle norme obsolete e dalla crisi dell'amministrazione giudiziaria si rivelano viepiù gravose.

L'obsolescenza delle leggi, unitamente alla mancanza di una idonea cultura della scienza dell'amministrazione che porti a verificare, prima dell'adozione degli strumenti legislativi, l'impatto che essi avranno sul tessuto economico-sociale, rappresenta senza alcun dubbio una delle maggiori cause della ricorrente inadeguatezza degli apparati legislativi nel nostro paese (Bettini, 1983).

I rapporti contrattuali non sono, tuttavia, gli unici rispetto ai quali si manifestano le esigenze di tutela dei cittadini: il mutamento tecnologico impone l'adozione di canoni di comportamento volti a precludere talune forme di abuso rese possibili dall'esercizio di attività dalle implicazioni assai delicate: significativo rilevare, a questo proposito, che gli artt. 28 e 29 della Proposta di Direttiva comunitaria SYN 287 del 15 ottobre 1992, concernente la protezione delle persone relativamente al trattamento dei dati personali, delineano un doppio sistema articolato su codici di comportamento nazionali ed europei, ad integrazione delle regole della Direttiva stessa.

L'unificazione del mercato comunitario ha reso non più procrastinabile l'esigenza dell'eliminazione delle conseguenze sugli scambi transfrontalieri della disomogeneità delle situazioni riscontrabili nei

paesi membri sotto il profilo delle differenti modalità di salvaguardia dei diritti dei consumatori ed utenti, nonché di accesso degli stessi alla giustizia: lo sviluppo della pratica dei codici di comportamento e delle iniziative arbitrali può, pertanto, recare un contributo di qualche rilevanza compensando, almeno in qualche misura, le carenze dell'apparato giudiziario<sup>14</sup>.

La diffusione di arbitrati amministrati in sedi ad hoc, secondo gli schemi propri delle procedure di *small claims arbitration* offerti dall'esperienza britannica e statunitense potrebbe, pertanto, rappresentare una soluzione atta a rendere giustizia negli innumerevoli casi di "microconflittualità" che non vengono portati all'esame dell'autorità giudiziaria in ragione dei costi e dei tempi dell'ordinario procedimento civile.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'ambito dei poteri di controllo sugli accordi eventualmente restrittivi della libertà di concorrenza attribuitele dall'art. 2 della Legge 10 ottobre 1990, n. 287, può senz'altro intervenire anche sui codici di comportamento adottati da associazioni imprenditoriali di categoria: infatti, «sono considerati intese gli accordi e/o le pratiche concordati tra imprese nonché le deliberazioni, anche se adottate ai sensi di disposizioni statutarie o regolamentari, di consorzi, associazioni di imprese ed altri organismi simili» (art. 2, primo comma, Legge 10 ottobre 1990, n. 287).

La procedura mediante la quale può essere provocato l'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato risulta, al momento, quella della notifica volontaria del testo del codice che si intende adottare, affinché questo sia valutato ex art. 2, Legge 10 ottobre 1990, n. 287: si tratta, del resto, della via seguita dall'ANDEC (Associazione Nazionale Importatori e Distributori Elettronica di Consumo - organizzazione di categoria aderente alla Confcommercio cui aderiscono tutte le grandi imprese del settore degli elettrodomestici cosiddetti "bruni" e dell'hi-fi per l'auto, il cui fatturato complessivo è pari a circa cinquemila miliardi annui), il cui codice di comportamento è stato sottoposto all'esame dell'Organo antitrust nazionale.

È il primo caso di codice di comportamento notificato all'Autorità Garante: le indicazioni che potranno estrapolarsi dalle modificazioni richieste sono, pertanto, destinate ad assumere valenze paradigmatiche di grande interesse.

## Note

<sup>1</sup> Sul riconoscimento legislativo del ruolo processuale delle organizzazioni dei consumatori in Francia e sui relativi indirizzi giurisprudenziali, Raymond (1992) p. 8 ss.

<sup>2</sup> Sulla recente legislazione spagnola in tema di arbitrabilità delle controversie aventi origine dalla circolazione di prodotti dannosi, cfr. Alpa (1993); sull'esperienza del britannico *Office of Fair Trading*, che amministra ogni anno circa mille arbitrati fra utenti e consumatori, da una parte, ed imprese manifatturiere e di servizi, dall'altra, cfr. Borrie (1993).

<sup>3</sup> Sulla Legge 5 gennaio 1994, n. 25, cfr. Bernini (1994) p. 74 ss.

<sup>4</sup> Questa interessante interpretazione è sviluppata da G. Caia e N. Aicardi nel contributo di ricerca: *Nuove attribuzioni delle Camere di commercio ex art. 2, comma quarto, lettera a) e c) della legge 29 dicembre 1993, n. 580* (settembre 1993), che si inserisce in una ricerca promossa dall'ISDACI sulle prospettive in materia conciliativa ed arbitrale dischiuse dalla riforma delle CCIAA.

<sup>5</sup> Fra le iniziative arbitrali e/o conciliative promosse dalla AAA si segnalano, infatti: *Resolving Employment Disputes* (doc. AAA 121-5M-5/89); *Securities Arbitration Rules* (doc. AAA 164-20M-7/89); *Accident Claims Arbitration Rules Including Mediation* (doc. AAA 3-15M-7/87); *Patent Arbitration Rules* (doc. AAA 133-3M-7/86); *Commercial Mediation Rules* (doc. AAA 143-10M-10/87); *Commercial Arbitration Rules* (doc. AAA 163-10M-1/88).

<sup>6</sup> Si veda *Resolving Computer Disputes: A Guide to Arbitration* (doc. AAA 40M-12/89); *Fish and Seafood Arbitration Rules* (doc. AAA 146-3M-1/85); *Grain Arbitration Rules* (doc. AAA GR-IM-10/88); *Family Mediation Rules* (doc. AAA 134-2M-4/90), New York 1990 (nel testo attuale in vigore dal 1 febbraio 1988).

<sup>7</sup> Doc. AAA 47-20M-1/88, New York, 1988, p. 3.

<sup>8</sup> La ricerca è pubblicata in appendice al volume *I contratti di viaggio e turismo: la disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, a cura di C. Vaccà, EGEA Editore, Milano 1995.

<sup>9</sup> Alpa (1993b) p. 475 ss.; Pasquino (1994) p. 415 ss.; in appendice a quest'ultimo volume, p. 501 ss., può leggersi l'*Accordo per la costituzione dell'ufficio reclami della clientela e dell'Ombudsman bancario*, Circolare ABI serie tecnica, RN. 3, Roma, 1 febbraio 1993.

<sup>10</sup> Sulle esigenze di trasparenza e di preventiva informazione del consumatore sottostanti la disciplina del credito al consumo, della utilizzazione delle carte di credito, della "vendita" diretta di "prodotti" finanziari, Ruozi (1990), che approfondisce in questa prospettiva l'indagine sui sistemi approntati in Francia, Germania, Gran Bretagna, Stati Uniti ed Italia, oltre che dal legislatore comunitario; inoltre: Roppo (1992a) p. 329 ss. (1992b) Capriglione (1992) p. 165 ss.

<sup>11</sup> Sulla recezione delle anzidette Direttive nell'ordinamento italiano, De Nova (1993) p. 119 ss.; inoltre, Capponi (1990) p. 195 ss.; infine, Bertacchini (1994).

<sup>12</sup> Sul significato dei codici etici d'impresa nell'esperienza statunitense, Paine (1994) p. 106 ss.

<sup>13</sup> Presso il Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo, Laura Di Liddo sta conducendo una ricerca, destinata alla pubblicazione, sui *Codes of Practice* e sul loro ruolo ai fini delle attività che comportano l'offerta al pubblico di beni o servizi.

<sup>14</sup> Si segnala la ricerca del Bureau Européen des Unions de Consommateurs, *Expériences de règlement de litiges transfrontaliers de consommation*, Bruxelles, 20 febbraio 1994, BEUC/UFC/56/93.

## Riferimenti bibliografici

- ALPA G. (1993), *La circolazione dei modelli di risoluzione stragiudiziale delle controversie: l'arbitrato dei consumatori e l'ombudsman bancario*, «Economia e diritto del terziario».
- ALPA G. (1993), *Un arbitrato per i consumatori*, in: *Responsabilità del produttore e nuove forme di tutela del consumatore*, a cura di DRAETTA U. e VACCÀ C., Milano.
- BERNINI A.M. (1993), *Small claims: conciliazione ed arbitrato anche nell'esperienza straniera*, «Quaderni dell'Avvocatura».
- BERNINI A. M. (1994), *Prime riflessioni sulla riforma dell'arbitrato*, «I contratti».
- BERNINI G. (1993), *L'arbitrato. Diritto interno e convenzioni internazionali*, Bologna.
- BERTACCHINI E. (1994), *Concessione del credito, comportamenti abusivi e responsabilità della banca. Osservazioni alla luce delle recenti disposizioni legislative in materia bancaria*, LIUC Papers, n. 8, aprile, Castellanza.
- BETTINI R. (1983), *Il circolo vizioso legislativo. Efficacia del diritto ed efficienza degli apparati pubblici in Italia*, Milano.
- BORRIE G. (1993), *Arbitration and Product Liability: the Office of Fair Trading Experience*, in: *Responsabilità del produttore... cit.*
- BORTOLOTTI F. (1991), *Formazione e gestione dei rapporti negoziali: la prassi contrattuale internazionale fra standard forms, imitazione e creatività*, in: *Fonti e tipi del contratto internazionale*, a cura di DRAETTA U. e VACCÀ C., Milano.
- BRAVE J. (1993), *Law for Retailers*, II ed., London.
- CAIA G. (1989), *Arbitrati e modelli arbitrali nel diritto amministrativo. I presupposti e le tendenze*, Milano.
- CALABRESI G. (1975), *Costo degli incidenti e responsabilità civile. Analisi economico-giuridica*, ed. it., Milano.
- CAPPONI B. (1994), *Il Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia*, «Documenti giustizia», p. 362 ss.
- CAPPONI M.C. (1990), *Primi appunti sulla nuova legge francese in materia di sovraindebitamento privato*, «Economia e diritto del terziario».
- CAPRIGLIONE F. (1992), «Porta a porta» delle banche e attività di intermediazione mobiliare, «Economia e diritto del terziario».
- COASE R.H. (1960), *The Problem of Social Cost*, «Journal of Law and Economics», vol.3, n. 1 [trad. it. di G. Alpa, *I costi sociali*, in AA.Vv., *Interpretazione giuridica e analisi economica*, Milano 1982].
- DE NOVA G. (1993), *The Adoption of the EC Directives on Consumer Credit*, in: *I contratti della distribuzione commerciale. La disciplina comunitaria, l'ordinamento interno*, a cura di DRAETTA U. e VACCÀ C., Quaderni ISDACI, Milano.
- FAZZALARI E. (1995), *La giustizia civile nei Paesi comunitari*, Padova.
- GALGANO F. (1993), *Giustizia civile e litigiosità in Italia*, «Italia Oggi», Documenti, 20 marzo.

- GASPARINETTI M. (1994), *Consumatori-utenti e giustizia civile nel Mercato unico. Un dibattito aperto*, «Documenti giustizia», p. 330 ss.
- GIRARDI U. (1994), *La legge di riordino delle Camere di commercio*, «Disciplina del commercio».
- KAISER J.H. (1993), *La rappresentanza degli interessi organizzati*, ed. it., Milano.
- MARTINELLO P. (1994), *Il Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia: appunti per un'analisi critica*, «Documenti giustizia», p. 338 ss.
- OBERTO G. (1986), *Aspetti processuali della tutela del consumatore*, «Quadrimestre».
- PAINE S. (1994), *Managing for Organizational Integrity*, «Harvard Business Review», March-April.
- PALADIN L. (1976), *Diritto regionale*, II ed., Padova.
- PASQUINO T. (1994), *L'arbitrato nei contratti bancari e parabancari: uno studio di fattibilità*, in: *Le garanzie contrattuali. Fideiussione e contratti di garanzia nella prassi interna e nel commercio internazionale*, a cura di DRAETTA U. e VACCÀ C., Milano.
- POLI M. (1989), *La pratica dell'arbitrato e le Camere di commercio*, «Gazz. Val. Comm. Intern.», n. 9.
- RAYMOND G. (1992), *Droit du marketing. Les lois de la mercatique*, Paris.
- ROPPA E. (1992a), *La sollecitazione del pubblico risparmio: profili della nuova disciplina*, «Economia e diritto del terziario».
- ROPPA E. (1992b), *Canali "atipici" della distribuzione assicurativa, con particolare riguardo a banche e SIM-reti*, «Economia e diritto del terziario».
- RUOZI R. (a cura di) (1990), *La tutela del consumatore di servizi finanziari*, Milano.
- SCHMID A. A. (1987), *Tra economia e diritti. Proprietà, potere e scelte pubbliche*, Bologna.
- TARELLO G. (1989), *Dottrine del processo civile*, Bologna.
- VACCÀ C. (1991), *Internazionalizzazione dell'impresa. Prassi contrattuale e standard forms*, in: *Fonti e tipi del contratto internazionale cit.*
- VACCÀ C. (1993a), *Arbitrato e consumatori: un nuovo "status" di protezione*, «I contratti».
- VACCÀ C. (1993b), *La risarcibilità della "vacanza rovinata" e la tutela dei diritti del fruitore dei servizi turistici*, «Economia e diritto del terziario».
- VACCÀ C. (1994), *Imprese e regole di deontologia*, «Civiltà del lavoro», 2, p. 3 ss.
- VACCÀ C. (1995), *I contratti di viaggio e turismo: la disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, Milano.

*I contributi che formano il volume sono frutto di un lavoro di gruppo svolto all'Istituto per la Ricerca Sociale nel 1993-94.*

*Il gruppo è stato composto da: Alberto Cavaliere, Marco Gambaro, Costanzo Ranci, Francesco Silva, Cesare Vaccà.*

*Al lavoro comune deve essere attribuita l'impostazione della ricerca.*

*La ricerca è stata conclusa nel dicembre del 1994.*

*La Fondazione Adriano Olivetti, giusto il suo compito statutario di "incoraggiare e organizzare studi volti ad approfondire la conoscenza delle condizioni da cui dipende il progresso sociale", ha affidato - nell'ambito del proprio programma biennale di attività 1993-94 - la ricerca in questione all'Istituto per la Ricerca Sociale e se ne è assunta l'onere finanziario.*

## Note sugli autori

FRANCESCO SILVA è Professore Ordinario di Economia Industriale presso il Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo di Castellanza (Va) e direttore di ricerca presso l'IRS (Istituto per la Ricerca Sociale). Fra le sue opere ricordiamo: *Impresa, Concorrenza, Organizzazione*, con M. Grillo, La Nuova Italia Scientifica, 1988; *Economia della Televisione*, con M. Gambaro, Il Mulino, 1992 e *Vi sono rimedi per l'alta disoccupazione*, «Economia e Politica industriale», n. 85, 1995.

ALBERTO CAVALIERE è Ricercatore presso il Dipartimento di Economia pubblica e territoriale dell'Università degli studi di Pavia e Docente di Microeconomia presso il Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo di Castellanza. Fra i suoi scritti ricordiamo: *Qualità dei prodotti, pubblicità non informativa ed equilibri di segnalazione*, «Economia Politica», n. 3, 1993 e *La politica per i consumatori* in *Nuovi orientamenti della Politica industriale*, a cura di A. Ninni e F. Silva, di prossima pubblicazione presso Laterza.

MARCO GAMBARO è Docente di Economia dell'informazione presso l'Istituto Universitario di Lingue Moderne di Milano. Ha pubblicato tra l'altro: *Economia della televisione*, il Mulino, 1992 con F. Silva ed *Economia della comunicazione*, il Mulino, 1995 con C. Ricciardi.

COSTANZO RANCI è Ricercatore di Sociologia presso il Politecnico di Milano e ricercatore presso l'IRS. Ha pubblicato diversi saggi ed articoli sull'azione volontaria, il terzo settore e le politiche di welfare. Tra questi ricordiamo, con A. Vanoli, *Beni pubblici e virtù private. Il terzo settore nelle politiche di welfare*, Fondazione Adriano Olivetti, Quaderno 38, 1994.

CESARE VACCÀ è Ricercatore confermato presso la Cattedra di Istituzioni di Diritto privato nell'Università Commerciale L. Bocconi e Docente di Istituzioni di diritto privato nel Libero Istituto Universitario Carlo Cattaneo di Castellanza. Ha pubblicato tra l'altro: *Arbitrato e consumatori: un nuovo "status" di protezione*, «I Contratti», 1993, pp 239-244; *Il risarcimento dei danni correlati ai servizi turistici e l'arbitrato*, in *I contratti di viaggio e turismo. La disciplina, la giurisprudenza, le strategie*, cura dello stesso autore, EGEA, Milano 1995.

*Finito di stampare nel febbraio del 1996  
dalle Grafiche Tevere con il coordinamento tecnico  
del Centro Stampa di Città di Castello (Perugia)  
Realizzazione grafica Càlamo/R. Cervasio*

27. Fabbri, Pastore, *Architetture per il Terzo Millennio. Ipotesi e tendenze.*
28. Cainarca, Colombo, Mariotti, *Nuove tecnologie ed occupazione.*
29. Solito, *Italia allo sportello. Alla ricerca di una cultura del servizio.*
30. Losano, *Saggio sui fondamenti tecnologici della democrazia.*
31. il Campo, *La professione giornalistica in Italia. Anno secondo: 1990-1991.*
32. Lévêque, *L'autonomia al bivio. La Valle d'Aosta fra ricchezza finanziaria e fragilità economica.*
33. Fulcheri, Novara, *Stress e manager.*
34. Bechelloni, Buonanno, *Quotidiani in mutazione.*
35. Mariotti, *Tecnologie dell'informazione ed innovazione nei servizi. Il caso del settore bancario.*
36. Sapelli, *L'impresa e la democrazia: separatezza e funzione.*
37. Bechelloni, Buonanno, *Televisione e valori.*
38. Ranci, Vanoli, *Beni pubblici e virtù private.*
39. Fabbri, Muratore Fabbri, Sacco, Za, *Dall'utopia alla politica.*
40. Michelsons, Rossi, *Mercati dei capitali, social networks e piccola impresa.*
41. Fornengo, Rey, *I servizi locali tra pubblico e privato.*
42. Silva, *La tutela del consumatore tra mercato e regolamentazione.*

