

Politica dei consumi e federalismo in Germania¹

Cornelia Tausch

La Germania è un esempio di Stato federale in cui si è riusciti a conciliare le esigenze di 16 differenti Länder. Tale organizzazione fa sì che ci siano diversi modi di affrontare i problemi dei cittadini e la loro tutela. Le associazioni di consumatori possono trarre vantaggio da tale organizzazione, anche se a volte rende il loro lavoro faticoso e complicato.

Luci e ombre del federalismo tedesco

Il federalismo è un argomento che in Germania accende discussioni appassionate. Tecnicamente il federalismo (sostantivo maschile, dal latino *foedus, foederis*: patto, unione, alleanza) definisce un assetto politico-amministrativo di uno Stato unitario favorevole al riconoscimento di ampie autonomie regionali e al decentramento delle funzioni di governo. Può essere causa di blocchi politici e di inefficienza economica, ma essere considerato allo stesso tempo roccaforte dell'identità democratica, fonte di autonomia e innovazione a livello regionale.

Fin dall'inizio ha dimostrato di essere un sistema capace di intralciare in misura non indifferente il processo decisionale in costante mutamento e spesso complesso. Un assetto politico-amministrativo di tipo federale è comunque in grado di limitare l'accentramento del potere dello Stato, aspetto che ha assunto un'importanza fondamentale soprattutto dopo l'esperienza storica di un regime dittatoriale come il Nazionalsocialismo, che mirava a imporre l'omologazione assoluta attraverso una spietatezza e una violenza senza limiti. Dopo la guerra, i cosiddetti Länder - costituiti *ex novo* dopo il 1946 nelle zone d'occupazione occidentali - nel 1949 hanno fondato la "Repubblica federale tedesca" su pressione degli Alleati. In quel periodo tutti i Länder avevano già leggi, governi, parlamenti e tribunali propri. La Repubblica federale tedesca risulta pertanto strutturata su quattro livelli di parlamenti (o Bundestag) consigli regionali, consigli distrettuali e consigli comunali. Inoltre per le questioni di carattere amministrativo gli organi governativi regionali si avvalgono anche dell'appoggio di governi distrettuali e di associazioni regionali. Con il consolidamento dell'Unione europea si è aggiunto un quinto livello di decisione politica estre-

¹ Traduzione dell'articolo "Verbraucherpolitik in einem föderalen Staat".

mamente complesso, nel quale interagiscono Parlamento europeo, Stati membri, Consiglio e Commissione europea.

La prima reazione spontanea che suscita l'osservazione di un ordinamento simile è un profondo sospiro. In effetti la trasparenza non è il suo forte e il risultato ottenuto è molto lontano da quello concepito a tavolino traendo ispirazione dai principi ideali di federazione. In teoria un ordinamento federale dovrebbe rappresentare l'assetto politico-amministrativo migliore per organizzare una democrazia, per incentivare la responsabilità personale e per favorire al massimo lo sviluppo dell'individualismo rispetto all'accentramento statale. Inoltre le varie mansioni andrebbero ripartite tra i vari livelli, in modo da garantirne la massima efficienza e da controbilanciare efficacemente la lottizzazione del potere.

Di fatto non è possibile affermare che in Germania sia stato raggiunto un buon risultato, visto che si continua a discutere su possibili riforme. Ferme restando queste inevitabili critiche, l'ordinamento politico tedesco sembra comunque avere effetti positivi anche in merito ai problemi di cittadini e consumatori.

Politica dei consumi

Le basi della struttura attuale della politica dei consumi sono state gettate e consolidate dopo la seconda guerra mondiale, per cui hanno risentito anch'esse di un modello federalista dello Stato. Negli anni in cui è stata costituita la Repubblica federale tedesca si è discusso intensamente in merito a un nuovo assetto dell'economia di mercato, che prevedeva uno spiccato orientamento verso il bene della comunità. Queste discussioni sono state condotte da esponenti del mondo scientifico, associazioni di pubblica assistenza, associazioni di donne, associazioni di profughi e comitati di consumatori, che hanno maturato insieme l'obiettivo di creare un'organizzazione di consumatori solida e forte da contrapporre alle associazioni che tutelano gli interessi del mondo economico. Inoltre, era necessario combinare l'attività di *lobbying* con un servizio di consulenza e informazione ai consumatori. Alla luce di tutto ciò nel 1953 è stata fondata l'Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (Cooperativa di lavoro delle associazioni consumatori), ovvero un'associazione alla quale i gruppi che vi hanno aderito hanno affidato l'attività di *lobbying* in fatto di politica dei consumi. In tutti i Länder della Repubblica federale tedesca - anche nei cinque nuovi Länder creati dopo la riunificazione delle due Germanie - è stato costituito un "Centro tutela consumatori utenti", vale a dire un'organizzazione che rappresenta gli interessi dei cittadini, con centri di consulenza sparsi sull'intero territorio. I Centri tutela consumatori utenti sono privati, ovvero associazioni indipendenti dallo Stato dal punto di vista politico, che però vengono sostenute pubblicamente dai Länder secondo il principio della sussidiarietà, che in Germania guida molte attività di carattere sociale. In seguito alla riorganizzazione

necessaria dopo la riunificazione delle due Germanie, si è costituita la Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti, comprendente i 16 Centri tutela consumatori utenti dei singoli Länder e altri 26 enti istituzionali, tra cui associazioni di locatari, di donne, di pubblica assistenza e di gruppi di consumatori specifici.

A chi spettano le varie mansioni?

I Länder tedeschi sono molto eterogenei. Il Land Brema, meno popolato in assoluto, conta 0,7 milioni di abitanti, mentre in Renania Settentrionale-Vestfalia, il Land più popoloso della Federazione, vivono 18 milioni di persone. Nel Land di Berlino, una sorta di città-Stato, vi è una densità di popolazione di circa 4.000 abitanti per chilometro quadrato, mentre nel Land Mecklenburgo-Pomerania Anteriore vivono soltanto 72 persone in un chilometro quadrato. Redditi, gettito fiscale e percentuale di disoccupazione variano molto da Land a Land, come del resto anche all'interno di uno stesso Land. Ciò vale anche per le preferenze politiche e culturali. Quando condizioni generali, problemi ed esigenze sono così diversi e disparati non è possibile raggiungere i suddetti obiettivi con gli stessi risultati per tutti i Länder della Federazione. È, quindi, un bene che questi ultimi possano reagire individualmente, anche se questa possibilità non è indolore né priva di effetti secondari.

Consideriamo per esempio il caso dello scandalo, sempre attuale, degli alimenti alla diossina in agricoltura. La legge che disciplina il controllo di alimenti e mangimi e gli articoli di consumo rientra nelle competenze dello Stato. Il Bundesrat, vale a dire la Camera Alta dei governi regionali - purtroppo però non dei parlamenti regionali - deve comunque approvarla, in quanto il compito di applicare la legge spetta ai Länder. Ciò viene fatto con 16 sistemi di controllo alimentare differenti fra loro riguardo a competenze, dotazioni, frequenza di controllo ecc. Per raggiungere standard universali, dunque, è necessario che i Länder si coordinino fra loro.

Lo scandalo dei mangimi alla diossina ha messo in luce i punti deboli di questo sistema. Durante il periodo di Natale ci sono volute due settimane perché le 16 diverse strutture mettessero in atto un procedimento coordinato. Al fine di indicare un procedimento preciso ed efficace, il ministro per l'Agricoltura, l'alimentazione e la tutela dei consumatori ha esortato i Länder ad attuare e a supportare le misure richieste attraverso un piano d'azione, cosa immediatamente contestata da parte dei Länder come interferenza nei loro affari interni. Considerando che i valori limite, le modalità di etichettatura degli alimenti e di compilazione delle liste degli ingredienti contenuti nei vari prodotti vengono definiti a livello europeo, non c'erano i presupposti per una reazione di questo tipo alle proposte del ministro federale. Peraltro in quel periodo i consumatori attendevano soluzioni concrete e informazioni affidabili sull'opportunità o

meno di consumare uova e carne di una determinata zona senza dover temere alcun rischio. Quando nell'assegnazione delle competenze regna il caos più assoluto risulta difficile ottenere una reazione rapida ed efficiente da parte della politica, che spesso tende a evitare di assumersi la responsabilità. Cosa doveva fare un ministro federale responsabile per la tutela dei consumatori per motivare i Länder a creare strutture più efficienti? Poteva, per esempio, ordinare una sorta di "test" sul controllo di alimenti e mangimi, simile a quello introdotto dall'Ocse nelle scuole, disponendo così in futuro una pubblica valutazione dei Länder secondo una classificazione da "positivo" a "negativo", con l'eventuale conseguenza di critiche aspre e accese. La gara per la proclamazione dei sistemi di controllo migliori era aperta. A quanto pare il ministro aveva imparato la "lezione" dalla Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti.

Una delle iniziative proposte dal ministro federale per l'Agricoltura, l'alimentazione e la tutela dei consumatori riguardava un miglioramento della Legge sull'informazione dei consumatori, grazie a cui ci si poteva informare in merito ai risultati dei controlli alimentari. Questa iniziativa era stata sollecitata già da tempo da parte della Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti, in quanto attraverso un "test" delle organizzazioni dei consumatori mirato a raccogliere informazioni erano emersi alcuni "nei" di carattere sia organizzativo sia contenutistico.

La suddetta legge era di competenza dello Stato, al fine di ottenere uno stesso diritto all'informazione su tutto il territorio nazionale. Come responsabili per la difesa e, quindi, anche per l'informazione dei consumatori, i Länder cooperarono nel Bundesrat sulle modalità di elaborazione della legge.

Poiché le competenze per i controlli alimentari variano da Land a Land, anche l'informazione al riguardo è disciplinata in modo differente. L'entrata in vigore della legge nel 2008 è stata pertanto coadiuvata con successo attraverso la pagina Internet <http://www.viqwirkt.de/>, contenente l'indicazione dell'interlocutore giusto che i consumatori potevano contattare nei vari Länder della Federazione per chiedere informazioni. Pur essendo stato innalzato il tetto massimo dei costi relativi all'informazione, i 16 costi da corrispondere regolati a livello regionale presentavano importi diversi. Inoltre anche in merito ai dati da pubblicare in modo proattivo da parte delle autorità si sono osservate interpretazioni differenti da Land a Land. La maggior parte dei cittadini sicuramente non vuole una regolamentazione così frammentaria e localizzata.

Il compito di informare ed educare i consumatori rientra tra le competenze delle scuole. In Germania la politica scolastica e dell'istruzione è di competenza esclusiva dei Länder: ecco perché rappresenta uno degli aspetti più contesi della politica all'interno del federalismo. In merito alle strutture scolastiche vengono avanzate le idee e le concezioni politiche più disparate, che si delineano piuttosto chiaramente nelle linee di partito, per cui ogni governo regionale intende salvaguardare la possibilità di una propria configurazione individualizzata. Di fatto esistono 16 diversi sistemi scolastici con contenuti, livelli qualitativi e strutture differenti, cosa che comporta non poco scompiglio quando una fa-

miglia si trasferisce in un Land diverso. Per le organizzazioni di consumatori sorge la difficoltà di dover negoziare con 16 governi regionali in merito alla diffusione e al consolidamento dell'educazione dei consumatori nelle scuole. In questo genere di casi, il federalismo può risultare molto faticoso e complicato.

Questo difficoltà legate alle differenze tra i vari Länder si ripresenta in molti altri settori. I collegamenti ferroviari regionali vengono ordinati alla Deutsche Bahn dai Länder, i quali provvedono anche a sostenerli economicamente attraverso i finanziamenti erogati dallo Stato. Il risultato di una ripartizione delle mansioni così complessa è costituito da un traffico ferroviario regionale di qualità diversa da Land a Land, nonché da costi di approntamento molto differenti.

La legge sui finanziamenti degli ospedali suddivide le competenze tra i Länder e le casse mutue. I costi di investimento vengono sostenuti dai Länder nell'ambito delle sovvenzioni pubbliche, mentre le casse mutue finanziano le spese di esercizio correnti nell'ambito dei rimborsi dei pagamenti dei pazienti. In considerazione del fatto che l'entità delle sovvenzioni varia da Land a Land e che gli ospedali devono sempre contrattare sia con i Länder sia con le casse mutue, è stata pattuita una nuova regolamentazione.

In Germania anche il sostegno finanziario della consulenza ai consumatori varia tra i vari Länder e non dipende soltanto dagli orientamenti politici che possono ripercuotersi in un diverso sostegno politico e finanziario. La capacità finanziaria dei Länder consente di organizzare il servizio per i cittadini in misura diversa. Se si pensa anche soltanto alla struttura differente dei Länder non deve meravigliare il fatto che i consumatori abbiano accesso alla consulenza e all'assistenza in modo del tutto differente. Nelle zone molto popolate il centro di consulenza potrebbe risultare lontano, e la consulenza telefonica o via Internet consente di garantire una più agevole accessibilità. In Renania Settentrionale-Vestfalia vi sono 57 centri di consulenza che garantiscono un comodo accesso vicino al luogo di residenza. Indipendentemente dai partiti, l'opinione sull'importanza della consulenza ai consumatori è talmente diffusa che i centri di consulenza vengono finanziati al 50% dai comuni. Un minore finanziamento da parte del Land o del comune comporterebbe così un taglio analogo dei finanziamenti dal rispettivo ente complementare. Per i finanziatori dei suddetti centri di consulenza vi sono pertanto sempre potenziali alleati da interpellare e mobilitare in caso di minaccia di decurtazioni. Se il Land minacciasse un taglio dei finanziamenti, solleverebbe la protesta dei politici comunali di fronte a cittadini e consumatori. Se un comune dovesse prendere in considerazione l'idea di non erogare i mezzi finanziari, sicuramente i politici del Land si attiverebbero. Un co-finanziamento di questo tipo ha consentito non solo liquidità aggiuntive, ma anche una forte stabilità nel finanziamento dei centri di consulenza, pur essendo contrario a tutte le regole di trasparenza della teoria del federalismo.

Quando si parla di federalismo non bisogna dimenticare l'influenza sempre maggiore dell'Unione europea, che da molto tempo approva le direttive essenziali

nella politica dei consumi. Nelle varie direttive sono stati disciplinati, tra l'altro, il diritto contrattuale generale, la politica energetica, il mercato dei crediti e l'aspetto importantissimo dell'alimentazione. La definizione degli standard minimi universali lascia ancora degli spazi di manovra autonoma a livello nazionale. La Commissione europea mira sia a creare regole universalmente valide su tutto il territorio dell'Europa attraverso un'armonizzazione completa sia ad aumentare la propria influenza, riducendo sempre di più l'interferenza degli Stati membri sull'attuazione e sui controlli. Molti dei problemi segnalati riguardo alla struttura federale in Germania emergono anche quando si coinvolge l'Unione europea.

Perché il federalismo in Germania resiste ancora?

Alla luce di tutte queste difficoltà e di tutti questi “nei” sorge spontaneo chiedersi come mai il federalismo in Germania continui a resistere nonostante tutto. È solo la tendenza alla perseveranza di un sistema di questo tipo, che preclude ogni alternativa più logica? Molti risponderebbero convinti di sì.

Ferme restando tutte le critiche e le necessità di miglioramento, in Germania il livello di tutela dei cittadini rispetto al resto d'Europa può essere giudicato accettabile o persino elevato e anche la politica dei consumatori può essere considerata fortemente consolidata. Ciò si spiega anche grazie alla struttura dell'ordinamento federale. Una motivazione sostanziale è riposta nella forte “concorrenza” che si osserva da un lato tra i vari Länder, e dall'altro tra lo Stato e i Länder. Da questa concorrenza possono scaturire sviluppi assolutamente positivi anche nell'ambito della politica dei consumatori. Nonostante i forti intrecci orizzontali e verticali che attraversano e caratterizzano il quadro politico e finanziario, il federalismo di stampo tedesco improntato sulla cooperazione favorisce una forte concorrenza reciproca tra i Länder da un lato e tra i Länder e lo Stato dall'altro.

Tra i Länder esiste una forma di concorrenza in materia di “buona politica” e soluzioni innovative. Ogni governo e ogni deputato deve adoperarsi per soddisfare gli interessi dei cittadini. I consumatori non si rivolgono soltanto alle organizzazioni di consumatori, bensì avanzano le loro rimostranze quotidiane anche al mondo politico. Nessun governo e nessun parlamento si lascia sfuggire l'occasione per far presente quale politica vorrebbe migliorare se solo ne avesse la possibilità, e per contro nessuna opposizione si astiene dal sottolineare esempi di politica migliore attuata in altri Länder, in particolare se governati dal proprio partito.

A completare questo quadro provvede anche la rivalità storica tra le varie regioni tedesche. I media propongono regolarmente confronti tra i Länder riferendo le iniziative che promuovono per migliorare l'informazione corrente. I Presidenti dei Consigli dei ministri dei Länder acquistano popolarità e attenzione a livello nazionale se contestano il governo federale a favore degli interessi dei Länder. Con 16 governi e parlamenti regionali, governo federale, le due

camere Bundestag e Bundesrat esistono numerose costellazioni di interessi da attivare a favore dei vari interessi politici. In Germania ogni attivista politico e ogni lobbista deve adeguarsi alle varie competenze per poter difendere i propri interessi. Anche la Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti trae vantaggio della concorrenza dei Länder.

Quando durante lo scandalo della diossina il ministro federale ha indetto una specie di “test” per il controllo di alimenti e mangimi, si è ispirato all’esempio fornito dalle organizzazioni di consumatori. Per sfruttare la concorrenza federale nell’interesse della politica dei consumatori, la Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti ha creato il cosiddetto “Indice di tutela dei consumatori”. Ogni due anni viene effettuato un confronto sulla politica dei consumi dei Länder, rilevando ben 65 indicatori che informano sulle modalità di svolgimento e attuazione della politica dei consumatori. Vengono rilevati i parametri di controllo degli alimenti, di finanziamento del Centro tutela consumatori utenti e altri analoghi. I 65 indicatori rendono un quadro molto differenziato della politica dei consumatori attualmente condotta nei vari Länder. Questo indice diventa così uno strumento di concorrenza tra i Länder, in quanto i risultati vengono resi pubblici e, quindi, diventano un incentivo di miglioramento. In particolare vengono presentati di fronte alle associazioni della Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti, dei deputati del Bundestag, dei rappresentanti dei Länder e dei media. Al Land che ha dimostrato il maggiore successo viene dato particolare risalto, motivo d’orgoglio per il ministro. In particolare vengono citati i Länder che hanno rispettivamente migliorato e peggiorato la loro posizione in classifica. Ogni Land reagisce a questa relazione e ogni nota positiva viene annunciata con un comunicato stampa del rispettivo governo regionale. I buoni esempi di politica dei consumi vengono presentati a livello nazionale, spesso e volentieri copiati dagli altri Länder, mentre i risultati negativi vengono attaccati dall’opposizione avanzando proposte di miglioramento concrete a vantaggio dei cittadini. Le organizzazioni di consumatori sfruttano i risultati per poter portare avanti i loro interessi nel Land di appartenenza. I buoni esempi vengono analizzati dai Länder nella speranza di trovare un sistema per fare ancora meglio.²

La concorrenza finalizzata a una buona impostazione politica funziona anche indipendentemente da questi “test”. Da quando il tema della politica dei consumi negli anni passati ha riconquistato una certa popolarità, sono state tentate diverse iniziative. I Länder Berlino, Baviera e Baden-Württemberg hanno iniziato a poca distanza di tempo l’uno dall’altro a svolgere un’inchiesta sistematica tra i consumatori per individuare i loro problemi e le esigenze specifiche. I risultati sono stati pubblicati e utilizzati come base per l’avvio di ulteriori iniziative politiche. Baviera e Baden-Württemberg hanno costituito le cosiddette commissioni di consumatori, in cui i governi regionali riuniscono esperti in materia di poli-

² I risultati dell’indice di tutela dei consumatori del 2010 sono pubblicati alla pagina: <http://www.vzbv.de/go/presse/1337/index.html>.

tica dei consumi per farsi consigliare sullo sviluppo di una strategia valida. Gli altri Länder attendono curiosi i risultati per decidere se questi strumenti possono fare anche al caso loro. Nelle manifestazioni svolte dai Länder in casa, a Bruxelles o anche presso la rispettiva rappresentanza a Berlino vengono poste nuove questioni attraverso discussioni politiche o la presentazione di iniziative mirate. Oltre ai rappresentanti della politica delle associazioni e dei media vengono invitati anche i rappresentanti degli altri Länder.

I Länder si attivano anche sulla legislazione nazionale. Considerando che la maggior parte delle leggi relative ai consumi vengono deliberate insieme al Bundesrat, questo strumento viene utilizzato anche per ottenere miglioramenti a vantaggio dei consumatori. In questi ultimi anni, il Bundesrat si è dimostrato un ottimo alleato in fatto di tutela degli interessi dei consumatori, avanzando proposte o dubbi in merito alle intenzioni del Governo federale. Va, però, anche notato che, a seconda della situazione, il Bundesrat può rappresentare uno strumento di lotta politica tra i partiti. Se le maggioranze rispettivamente nel Bundestag e nel governo federale da un lato e all'interno del Bundesrat dall'altro non dovessero coincidere, i giochi strategici potrebbero coinvolgere determinati meccanismi politici. Le coalizioni non avvengono, però, necessariamente tra i Länder con gli stessi colori politici e spesso i Länder si trovano d'accordo con il governo federale.

Per ogni argomento occorre riponderare *ex novo* gli interessi e le posizioni, cosa che richiede parecchie energie a coloro che vogliono far valere le proprie posizioni, comprese le organizzazioni di consumatori.

Il federalismo in Germania assegna ai ministri regionali la competenza per determinate politiche, che vengono coordinate nelle cosiddette "conferenze dei ministri". Dal 2006 esiste la conferenza dei ministri responsabili per la tutela dei consumatori, con il compito di coordinare la politica dei consumi dei Länder, delineando la loro posizione nei confronti del governo federale. Una commissione di lavoro fissa prepara le riunioni della conferenza e si occupa del coordinamento delle politiche di tutela dei consumatori a livello nazionale. Conferenza e commissione di lavoro decidono in merito a importanti tematiche della politica di consumo, per cui sono diventate una sorta di alleato fondamentale delle associazioni consumatori.

L'interazione tra concorrenza e coordinamento è emersa per esempio nell'introduzione di un sistema di *smiley* per evidenziare i risultati del controllo degli alimenti secondo il modello danese. Lo scorso anno il distretto di Pankow del Land Berlino ha introdotto in via sperimentale un sistema di *smiley*, caricando su Internet immagini e relazioni sul controllo degli alimenti che hanno avuto una certa risonanza a livello nazionale. Abitando in questo distretto tale iniziativa aveva suscitato in me un certo orgoglio e avevo provato stupore osservando alcune delle immagini pubblicate. Lo stesso è capitato a molti altri consumatori, destando anche presso gli altri Länder un certo interesse a introdurre un sistema di controllo analogo. Sono seguite diverse manifestazioni per presentare il sistema e discuterne. Anche il Land Renania Settentrionale-Vestfalia ha tentato un

esperimento simile. La conferenza dei ministri responsabili per la tutela dei consumatori ha deliberato a favore dell'introduzione di questo sistema, facendo così pressione sul governo federale affinché si attivasse anch'esso in tal senso. Quale punto principale del piano d'azione del ministro federale durante lo scandalo della diossina è stata considerata l'istituzionalizzazione dell'introduzione degli *smiley* attraverso una legge nazionale. Molti sono orgogliosi di aver contribuito a questo risultato, sperando che il sistema sia effettivamente in grado di aiutare i consumatori nelle loro decisioni concrete.

Organizzazioni di consumatori e federalismo

Che cosa devono fare le organizzazioni di consumatori per conseguire risultati concreti in uno Stato federale? La struttura della rappresentanza dei consumatori in Germania è cresciuta all'interno di un sistema federale, adeguandosi a esso. La Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti comprende, oltre ai 16 Centri tutela consumatori utenti, anche alcune organizzazioni simili a livello regionale. Le altre associazioni che ne fanno parte hanno di regola una propria struttura organizzativa, che ricalca le orme di quella statale. In caso di lobbying a livello di Land o di influenza sui governi o parlamenti regionali non solo viene richiesta l'attività della Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti, ma anche delle associazioni regionali. In particolare sono continuamente in contatto con i governi e i deputati dei Länder e conoscono i loro rappresentanti locali. Quanto maggiore sarà il numero di attori politici coinvolti nelle decisioni, tanto più complesso risulterà l'accordo da parte delle rappresentanze dei consumatori. Per contro questa forma di collaborazione propria del federalismo è una forza, in quanto garantisce la stretta comunicazione e la vicinanza con i consumatori non solo alla politica, ma anche ai Centri tutela consumatori utenti e alle associazioni. In caso contrario come farebbe una Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti a sapere da Berlino che cosa sta a cuore o preoccupa i consumatori bavaresi, renani o meckleburghesi? È vero che telefono e Internet consentono una comunicazione agevole, però non possono garantire la vicinanza a cittadini e consumatori.

Anche la dinamica intrinseca in una struttura organizzativa a più livelli lancia non poche sfide. È indispensabile chiarire le competenze e organizzare la collaborazione, cosa peraltro molto faticosa, quanto meno nella mia associazione. Ogni membro istituzionale della Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti ha responsabilità e obblighi propri, nonché associazioni e aderenti propri. Il finanziamento deve essere garantito, per cui è necessaria una certa visibilità. È indispensabile rivedere costantemente l'intreccio delle informazioni e degli accordi per mantenere l'associazione forte e intatta. Nella realtà, però, i consumatori sono comunque presenti a tutti i livelli, e ogni livello si presta a giochi politici.

Proprio in occasione delle campagne congiunte emerge la forza di un'organizzazione programmata secondo il principio del federalismo e dell'eterogeneità. Un esempio al riguardo è costituito dal tema "pubblicità telefonica illecita". I consumatori sono stati letteralmente tempestati da telefonate indesiderate, nel corso delle quali si sono praticamente visti imporre dei contratti. Tra le vittime vi sono soprattutto le persone anziane, in quanto facilmente rintracciabili e troppo cortesi per rispondere alzando la voce contro i loro interlocutori. La commissione federale di lavoro delle organizzazioni della terza età, che aderisce anch'essa alla Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti, ha chiesto sistematicamente agli anziani di riferire le loro esperienze, pubblicandone i risultati. Molti consumatori interessati si sono rivolti ai Centri tutela consumatori utenti per chiedere consiglio in merito ai contratti indesiderati. I Centri tutela consumatori utenti e le associazioni hanno fatto presenti ai Länder questi reclami di massa. Sono state scritte lettere ai deputati e agli assessori responsabili, i quali peraltro hanno dovuto ascoltare numerosi reclami anche durante le loro campagne elettorali. La Confederazione nazionale dei Centri tutela consumatori utenti ha svolto insieme ai suoi associati un lavoro di *lobbying* presso il Bundestag e il governo federale. Attraverso le loro iniziative a livello di Conferenza dei ministri responsabili per la tutela dei consumatori e di Bundesrat, i Länder hanno contribuito non poco affinché venisse introdotta una regolamentazione a livello nazionale, anche contro la resistenza esercitata dal mondo dell'economia.

Anche la consulenza individuale e di alto livello qualitativo ai consumatori viene garantita attraverso gruppi di lavoro comuni. A livello decentralizzato si è provveduto a realizzare materiale informativo per i consumatori - per esempio sotto forma di volantini e opuscoli - e a organizzare inchieste, mettendo poi i risultati a disposizione delle altre organizzazioni. Ovviamente tutto questo non avviene senza conflitti. Il motto potrebbe essere: "È faticoso, ma alla fine ne vale la pena".

Che cosa potrebbe essere meglio? Una Germania organizzata come Stato accentratore senza Länder e comuni? Come sarebbe possibile garantire a 80 milioni di abitanti la vicinanza necessaria per affrontare le preoccupazioni e far fronte alle necessità dei cittadini? Come si può favorire una concorrenza finalizzata a ottenere soluzioni migliori?

Di questo si sta discutendo attualmente anche in Italia. Si tratta di una discussione che meriterebbe di essere condotta insieme, di fronte agli sforzi dell'Unione europea per introdurre un diritto unico e strutture unitarie in Europa.