

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3838

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BONITO, VIOLANTE, FINOCCHIARO, CARBONI, CEREMIGNA, GRILLINI, KESSLER, LEONI, LUCIDI, MAGNOLFI, MANCINI, MUSSI, NIGRA, SINISCALCHI, ABBONDANZIERI, ADDUCE, BELLILLO, BENVENUTO, GIOVANNI BIANCHI, BIELLI, BOATO, BOLOGNESI, BORRELLI, BOVA, BUEMI, BUFFO, BURTONE, CAMO, CAPITELLI, CARBONELLA, CAZZARO, CENNAMO, CORDONI, CRISCI, DE BRASI, DEIANA, ALBERTA DE SIMONE, DI GIOIA, DI SERIO D'ANTONA, DUCA, FANFANI, FILIPPESCHI, FLUVI, FOLENA, FRANCESCINI, FRANCI, FUMAGALLI, GALEAZZI, GAMBINI, GASPERONI, GIACCO, ALFONSO GIANNI, GIULIETTI, GRANDI, GUERZONI, INNOCENTI, LABATE, LOIERO, LUCÀ, LUMIA, LUSETTI, MANZINI, RAFFAELLA MARIANI, MAZZARELLO, MAZZUCA, MELANDRI, MOLINARI, MONTECCHI, MOTTA, NANNICINI, OSTILLIO, PAPPATERRA, PIGLIONICA, PINOTTI, PISAPIA, POLLASTRINI, PREDÀ, QUARTIANI, RANIERI, ROCCHI, ROTUNDO, RUZZANTE, SANDI, SCIACCA, SPINI, TIDEI, TRUPIA, ZUNINO

Modifica all'articolo 3 della legge 30 luglio 1998, n. 281, recante disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, e introduzione nel sistema di tutela dei diritti dell'azione di gruppo

Presentata il 27 marzo 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — La recente discussione nell'Aula della Camera dei deputati in ordine al decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 33 del 10 febbraio 2003,

recante « Disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità », ha messo in evidenza una grave lacuna del nostro sistema di tutela giudiziaria dei diritti.

La vicenda, pur nota, merita di essere brevemente ricordata.

Con provvedimento n. 8546 del 28 luglio 2000 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato sanzionò pesantemente alcune compagnie di assicurazione dopo aver accertato che le stesse, sulla base di un accordo di cartello teso a uniformare il prezzo della polizza RC auto, avevano applicato aumenti dei prezzi assicurativi dal 1995 al 2000 superiori a quelli che un regime di libera concorrenza in materia di tariffe avrebbe determinato.

La pronuncia dell'Autorità garante, puntualmente impugnata, ha avuto il controllo di legittimità da parte della giurisdizione amministrativa la quale, con la sentenza del Tribunale amministrativo regionale del Lazio n. 6139 del 2001 e quella successiva, resa in sede di gravame, del Consiglio di Stato, sezione VI, n. 2199 del 26 febbraio 2002, ha confermato l'esistenza del cartello delle compagnie assicurative, il carattere anticompetitivo del regime determinatosi in seguito alla violazione delle regole sulla libera concorrenza e il conseguente danno del consumatore o utente assicurato.

A seguito della decisione dell'Autorità garante e della sua conferma giudiziaria, un cospicuo numero di assicurati ha chiesto al giudice ordinario e in particolare al giudice di pace competente in ragione del modesto valore delle controversie individualmente iniziate, il risarcimento del danno, ottenendo sentenze a sè favorevoli.

Le compagnie di assicurazioni soccombenti hanno investito, a questo punto, la Corte di Cassazione, sostenendo la tesi in forza della quale l'azione risarcitoria si fondava sulla asserita violazione della normativa *antitrust*, di guisa che, ai sensi della legge di riferimento, doveva essere riconosciuta la competenza della corte di appello a conoscere le domande proposte dall'assicurato.

La Suprema Corte, sezione I civile, con sentenza 27 giugno - 9 dicembre 2002, n. 14.475, ha rigettato il ricorso delle compagnie, negando la competenza della corte di appello in unico grado e affermando i seguenti principi (si veda « *Guida*

al diritto », 8 febbraio 2003, pagina 68): « In caso di intese restrittive della libertà di concorrenza, vietate dal legislatore con la legge n. 287 del 1990 e di ricadute di queste sul "consumatore finale", con conseguenti, per lui, maggiori oneri, l'azione risarcitoria eventualmente spettante al detto consumatore ha "i caratteri ordinari di una ordinaria azione di responsabilità soggetta agli ordinari criteri di competenza, e non quelli dell'azione ex articolo 33, secondo comma, della legge n. 287 del 1990, rimessa — in quanto tale — alla cognizione esclusiva della Corte di appello in unico grado di merito". Ciò, in particolare, in caso di assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, nell'ipotesi in cui si pretenda, a titolo di risarcimento danni per l'esistenza di una tale vietata intesa, una somma pari al 20 per cento del premio di polizza pagato, nonché l'ordine alla compagnia del rinnovo del contratto alle condizioni di prezzo giusto e conforme alla legge, "con clausola di contenimento della domanda nella competenza per valore dell'adito giudice di pace", qualora nella citazione introduttiva "la deduzione stessa del supposto accordo di cartello si riveli, nella sua sostanza, vaga e generica nei contenuti, così come sostanzialmente vaga si riveli l'esplicitazione dei termini di diretto riverbero dell'accordo in questione, nella determinazione del concreto livello tariffario conosciuto", "tanto da collocare, nei fatti, l'accordo in questione sul mero sfondo dell'accaduto, e da concentrare piuttosto il nucleo problematico dei termini giuridici della vicenda sul problema della legittimità o meno, dell'aumento di premio praticato" ».

A questo punto il Governo è intervenuto nella vicenda con il citato decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18, ad oggi approvato dalla Camera dei deputati per la conversione in legge e pendente per la approvazione definitiva al Senato della Repubblica, modificando l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile, nel senso che per le controversie relative ai contratti per adesione di cui all'articolo 1342 del codice civile, ai con-

tratti cioè conclusi mediante la sottoscrizione di moduli *standard* e di formulari, la decisione non può essere assunta, inappellabilmente, secondo equità, indipendentemente dal valore delle controversie, bensì secondo diritto e, quindi, all'esito di più articolate e costose istruttorie processuali, con la possibilità del gravame di merito. Gli effetti pratici dell'iniziativa governativa sono di palese evidenza: dilatazione dei tempi del processo, lievitazione enorme dei costi processuali, antieconomicità della tutela giurisdizionale per controversie di valore assai modesto.

L'attuale situazione normativa, così come determinata *in peius* dall'intervento del Governo, appare, poi, in contrasto con tutta la legislazione comunitaria e nazionale di tutela dei consumatori introdotta negli ultimi anni nei più svariati settori, legislazione con la quale si sono accresciute e non certo diminuite le tutele dei consumatori, tutele poi che hanno sempre individuato nel giudizio di equità e nella sua inappellabilità uno strumento utile in direzione della semplificazione delle procedure giudiziarie nelle controversie dei consumatori di più modesto valore economico (cosiddette « *small claim* »).

La vicenda relativa alla RC auto, riguarda 39 tra le maggiori compagnie assicurative del Paese, le polizze RC auto, contratte nel quinquennio 1998-2000 e, quindi, milioni di utenti assicurati; le associazioni dei consumatori e degli utenti indicano, al riguardo 18.000.000 di lesioni risarcibili.

La modifica legislativa inoltre produrrà i suoi effetti su tutte le controversie relative ai contratti di massa e, quindi, in ogni controversia tra consumatori o utenti e grandi imprese distributrici di servizi come quelle operanti per la telefonia, il credito, l'acqua, la luce, il gas, i trasporti, il turismo, con la conseguenza che l'intera collettività nazionale, giacché si tratta di servizi essenziali coinvolgenti l'intera collettività nazionale, vede radicalmente ridotta la propria possibilità di tutela nella ipotesi di danno individuale di non rilevante entità, e questo a causa di una

insopportabile antieconomicità della tutela giudiziaria dei suoi diritti.

Ne consegue che di fronte alle inadeguatezze, ai costi, ai rischi del contenzioso individuale collegato alla tutela dei cittadini italiani rispetto a una tipologia contrattuale — quella dei contratti di massa appunto — destinata a caratterizzare i rapporti giuridici delle società evolute in misura sempre più diffusa (già oggi non c'è famiglia italiana che non sia parte in una pluralità di negozi contrattuali riferibili all'articolo 1342 del codice civile) si appalesa necessario un intervento del legislatore teso al superamento della sperequazione contrattuale insita nell'istituto giuridico di cui al citato articolo 1342 del codice civile, attraverso il perseguimento della effettività della tutela dei cittadini consumatori o utenti.

Di qui il fondamento e le motivazioni profonde della presente iniziativa legislativa.

Occorre introdurre anche nel nostro Paese nuovi strumenti processuali capaci di corrispondere alle problematiche indotte da quelle controversie le quali siano potenzialmente idonee al coinvolgimento della collettività dei consumatori o degli utenti in quanto cagionate da violazioni commesse nell'ambito di rapporti standardizzati e uniformi relativi alla fornitura di servizi e alla produzione di beni di largo consumo. Tali sono le cosiddette « azioni di gruppo », le quali consentono di trattare con un unico procedimento giudiziario una molteplicità di domande o pretese individuali, originate da un unico atto illecito (cosiddetto « torti di massa ») e di estendere gli effetti della decisione nei confronti di tutti i soggetti coinvolti.

Strumenti con tali caratteristiche giuridiche non esistono nel nostro ordinamento, mentre godono di larga e antica diffusione nei sistemi di *common law* e in particolare negli USA (cosiddetta « *class action* ») oltre che in altri Paesi come la Francia (cosiddetta « *action conjointe* »).

Attualmente l'unica forma di azione collettiva in materia di tutela dei consumatori prevista nel nostro sistema giuridico è l'azione inibitoria di cui all'articolo

1469-*sexies* del codice civile in materia di clausole vessatorie e di cui all'articolo 3 della legge n. 281 del 1998, esperibile in tutti i casi in cui sia lesa l'interesse collettivo dei consumatori o degli utenti, azione la quale, peraltro, ha uno scopo assai limitato, e cioè quello esclusivamente preventivo, di far cessare i comportamenti illeciti e/o pregiudiziali per gli interessi dei consumatori o degli utenti. Essa, pertanto, non può essere utilizzata per conseguire la riparazione ovvero il risarcimento dei danni individuali.

Intendiamo colmare tale lacuna divenuta insopportabile dopo l'entrata in vigore del citato decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18.

I vantaggi della «azione di gruppo» riparatoria e risarcitoria appaiono di tutta evidenza sia con riferimento ai tempi del processo, sia con riferimento alla certezza del diritto, sia con riferimento alla efficacia e alla equità del risultato.

Quanto alla durata dei giudizi, infatti, giova osservare che con un solo giudizio il sistema di tutela assorbirebbe migliaia di controversie, con ciò riducendosi l'impatto sulla macchina giudiziaria e con conseguente abbattimento dei relativi oneri difensivi.

Quanto alla certezza del diritto non è chi non veda che un'unica decisione in luogo di molte decisioni, ancorché originate da uno stesso fatto illecito, evita in radice la possibilità di pronunce diverse.

Quanto, infine, alla efficacia e alla equità del risultato, un'unica decisione valida per tutte le parti interessate in costanza di illecito assunto con effetti plurioffensivi corrisponde maggiormente agli interessi sia dei consumatori e degli utenti, sia delle imprese coinvolte.

Un esempio divenuto ormai un classico per gli studiosi in materia di tutela

collettiva dei consumatori e degli utenti, rende più chiare la potenzialità e l'efficacia di questo strumento in relazione alle controversie del consumo: in California, la *Yellow Cab Co* (compagnia di taxi) aumentò le sue tariffe, modificando i tassametri, in violazione delle disposizioni amministrative. Un gran numero di passeggeri pagò un prezzo lievemente più alto di quello dovuto, consentendo alla compagnia di realizzare un beneficio enorme (circa un milione e mezzo di dollari). Attraverso una *class action* introdotta in nome di tutti i consumatori danneggiati, la cui identificazione non era in quel caso possibile, la Corte accolse la domanda adottando un criterio di *full recovery*: i taxisti furono condannati ad applicare una tariffa inferiore a quella normale fino a quando i loro profitti illeciti non fossero redistribuiti ai consumatori (caso *Daar versus Yellow Cab Co*). L'interesse e gli studi sull'esperienza statunitense in materia di *class actions*, sui necessari adattamenti di questo istituto alla realtà e alla cultura giuridica europea e, più in generale, sugli strumenti di tutela collettiva dei consumatori, si sono moltiplicati negli anni recenti anche in Europa: per una recente panoramica sull'argomento si veda Carlo Maria Verardi (a cura di) «*La tutela collettiva dei consumatori*», Napoli, 1995.

La proposta di legge si compone di un solo articolo con il quale, a integrazione dell'articolo 3, comma 1, lettera *b*), della legge 30 luglio 1998, n. 281, recante «Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti», si riconosce alle associazioni riconosciute dei consumatori e degli utenti il diritto all'azione collettiva non soltanto di natura dichiarativa e inibitoria, bensì anche di natura risarcitoria.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. All'articolo 3, comma 1, lettera *b*), della legge 30 luglio 1998, n. 281, sono aggiunte le seguenti parole: « , ivi compresi il risarcimento dei danni e la restituzione di somme dovute direttamente ai singoli consumatori e utenti interessati, in conseguenza di atti illeciti plurioffensivi commessi dal professionista ovvero di inadempimenti o di violazioni da esso commessi nell'ambito di rapporti giuridici relativi a contratti conclusi secondo le modalità previste dall'articolo 1342 del codice civile, che ledono i diritti di una pluralità di consumatori e di utenti ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,26



14PDL0042680