CAMERA DEI DEPUTATI N. 1301

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CARLI

Norme a tutela del consumatore contro le clausole vessatorie inserite nei contratti

Presentata il 29 maggio 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il ritmo incessante con il quale vengono conclusi, nel sistema economico odierno, gli accordi e gli scambi, consente un'ampia libertà agli operatori economici nella forma del contratto, in maniera da rendere il più agevole e veloce possibile la conclusione dell'accordo tra le parti.

Oltre che sulla scelta della forma, l'estrema libertà di azione di cui gode l'operatore economico si palesa anche in un altro momento del contratto, quello della trattativa.

Il consumatore che intende stipulare un contratto, per esempio, con l'impresa del gas o dell'energia elettrica o con un'impresa creditizia o un'assicurazione si trova costretto ad accettare passivamente sottoscrivendolo un modulo prestampato che contiene condizioni contrattuali non negoziabili.

L'unica scelta rimessa al cittadino sarebbe, in linea teorica, quella di non accettare e di rivolgersi ad un'impresa concorrente: ma talvolta l'impresa fornitrice del servizio opera in regime di monopolio e pertanto il consumatore, per ottenere quel tipo di prestazione, è obbligato a concludere l'accordo con quell'impresa.

All'interno dei formulari si trovano spesso le cosiddette « clausole vessatorie » o « inique », ovvero condizioni contrattuali che investono in maniera più incisiva la sfera personale del consumatore limitando l'esercizio di un suo diritto.

Il nostro ordinamento prevede espressamente che le condizioni generali del contratto sono efficaci nei confronti del consumatore solo a condizione che questi ne sia venuto a conoscenza, e che le clausole vessatorie, per avere valore, devono essere state specificamente approvate per iscritto

con una sottoscrizione distinta rispettò a quella che viene apposta come accettazione dell'intero contratto (articolo 1341 del codice civile).

Il codice civile prevede anche che le clausole aggiunte in sede di conclusione del contratto prevalgono su quelle prestampate e che, se risultano clausole di significato ambiguo, queste sono da interpretarsi a favore del contraente più debole, ovvero del consumatore o dell'utente (articoli 1342 e 1370 del codice civile).

Nonostante l'ordinamento giuridico abbia accordato all'utente tali strumenti di difesa, il potere contrattuale che il regime monopolistico ha attribuito ad alcune grandi aziende pubbliche e private (queste ultime spesso coperte da veri e propri « cartelli » imprenditoriali a danno degli utenti) ha spinto la Comunità europea ad approvare, il 2 marzo 1993, una direttiva intesa a tutelare maggiormente il consumatore che si appresta a stipulare un contratto con una impresa fornitrice di servizi.

Il testo definitivamente approvato dal Consiglio delle Comunità europee presenta una disciplina complessivamente meno severa di quello precedentemente presentato dalla Commissione, nel 1990 e nel 1992. Restano fuori dall'area di applicazione della nuova disciplina tutte le ipotesi di clausole imposte e accettate dal contraente debole facendo leva sulla sua debolezza intellettuale o economica, ipotesi peraltro molto diffuse nelle transazioni commerciali quotidiane data la formulazione criptica di molte clausole contenute nei moduli standardizzati delle grandi imprese. A titolo puramente esemplificativo riportiamo, in allegato alla relazione, l'elenco delle clausole che, secondo il testo della direttiva, sono da ritenere vessatorie.

Punto nodale della proposta di legge, che riproduce sostanzialmente il testo originario della proposta di direttiva, è il divieto di inserimento, nei formulari, delle clausole vessatorie, ovvero delle clausole che determinano uno squilibrio tra i diritti e gli obblighi delle parti a danno del contraente più debole, oppure che rendono l'adempimento del contratto diverso dalle aspettative del consumatore o che, qualora siano state accettate da quest'ultimo, siano state imposte approfittando del suo stato di soggezione culturale, economica o della sua età. Da un regime di tolleranza con limiti si passa ad un regime di divieto assoluto.

Altra importante novità è il rovesciamento dell'onere della prova: se l'imprenditore afferma che la clausola vessatoria è stata formalmente negoziata e accettata dalla controparte dovrà dimostrare la veridicità della sua asserzione.

Al fine di evitare il rischio di fraintendimenti da parte del contraente debole è stabilito che nei formulari le clausole dovranno essere redatte per iscritto in forma chiara e comprensibile.

A vigilare sul rispetto, da parte delle imprese, delle nuove norme sulle clausole vessatorie è chiamata l'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla legge 10 ottobre 1990, n. 287, la quale potrà chiedere alle imprese di prendere visione di una copia dei formulari utilizzati e potrà inibirne la diffusione qualora riscontri una infrazione.

Le imprese avranno comunque uno strumento per non incorrere nel divieto del garante: potranno sottoporre il formulario all'Autorità in via preventiva, chiedendone il parere, e potranno indicare nel modulo stesso l'avvenuta espressione del parere positivo da parte del garante.

La proposta di legge, infine, fa salvo il ricorso del consumatore e delle associazioni di tutela innanzi al giudice ordinario qualora il contratto sia già stato stipulato al di fuori dei limiti stabiliti dalla normativa proposta.

ALLEGATO.

1. Clausole che hanno l'oggetto o l'effetto di:

a) escludere o limitare la responsabilità giuridica del professionista in caso di morte o lesione personale del consumatore, risultante da un atto o da un'omissione di tale professionista;

b) escludere o limitare impropriamente i diritti legali del consumatore nei confronti del professionista o di un'altra parte in caso di totale o parziale inadempimento o di adempimento difettoso da parte del professionista di un qualsiasi obbligo contrattuale, compresa la possibilità di compensare un debito nei confronti del professionista con un credito esigibile dallo stesso;

c) prevedere un impegno definitivo del consumatore mentre l'esecuzione delle prestazioni del professionista è subordinata ad una condizione il cui verificarsi dipende unicamente dalla sua volontà;

d) permettere al professionista di trattenere somme versate dal consumatore qualora quest'ultimo rinunci a concludere o a eseguire il contratto, senza prevedere il diritto per il consumatore di ottenere dal professionista un indennizzo per un importo equivalente qualora sia questi che recede dal contratto;

e) imporre al consumatore che non adempie ai propri obblighi un indennizzo per un importo sproporzionatamente elevato;

f) autorizzare il professionista a rescindere a sua discrezione il contratto qualora la stessa facoltà non sia riconosciuta al consumatore, nonché permettere al professionista di trattenere le somme versate quale corrispettivo per le sue prestazioni non ancora fornite, qualora sia il professionista che rescinda il contratto;

g) autorizzare il professionista a porre fine senza un ragionevole preavviso ad un contratto di durata indeterminata, tranne in caso di gravi motivi;

h) prorogare automaticamente un contratto di durata determinata in assenza di manifestazione di volontà contraria del consumatore qualora sia stata fissata una data eccessivamente lontana dalla scadenza del contratto quale data limite per esprimere la volontà del consumatore di non prorogare il contratto;

i) constatare in modo inconfutabile l'adesione del consumatore a clausole di cui egli non ha avuto di fatto possibilità di prendere conoscenza prima della conclusione del contratto;

j) autorizzare il professionista a modificare unilateralmente le condizioni del contratto senza valido motivo specificato nel contratto stesso;

k) autorizzare il professionista a modificare unilateralmente, senza valido motivo, alcune caratteristiche del prodotto o del servizio da fornire;

l) stabilire che il prezzo dei beni sia determinato al momento della consegna, oppure permettere al venditore di beni o al fornitore di servizi di aumentare il prezzo senza che, in entrambi i casi, il consumatore abbia il diritto corrispondente di recedere dal contratto se il prezzo finale è troppo elevato rispetto al prezzo concordato al momento della conclusione del contratto;

m) permettere al professionista di stabilire se il bene venduto o il servizio prestato è conforme a quanto stipulato nel contratto o conferirgli il diritto esclusivo di interpretare una clausola qualsiasi del contratto;

n) limitare l'obbligo del professionista di rispettare gli impegni assunti dai suoi mandatari o assoggettare i suoi impegni al rispetto di una particolare formalità;

o) obbligare il consumatore ad adempiere ai propri obblighi anche in caso di eventuale mancato adempimento degli obblighi del professionista;

p) prevedere la possibilità per il professionista di cedere a terzi il contratto senza il consenso del consumatore, qualora ne possano risultare inficiate le garanzie per il consumatore stesso;

q) sopprimere o limitare l'esercizio di azioni legali o vie di ricorso del consumatore, in particolare obbligando il consumatore a rivolgersi esclusivamente a una giurisdizione di arbitrato non disciplinata da disposizioni giuridiche, limitando indebitamente i mezzi di prova a disposizione del consumatore o imponendogli un onere della prova che, ai sensi della legislazione applicabile, incomberebbe a un'altra parte del contratto;

2. Portata delle lettere *g), j)* e *l)*:

a) la lettera *g)* non si oppone a clausole con cui il fornitore di servizi finanziari si riserva il diritto di porre fine unilateralmente, e senza preavviso, qualora vi sia un valido motivo, a un contratto di durata indeterminata, a condizione che sia fatto obbligo al professionista di informare immediatamente l'altra o le altre parti contraenti;

b) la lettera *j)* non si oppone a clausole con cui il fornitore di servizi finanziari si riserva il diritto di modificare senza preavviso, qualora vi sia un valido motivo, il tasso di interesse di un prestito o di un credito da lui concesso o l'importo di tutti gli altri oneri relativi a servizi finanziari, a condizione che sia fatto obbligo al professionista di informare l'altra o le altre parti contraenti con la massima rapidità e che queste ultime siano libere di recedere immediatamente dal contratto; la lettera *j)* non si oppone a clausole con cui il professionista si riserva il diritto di modificare unilateralmente le condizioni di un contratto di durata indeterminata, a condizione che gli sia fatto obbligo di informare con un ragionevole preavviso il consumatore e che questi sia libero di recedere dal contratto;

c) le lettere *g), j),* e *l)* non si applicano:

alle transazioni relative a valori mobiliari, strumenti finanziari e altri prodotti o servizi il cui prezzo è collegato alle fluttuazioni di un corso e di un indice di borsa o di un tasso di mercato finanziario non controllato dal professionista;

ai contratti per l'acquisto o la vendita di valuta estera, di assegni di viaggio o di vaglia postali internazionali emessi in valuta estera;

d) la lettera *l)* non si oppone alle clausole di indicizzazione dei prezzi, se consentite dalla legge, a condizione che le modalità di variazione vi siano esplicitamente descritte.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Princìpi generali).

1. È vietato l'inserimento di clausole vessatorie in qualsiasi contratto concluso da operatori economici con consumatori e utenti. Le clausole vessatorie eventualmente inserite sono nulle. Nei casi in cui il contratto possa continuare ad esistere anche senza le clausole nulle il contratto rimane vincolante tra le parti in ordine alle altre condizioni.

ART. 2.

(Definizioni).

1. Ai fini della presente legge si intende:

a) per « consumatore » o « utente », il soggetto che stipula un contratto al fine di ricevere un bene, un servizio o una prestazione professionale;

b) per « operatore economico » il soggetto pubblico o privato, nonché il concessionario di pubblico servizio che, agendo nell'ambito della sua attività professionale, fornisce beni o servizi o prestazioni;

c) per « associazione dei consumatori e utenti » quella che, presentando i requisiti indicati dal Ministro di grazia e giustizia con decreto da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, abbia:

1) uno statuto redatto nella forma di atto pubblico che preveda come oggetto esplicito ed esclusivo la difesa dei diritti e degli interessi dei consumatori e degli utenti e che preveda l'assenza di scopo di lucro, nonché un'organizzazione interna a base democratica;

2) assenza di connessioni di qualsivoglia natura con enti e organizzazioni

che esercitino attività produttive, commerciali o di servizio;

3) presenza organizzata in almeno cinque regioni;

4) comprovata continuità dell'attività e sua rilevanza esterna;

5) trasparenza delle entrate e pubblicità dei bilanci.

ART. 3.

(Clausole vessatorie).

1. Una clausola contrattuale si considera vessatoria se, di per sé o in combinazione con altre clausole dello stesso contratto o di un contratto diverso da cui dipenda, incompatibilmente con i dettami della buona fede determina una delle seguenti situazioni:

a) dà luogo, a danno del consumatore o dell'utente, ad un significativo squilibrio dei diritti e degli obblighi reciproci derivanti dal contratto;

b) rende l'esecuzione del contratto significativamente diversa da quanto il consumatore o l'utente potrebbe legittimamente attendersi;

c) rende l'esecuzione del contratto eccessivamente svantaggiosa per il consumatore o l'utente;

d) nei casi in cui la clausola è stata oggetto di negoziato individuale, essa è stata imposta al consumatore o all'utente facendo leva sul potere economico dell'operatore economico o sulla debolezza economica o intellettuale del consumatore o dell'utente.

2. Nei casi previsti dalla lettera *d)* del comma 1 il carattere vessatorio di una clausola contrattuale è stabilito in rapporto al tempo in cui il contratto è stipulato, alle relative circostanze e a tutte le altre condizioni contrattuali.

ART. 4.

(Interpretazione delle clausole contrattuali).

1. Si considera che una clausola non sia stata oggetto di negoziazione individuale

quando è stata redatta preventivamente e il consumatore o l'utente non hanno di fatto potuto esercitare alcuna influenza sul suo contenuto, in particolare nel caso dei contratti per adesione.

2. Il fatto che taluni elementi di una clausola o che una clausola isolata siano stati oggetto di una negoziazione individuale non esclude l'applicazione dell'articolo 3 qualora una valutazione globale porti alla conclusione che si tratti comunque di un contratto per adesione.

3. Qualora l'operatore economico affermi che una clausola è stata oggetto di negoziazione individuale se ne assume pienamente l'onere della prova.

4. Nel caso di contratti in cui tutte o parte delle clausole siano proposte al consumatore o all'utente per iscritto, tali clausole devono essere sempre redatte in modo chiaro e comprensibile. Ai fini dell'interpretazione si applica l'articolo 1342 del codice civile.

5. In deroga a quanto disposto dall'articolo 1370 del codice civile, in caso di dubbio riguardo al significato di una clausola, prevale l'interpretazione più favorevole al consumatore o all'utente.

6. Indipendentemente dal loro carattere vessatorio, le clausole che non sono state oggetto di negoziazione individuale si considerano accettate dal consumatore o dall'utente soltanto se gli stessi hanno avuto l'effettiva possibilità di prenderne conoscenza prima della conclusione del contratto.

ART. 5.

(Garanzia per i vizi della cosa venduta).

1. Nei contratti per la vendita di beni si applicano, per la garanzia per i vizi della cosa venduta, gli articoli 1490, 1491, 1492, 1493 e 1494 del codice civile. Il consumatore e l'utente possono altresì richiedere al venditore la sostituzione dei beni, ovvero la riparazione del bene a spese del venditore. In deroga all'articolo 1495 del codice civile il consumatore o l'utente decadono dal diritto alla garanzia se non denunciano i

vizi al venditore entro quindici giorni dalla scoperta, salvo un termine più ampio stabilito dalle parti o dalla legge. L'azione si prescrive in ogni caso in due anni dalla consegna della cosa.

2. Nei casi in cui il venditore trasmette al consumatore o all'utente la garanzia del fabbricante dei beni, il consumatore o l'utente possono beneficiare della garanzia del fabbricante per un periodo di dodici mesi o per un periodo pari alla normale durata dei beni, qualora sia inferiore ai dodici mesi, e chiedere al venditore o al fabbricante il risarcimento dei costi sostenuti per ottenere l'attuazione di tale garanzia.

ART. 6.

(Garanzia per la fornitura dei servizi).

1. Nei contratti per la fornitura di servizi si applicano gli articoli 2222, 2223, 2224, 2225, 2226, primo e terzo comma, 2227 e 2228 del codice civile. In deroga all'articolo 2226, secondo comma, del codice civile, il committente deve, a pena di decadenza, denunciare le difformità ed i vizi occulti all'operatore economico, entro trenta giorni dalla scoperta. L'azione si prescrive entro due anni dalla fornitura del servizio o dal completamento dell'opera.

2. I contratti che hanno per oggetto una prestazione di opera intellettuale sono disciplinati dagli articoli da 2229 a 2238 del codice civile.

3. L'operatore economico fornitore di servizi deve garantire al consumatore o all'utente di possedere la competenza e l'esperienza necessarie per fornire i servizi in modo adeguatamente efficiente. Qualora il consumatore ritenga che tali condizioni non siano state soddisfatte, può recedere dal contratto rimborsando all'operatore economico le spese sostenute e pagando il compenso per il servizio svolto.

ART. 7.

(Controlli).

1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato di cui alla legge 10 ottobre

1990, n. 287, può invitare un'impresa, d'ufficio o su richiesta di consumatori, di utenti o di loro associazioni o organizzazioni, a trasmettere copia dei formulari utilizzati al fine di controllare la conformità delle condizioni generali di contratto o dei formulari stessi alle disposizioni di cui alla presente legge nonché di vietarne, con provvedimento motivato, l'impiego generalizzato indipendentemente dalla loro effettiva inclusione nei contratti individuali.

2. Il provvedimento dell'Autorità invalida anche i formulari utilizzati da altre imprese che abbiano il medesimo contenuto di quelli vietati.

3. I ricorsi contro le decisioni definitive adottate dall'Autorità rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

4. Le imprese possono chiedere all'Autorità un parere preventivo sulla correttezza dei formulari e delle condizioni generali di contratto da esse utilizzate. Il parere favorevole dell'Autorità può essere menzionato nel formulario.

5. I consumatori, gli utenti e le loro associazioni ed organizzazioni possono agire dinanzi al giudice ordinario al fine di far dichiarare nulle le clausole vessatorie inserite nei contratti stipulati.

6. Per l'espletamento dei compiti previsti dalla presente legge il numero dei posti previsti dalla pianta organica di cui al comma 1 dell'articolo 11 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, è aumentato di venticinque unità. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Autorità delibera la nuova struttura dei propri uffici ai sensi del comma 6 dell'articolo 10 della citata legge n. 287 del 1990.

ART. 8.

(Copertura finanziaria).

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 8 miliardi in ragione d'anno a decorrere dal 1996, si provvede, per il triennio 1996-

1998, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1996-1998 al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'anno 1996, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

DDL13-1301
Lire 500