

si prende in considerazione l'ipotesi che essa non sia rilevante ai fini del procedimento, ma non mi pare che vi sia differenza, per cui non c'era necessità di dettare una norma per tale caso — possono chiederne la distruzione, a tutela della riservatezza.

È già prevista, dunque, la possibilità per gli interessati — anche per il parlamentare! —, qualora non sia necessaria per il procedimento, la distruzione della parte di documentazione che li riguarda. Anzi, qui la possibilità di richiesta è più ampia perché, secondo il codice, può essere avanzata, giustamente, da tutti gli interessati, anche se non sono parti del processo!

Io non sono parte del processo, però, se casualmente parti del processo evocano il mio nome, io posso, pur non essendo parte del processo, chiedere al giudice che quanto mi riguarda venga distrutto, che io sia un deputato o un cittadino che non ha il privilegio di essere membro delle Camere. Dunque, questa norma del comma 1, francamente, la ritengo inutile e ripetitiva del codice di procedura penale. Non vedo in che cosa lo migliori, se non nel fatto che si menzionano i tabulati.

Allora, solo per i parlamentari anche la citazione in un tabulato viene protetta ai fini del riservatezza e non per tutti cittadini; ma se la riservatezza deve essere tutelata — perché qui non c'entra la funzione del parlamentare o la sua indipendenza o la sua libertà (perché il parlamentare si è già espresso), semmai l'utilizzo di una notizia su quello che ha fatto —, se vi è esigenza di modificare la disciplina della riservatezza degli atti giudiziari, allora modifichiamola, ma modifichiamola per tutti cittadini; non vi è qui ragione per prevedere una disciplina diversa per i parlamentari, se non quella, forse, in questo caso, nel comma 1, di dare l'impressione di un privilegio, peraltro assolutamente inutile.

Veniamo al comma secondo, che disciplina l'ipotesi, diversa dal comma 1, in cui il giudice invece ritenga necessario utilizzare le intercettazioni. Qui vi è un primo equivoco o malinteso da chiarire; in que-

sto caso mi rivolgo direttamente ai relatori, che hanno scritto e detto oggi (quelli che erano in aula) una cosa che non mi pare suffragata dall'esame della norma. I relatori dicono che hanno cercato, anche con gli emendamenti in sede referente, di bilanciare, di contemperare l'esigenza di garanzia con la necessità di non acquisire sempre e in ogni caso l'autorizzazione della Camera di appartenenza. Infatti essi dicono (voglio proprio citarlo): noi vogliamo evitare la necessità del giudice di acquisire in ogni caso l'autorizzazione della Camera di appartenenza ai fini dell'utilizzo delle predette intercettazioni. Per cui, se capisco bene, loro dicono che il giudice, se cancella, ai sensi del comma 1, il riferimento delle intercettazioni al parlamentare, se distrugge quel riferimento, può poi — mi pare di capire dal ragionamento dei relatori — utilizzare quella intercettazione, purgata da quel riferimento irrilevante, senza necessità di chiedere l'autorizzazione alla Camera. Ma così, ammesso e non concesso che questa fosse — come mi pare di capire dalle relazioni — l'intenzione dei relatori, devo dire che l'esame della norma contraddice questa intenzione pur in qualche modo comprensibile e condivisibile. Infatti, il comma 2 dell'articolo 5 dice che, qualora il giudice ritenga necessario utilizzare le intercettazioni e i tabulati di cui al comma 1, cioè tutte le intercettazioni di conversazioni in cui partecipa o è menzionato un membro delle Camere, in ogni caso deve chiedere l'autorizzazione della Camera di appartenenza. Per cui, o ho capito male le intenzioni dei relatori o vi è un mancato coordinamento tra il primo e il secondo comma. Infatti — lo ripeto —, il secondo comma prevede in ogni caso l'autorizzazione della Camera di appartenenza per l'utilizzo di una telefonata, sia stato o meno purgato, cancellato, il riferimento al parlamentare. Allora, qui entriamo un po' nel merito della vicenda.

La prima domanda da fare è: cosa si intende tutelare con questa autorizzazione? Cosa valuterà la Camera di appartenenza per decidere se concedere o meno l'autorizzazione all'utilizzo dell'atto pro-

cessuale? Qual è il bene che si intende tutelare con questa autorizzazione? Non è certo un problema di tutela delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni — che si intendono tutelare con l'articolo 2 — e neppure quello del *fumus persecutionis* riferito ad atti di indagine, cioè attività che incidono sulla libertà del parlamentare (ma di questo ci siamo già occupati, giustamente, nell'articolo 3: per incidere sulla sfera domiciliare, diretta del parlamentare occorre ottenere l'autorizzazione ai sensi dell'articolo 3); qui non si tratta di autorizzare un atto futuro, un atto di indagine, un mezzo di ricerca della prova che incide direttamente sul parlamentare, ma di autorizzare l'utilizzo di una prova in un procedimento giudiziario. Dunque, dov'è l'esigenza di tutela della libertà di esercizio della funzione del parlamentare? Non c'è.

Sulla base di quali parametri la Camera concederà o meno l'autorizzazione? E stiamo bene attenti perché introduciamo una novità assoluta: noi diamo alla Camera il potere di autorizzare non il compimento di un atto futuro, di cui nessuno può prevedere il risultato, ma l'utilizzo, in un processo già in corso, di un atto di indagine, di una prova, dunque già sapendo come andremo ad incidere su un processo. Non credo sia così facilmente ammissibile concedere la possibilità ad un organo politico di decidere, *a posteriori*, quali prove si debbano utilizzare in un processo e quali no. Non si tratta di un mezzo di ricerca della prova; è un prova già formata, legittimamente formata, come ci ricordava prima il collega Fanfani. Credo che la Camera, il Parlamento, abbiano un solo strumento per dire quali sono le prove utilizzabili in un processo e quali no: una legge che dica, fin dal principio, a tutte le parti in gioco, quali sono le prove utilizzabili e quali no. È uno strumento che abbiamo utilizzato molte volte; non possiamo delegare questa decisione, volta per volta, alla Camera, ad un'Assemblea parlamentare, ad una maggioranza parlamentare, *ex post* — che può essere anche casuale, non c'è alcun riferimento, può essere questa o un'altra, può essere una maggioranza casuale di quel

giorno — che sa perfettamente, autorizzando o meno l'utilizzo di una prova, come questo utilizzo andrà ad incidere sul processo.

Inoltre, vi rendete conto, colleghi, di cosa succederà avendo inserito anche la necessità dell'autorizzazione di una Camera per l'utilizzo di intercettazioni in cui sia semplicemente menzionato il deputato o il senatore? Prima di tutto vi rendete conto dell'enorme difficoltà per le indagini? È stato posto un termine di dieci giorni per la richiesta di autorizzazione: dieci giorni da cosa, colleghi? Mi riferisco anche al relatore. Dieci giorni dalla telefonata? Vi rendete conto che entro dieci giorni è assolutamente impossibile capire la rilevanza o meno, in molti casi, perlomeno, di quel riferimento. La rilevanza la si comprende dal contesto delle telefonate, da un contesto di indagini. Che ne so io se quel riferimento al parlamentare è o meno rilevante? Poi, entro dieci giorni il magistrato neanche lo viene a sapere che è stato evocato il nome di un parlamentare in una telefonata! Gli atti arrivano solamente al termine delle indagini! Inoltre, in moltissimi casi sarà anche difficile capire se sia stato menzionato un parlamentare o meno! Ciò non solo perché siamo circa mille e non tutti, io per primo, così universalmente noti! Infatti, se in una telefonata si fa riferimento ad un Gianni, questo sarà il Gianni Rossi *quivis de populo*, l'onorevole Gianni o, ancora, l'onorevole Giovanni Kessler che, però, da molti è chiamato Gianni? Come farà il magistrato, entro dieci giorni, a capire e ad avanzare richiesta di autorizzazione? Attenzione, perché la richiesta di autorizzazione non è che sia cosa così senza conseguenze! Se non viene presentata, la telefonata è inutilizzabile! Quella fonte di prova sarà assolutamente inutilizzabile, non più recuperabile!

Ci rendiamo conto delle possibili conseguenze di ciò che stiamo per fare? Infatti, o assisteremo ad una moltiplicazione infinita di richieste da parte dei pubblici ministeri che, per cautelarsi, chiederanno, giustamente, l'utilizzazione di

tutto, onde evitare che un domani qualcuno possa loro rimproverare di non aver chiesto l'autorizzazione (ciò, quindi, farà sì che, anche nel dubbio che Gianni sia o meno un parlamentare, essi chiederanno l'autorizzazione); oppure, da quando questo provvedimento sarà approvato, se sarà approvato nell'attuale formulazione, ogni delinquente minimamente scaltro, in ogni telefonata minimamente pericolosa, evocherà almeno due o tre parlamentari, stando bene attento a specificare « onorevole » prima del nome, in modo che non vi siano dubbi. Lo faranno tutti! Voi potrete obiettare che la richiesta di autorizzazione, arrivata in aula, sarà rimandata indietro! Rimane sempre un fatto: non è mica una cosa da poco il limite dei dieci giorni! Si tratta di un percorso ad ostacoli, costellato di inutilizzabilità! Ci rendiamo conto dell'effetto perverso? Ci rendiamo conto dell'eterogeneità dei fini? Arriveranno centinaia, valanghe di richieste, sia perché i pubblici ministeri, cautelativamente, le invieranno tutte alle Camere per non correre il rischio di comprendere solo dopo che non si trattava di un deputato o di un parlamentare, sia perché avremo l'incentivo, per i delinquenti o per chi ha qualcosa da nascondere, a citare il nome di parlamentari in ogni conversazione sospetta. Tutto ciò porterà ad un superlavoro per le Camere, Camere che, peraltro (questo mi sembra già stato rilevato nell'intervento svolto da chi mi ha preceduto), non hanno, anche in questa sede, alcun termine entro cui decidere. Ciò non lo trovo giusto, perché intanto una prova non può essere utilizzata. Andrebbe invece previsto, anche per correttezza istituzionale, un termine entro cui le Camere si devono pronunciare, in un modo o nell'altro.

PRESIDENTE. Onorevole Kessler, la invito a concludere. A proposito di termini, gliene pongo giusto uno ora!

GIOVANNI KESSLER. Signor Presidente, mi avvio alla conclusione. Ho detto quasi tutto: il resto lo esporrò domani quando esamineremo il provvedimento in dettaglio.

PRESIDENTE. Non ne dubito!

GIOVANNI KESSLER. Colleghi, facciamo attenzione! Riflettiamo bene sul mostro giuridico che rischiamo di creare se la disciplina prevista nell'articolo 5 non verrà corretta o, addirittura, se non verrà — come auspico — cancellata! Dico questo anche perché, lo ha ricordato poco fa l'onorevole Bonito, l'articolo 68 della Costituzione parla di autorizzazione per sottoporre un parlamentare ad intercettazione — questo sì, si comprende bene — e non di necessità di autorizzazione per l'utilizzo di una prova già formata legittimamente! Colleghi, in questo caso stiamo aggiungendo qualcosa che, nella Costituzione, non c'è, e dobbiamo farlo, se lo vogliamo fare (ma io dico che non è il caso), con una legge costituzionale, altrimenti rischiamo, oltre che di compiere un pasticcio giuridico, un mostro giuridico che non aiuterà nemmeno deputati e senatori né tutelerà la loro *privacy*, di compiere anche un atto di arroganza istituzionale nei confronti dei comuni cittadini e di altri poteri dello Stato.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

*(Repliche dei relatori e del Governo  
— A.C. 185)*

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore per la I Commissione, onorevole Boato.

MARCO BOATO, *Relatore per la I Commissione*. Signor Presidente, cercherò di essere molto breve, senza pretesa di replicare in questa fase ai vari interventi che si sono succeduti. Si tratta, infatti, di questioni di grande rilevanza, che abbiamo già dibattuto in sede referente nelle Commissioni congiunte I e II. Inoltre, per i deputati che erano già presenti nella scorsa legislatura, si tratta di tematiche che avevamo già allora ampiamente affrontato.

Non sarà una replica di qualche minuto da parte di uno dei due relatori a cambiare, eventualmente, nell'immediato, i giudizi e i rilievi critici del tutto legittimi formulati nel corso del dibattito. Comunque, ringrazio i colleghi Saponara, Fanfani, Bonito e Kessler per l'importante contributo che hanno fornito al dibattito che si è appena svolto.

Mi corre l'obbligo, lo ripeto, limitatamente, di svolgere due rilievi. Il primo riguarda l'osservazione critica avanzata con riferimento alla soppressione, avvenuta in sede referente, del comma 3 dell'articolo 3 del provvedimento, ai sensi del quale l'autorizzazione non è richiesta se il membro del Parlamento è colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ovvero si tratta di eseguire una sentenza irrevocabile di condanna.

Ovviamente, nella relazione abbiamo specificato che la soppressione di questo comma era dovuta al fatto che si trattava di una norma meramente ripetitiva di un testo costituzionale che non può essere, ovviamente, modificato da una legge ordinaria; peraltro, non è di per sé necessario che essa venga ripetuta nella legge ordinaria.

Tuttavia, poiché ascolto le osservazioni sempre con grande attenzione, dico da subito (al riguardo, sentiremo anche il parere del relatore per la II Commissione) che, laddove nel Comitato dei nove (in questo caso dei diciotto) venisse proposto il ripristino di tale comma 3 che abbiamo soppresso, qualora vi fossero equivoci interpretativi, da parte mia non vi sarebbe alcuna difficoltà a reintrodurlo, anche perché era contenuto nel testo base che porta la mia firma e che ho più volte citato nel corso della relazione.

Pertanto, almeno su questo punto, possiamo escludere qualunque difficoltà politica ed anche interpretativa. Ovviamente, anche le difficoltà interpretative sono escluse, perché il riferimento ad ogni altro provvedimento privativo della libertà personale contenuto nel comma 1 dell'articolo 3 non può essere, trattandosi di norma ordinaria, riferito a ciò che già il testo

costituzionale prevede, invece, come possibile. Credo che, dal punto di vista interpretativo, non vi siano problemi. Tuttavia, se ciò servisse alla chiarezza ed alla completezza del testo, personalmente (ne discuteremo nel Comitato dei diciotto) sono assolutamente favorevole, al fine di eliminare qualunque dubbio, a reintrodurre il comma che in Commissione è stato soppresso.

Vorrei soltanto aggiungere alcune considerazioni, senza pensare di convincere, lo ripeto, chi abbia rilievi critici che è del tutto legittimo vengano manifestati anche con riferimento a parti del testo contenute nella legge approvata da questo ramo del Parlamento nella scorsa legislatura, che vedeva come relatori due insigni giuristi, gli onorevoli Soda e Siniscalchi, che ho più volte citato.

Il lavoro che in questa legislatura abbiamo svolto sull'espressione « o nelle quali di essi si è fatta menzione » è restrittivo rispetto al testo approvato nella scorsa legislatura. Infatti, nel testo approvato nella scorsa legislatura, era prevista puramente e semplicemente solo questa possibilità per cancellare l'intera intercettazione o chiedere su quest'ultima l'autorizzazione da parte della Camera.

Su proposta dei relatori, le Commissioni I e II hanno inserito nel testo la possibilità per il giudice, anche su istanza delle parti ovvero del parlamentare interessato, di ritenere irrilevanti, in tutto o in parte, le intercettazioni alle quali abbia indirettamente preso parte un parlamentare o nelle quali di esso sia stata fatta menzione e di decidere la distruzione integrale (se lo ritenga) oppure di parti o di frasi ritenute irrilevanti. Ciò significa che il giudice, qualora ritenga che strumentalmente (lo abbiamo scritto nella relazione che può essere fatto un uso strumentale della citazione del parlamentare) sia stato fatto il nome di un parlamentare, in qualche modo per creare un blocco delle indagini, e ritenga del tutto irrilevante questa circostanza, può decidere egli stesso la cancellazione di quella singola frase e procedere all'utilizzo dell'intera restante parte dell'intercettazione.

Quindi, la novità introdotta rispetto alla scorsa legislatura è esattamente una limitazione della portata eventualmente distruttiva del testo dell'intercettazione che il giudice ritenga di ordinare. Nella lettura del rapporto fra primo e secondo comma, senza dubbio, si può essere d'accordo o in disaccordo; tuttavia, ciò comporta che il magistrato, se ritenga rilevanti anche singole frasi o parti in cui sia parte della comunicazione indirettamente un parlamentare, ovviamente, debba trasmettere alla Camera di appartenenza la richiesta di autorizzazione.

Tuttavia, ciò è già nella prassi costante delle Camere. Mi rivolgo al collega Kessler perché si è soffermato molto dettagliatamente su questo punto. Sotto altri profili è intervenuto il collega Fanfani che chiede di introdurre una norma penale per sanzionare chi faccia un uso di intercettazioni e di verbali di cui sia stata ordinata l'inutilizzabilità, quindi la distruzione. Si tratta di questione che abbiamo affrontato in Commissione e non ha trovato, allora, il consenso; la discuteremo nuovamente in aula. Vorrei, comunque, ricordare che i relatori avevano fatto una proposta al riguardo nel senso invocato dal collega Fanfani. Per quanto riguarda la richiesta di autorizzazione in questi casi vi è già una prassi costante da parte delle Camere. Dico di più: è stato inserito, estrapolando solo il punto ritenuto condivisibile di un emendamento più ampio di un collega, il riferimento ai tabulati telefonici.

Vorrei citare un caso della scorsa legislatura. Mi riferisco al documento IV, n. 16-A. Siamo nel 1998, inizio 1999, dunque precedentemente a questa proposta di legge. Il procuratore della Repubblica presso l'allora pretura circondariale di Roma *sua sponte* chiede alla Camera dei deputati l'autorizzazione a procedere all'acquisizione di tabulati telefonici. La Camera dei deputati, Giunta per le autorizzazioni prima ed Assemblea poi, valuta la richiesta riguardante la collega Scoca nella sua qualità, in questo caso, di persona offesa. La Camera, relatore Antonio Borrometi — se non ricordo male del partito Popolare —, all'unanimità concede l'auto-

rizzazione. Dunque, il giudice ha ritenuto che tale materia rientrasse nel regime previsto dall'ultimo comma dell'articolo 68 e ha inviato gli atti alla Camera dei deputati che ha concesso l'autorizzazione.

Mi soffermo su questo perché è un punto delicato: è bene si sappia che non abbiamo innovato, ma abbiamo solo scritto in norma quanto si è verificato nella prassi parlamentare. Nel caso di un altro collega, un magistrato chiede alla Camera l'autorizzazione all'uso dei tabulati; la Camera si pronuncia negando l'autorizzazione. Il giudice solleva il conflitto di attribuzione di fronte alla Corte costituzionale e quest'ultima non si pronuncia neppure nel merito e dichiara inammissibile il conflitto. Infatti, lo stesso giudice aveva chiesto alla Camera l'autorizzazione e non può contestare alla Camera il diritto di pronunciarsi al riguardo. La pronuncia della Corte costituzionale dichiara, dunque, inammissibile il conflitto di attribuzione.

Detto ciò, si può rimanere di opinioni diverse e rispetterò tutte le opinioni diverse dalle mie. Tuttavia, vorrei che non si ritenesse questo uno stravolgimento o una violazione di principi costituzionali essendo ciò già nella prassi giudiziaria, da una parte, e parlamentare, dall'altra, prima ancora che entri, eventualmente, in vigore un testo di legge ordinaria.

A tale proposito ho chiesto i precedenti alla Giunta per le autorizzazioni: non sono centinaia, ma alcuni riguardano anche personalità politiche presenti in questo Parlamento, da una parte e dall'altra, e fanno ritenere sia opportuno regolamentare tale materia.

Signor Presidente, mi permetto di svolgere un'ultima considerazione che ho svolto anche quando facevo parte della maggioranza. Non ho motivo, oggi che faccio parte dell'opposizione — anche se come relatore svolgo una funzione istituzionale —, di cambiare idea. Il riferimento è al terzo comma dell'articolo 68. Il collega Bonito, con il quale in varie occasioni ci confrontiamo — spesso convenendo, in questa occasione dissentiamo —, ha svolto un intervento molto acuto e profondo sul

terzo comma. Tuttavia, non ha citato l'inciso di tale comma in cui si parla di autorizzazione « in qualsiasi forma ».

Bisogna che risulti agli atti del nostro dibattito che il costituente non del 1948 ma del 1993 (o meglio il revisore costituzionale del 1993) ha inserito l'espressione: in qualsiasi forma. Se allora io fossi un giudice non corretto (speriamo che non ve ne siano!) e volessi intercettare l'onorevole Kessler (ma volessi aggirare la richiesta di autorizzazione alla Camera dei deputati), cercherei di capire, attraverso qualche informativa, quali sono i personaggi, non parlamentari, con i quali l'onorevole Kessler interloquisce telefonicamente e metterei sotto intercettazione quelle persone, senza chiedere l'autorizzazione ad intercettare telefonicamente l'onorevole Kessler. L'aggiramento della Costituzione così può avvenire: esattamente il rovescio di quello che è stato sostenuto poco fa.

Abbiamo cercato, nella scorsa legislatura senza esito, in questa mi auguro con esito, di trovare un punto di equilibrio che sia rispettoso non dei privilegi ma delle garanzie e delle prerogative dei parlamentari e del Parlamento e al tempo stesso rispettoso anche delle esigenze del giudice che sta indagando su dei reati che non coinvolgono il parlamentare. Infatti in quel caso non è il parlamentare ad essere indagato, bensì esso è occasionalmente coinvolto in una conversazione che riguarda terzi, sui quali si svolgono le indagini, tanto è vero, e concludo, che qualora il giudice ritenga che sia del tutto irrilevante l'aspetto riguardante il parlamentare, non si rivolge neppure alla Camera o al Senato, ma semplicemente ordina la cancellazione di quelle frasi.

A noi questo è parso un punto di equilibrio, ma se il volere della Camera fosse diverso, (cioè fosse, invece che quello di trovare un punto di equilibrio rispetto al testo della scorsa legislatura dal quale siamo partiti in questa legislatura, quello di cancellare totalmente il riferimento alla menzione di un deputato), vedremo gli emendamenti che saranno stati presentati e dunque la Camera sarà sovrana, perché mentre in Commissione vi è un parere dei

relatori, in aula è il Comitato dei nove (in questo caso dei 18) che dà il parere a maggioranza. Si tratterà quindi di riprodurre sia in quella sede, sia in Assemblea un confronto sereno e pacato sulle diverse esigenze che vanno garantite, tuttavia – ripeto – non ritenendo che questo sia un privilegio: questa è infatti una garanzia costituzionale a tutela dell'equilibrio fra i poteri dello Stato, laddove (con riferimento a uno di tali poteri) non è che il cittadino divenuto parlamentare abbia avuto questo privilegio, bensì essendo stato eletto dai cittadini a rappresentarli nell'ambito della Camera o del Senato, l'articolo 68 è a tutela che ciò avvenga senza indebite interferenze.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

JOLE SANTELLI, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo rinuncia alla replica, signor Presidente.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18, recante disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità (3665) (ore 18,08).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18, recante disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità.

**(Discussione sulle linee generali  
– A.C. 3665)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo ne

hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Avverto che la II Commissione (Giustizia) si intende autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Vitali, ha facoltà di svolgere la relazione.

**LUIGI VITALI, Relatore.** Il decreto-legge in esame, così come è stato modificato dalla Commissione, è volto a limitare le ipotesi in cui il giudice di pace giudica secondo equità, escludendo tale giudizio per i contratti per adesione nel caso in cui siano stati lesi i diritti di una pluralità indeterminata di consumatori e utenti. In sostanza, al fine di determinare la natura del giudizio che il giudice di pace deve compiere, il decreto-legge introduce il criterio della materia in aggiunta a quello del valore della causa. Si ricorda che secondo la normativa vigente il giudizio per equità ha per oggetto le cause di valore sino a 1.033 euro, valore che il decreto porta a 1.100 euro. Ciò significa che alcune questioni per il solo fatto di rientrare in una determinata materia devono essere giudicate secondo diritto anche quando il loro valore sia inferiore a 1.100 euro.

Come si è accennato, la Commissione ha modificato il testo originario del decreto-legge, che si limitava — oltre ad arrotondare a 1.100 euro il limite di valore della competenza secondo equità del giudice onorario — ad escludere dall'ambito della stessa le cause derivanti da rapporti giuridici relativi ai contratti conclusi mediante la sottoscrizione di moduli e formulari, predisposti per disciplinare in maniera uniforme determinati rapporti contrattuali, di cui all'articolo 1342 del codice civile (cosiddetti contratti per adesione o di massa).

Su tale punto la Commissione ha approvato un emendamento del relatore volto a limitare la deroga al principio del valore, in quanto si è ritenuto che la deroga sia giustificabile solamente nei casi in cui siano lesi i diritti di una pluralità indeterminata di utenti e consumatori.

L'esigenza di modificare in tal senso il testo è emersa nel corso delle audizioni di associazioni di consumatori che si sono svolte in sede referente. Inoltre, già nella relazione di accompagnamento al disegno di legge governativo, si evidenzia che le materie oggetto di contratti di adesione, incidendo normalmente tali rapporti su settori soggetti a specifica vigilanza amministrativa per ragioni di pubblico interesse, devono conformarsi ad una norma giuridica che deve essere rettammente applicata in ogni singolo caso, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato e della concorrenza, anche nel rispetto degli obblighi assunti dallo Stato in sede comunitaria.

Il decreto è volto ad evitare che tali finalità siano pregiudicate da decisioni giurisdizionali adottate non secondo diritto, ma secondo equità. Pertanto, è parso opportuno limitare la deroga solamente nel caso in cui la decisione finale possa potenzialmente coinvolgere una pluralità indeterminata di soggetti. Circostanza quest'ultima che non sempre ricorre quando oggetto del giudizio sia un rapporto sorto ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile.

La Commissione, oltre ad avere audito i rappresentanti di associazioni di consumatori, ha sentito anche rappresentanti dell'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA). L'esigenza di svolgere tali audizioni è emersa in considerazione dell'impatto che il decreto ha su una serie di controversie sorte e che ragionevolmente potranno sorgere in materia assicurativa. La stessa necessità ed urgenza del decreto si giustifica proprio in relazione a tale materia. In effetti, nella stessa relazione di accompagnamento, si legge che l'emanazione del decreto-legge si giustificerebbe con la necessità di rispondere ad ineludibili esigenze di difesa, per ogni tipo di controversia civile derivante da rapporti giuridici, contrattuali o anche extracontrattuali, comunque relativi a contratti cosiddetti di massa, tenuto conto del recente vorticoso incremento del contenzioso introdotto davanti al giudice di pace, soprattutto in relazione a contratti di assicurazione. Pertanto, reintrodurre la

giurisprudenza secondo diritto nelle controversie in esame apparirebbe un'esigenza imprescindibile. L'emanazione del decreto ha tuttavia determinato una forte polemica, da un lato, tra le associazioni dei consumatori e, dall'altro, tra l'Associazione nazionale delle assicurazioni e il Governo. I consumatori, infatti, ritengono che il decreto abbia la funzione di frenare i ricorsi sulle RC auto relativi ai rimborsi richiesti a quelle compagnie di assicurazione sanzionate dall'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato per aver costituito un accordo di cartello teso ad uniformare i prezzi delle polizze RC auto. Tali ricorsi, come sancito ultimamente dalla Corte di Cassazione, rientrano nella competenza del giudice di pace che, come dovrebbe avvenire per la maggior parte dei ricorsi in questione, deciderà secondo equità qualora il valore della causa sia inferiore a 1.033 euro.

Secondo le associazioni di consumatori il decreto di fatto lederebbe il diritto per il consumatore di agire giudizialmente, in quanto renderebbe di fatto più gravoso il giudizio per il consumatore. Il giudizio di equità, infatti, si sottrae a qualsiasi controllo in sede di impugnazione sia perché, ai sensi dell'articolo 339, comma 2, del codice di procedura civile, è inappellabile la sentenza che il giudice ha pronunciato secondo equità sia perché in caso di eventuale ricorso per Cassazione — formalmente sempre ammissibile ai sensi dell'articolo 111 della Costituzione — la circostanza che la decisione sia stata adottata su basi equitative dal primo giudice esclude, nella quasi totalità delle fattispecie concretamente portate all'esame della Corte, ogni possibilità di effettuare un reale controllo di legittimità. Secondo le associazioni dei consumatori, quindi, gli effetti pratici del decreto sarebbero la dilatazione dei tempi della giustizia, la lievitazione dei costi e l'antieconomicità del contenzioso per controversie di basso valore.

Secondo quanto riferito in Commissione dai rappresentanti dell'ANIA, il decreto, invece, sanerebbe un'evidente asimmetria nell'ordinamento, quale è il giudi-

zio di equità per le cause che, per loro natura, devono essere risolte in maniera uniforme da parte dei giudici. L'equità, secondo l'ANIA, deve trovare il suo presupposto di efficacia e validità nel numero esiguo di vertenze, tra le quali non rientrano quelle relative ai contratti di massa.

Come si è detto, la Commissione al fine di contemperare le esigenze rappresentate dalle associazioni dei consumatori con quelle di certezza e uniformità del diritto, sulle quali si fonda correttamente il decreto, ha ridotto l'ambito della deroga, precisando che questa debba operare relativamente ai contratti per adesione solamente qualora siano lesi i diritti di una pluralità indeterminata di consumatori.

La Commissione ha inoltre modificato il decreto-legge, limitandone la sua applicabilità ai giudizi instaurati con citazione notificata dal 10 febbraio 2003. Tale modifica, che riprende in parte anche istanze delle associazioni di consumatori, muove dall'esigenza di evitare che cause iniziate sotto il regime del giudizio di equità vengano poi decise secondo i principi del giudizio secondo diritto, a causa dell'emanazione del decreto-legge in esame successivamente alla presentazione dell'istanza da parte dell'attore.

Altra modifica al decreto riguarda l'articolo 10 del testo unico sulle spese di giustizia.

L'articolo aggiuntivo 1-ter, infatti, è volto a modificare l'articolo 10 del testo unico sulle spese di giustizia, al fine di adeguare la normativa sulle esenzioni del contributo unificato alla disposizione del decreto-legge che porta da 1.033 euro a 1.100 euro il limite di valore delle cause giudicate secondo equità dal giudice di pace. Secondo il comma 4 dell'articolo 10 del testo unico, infatti, non è soggetto al contributo unificato il processo di valore inferiore a euro 1.033. Considerato che secondo l'articolo 113 del codice di procedura civile il giudice di pace giudica secondo equità le cause di valore fino a 1.033 euro, è stato ritenuto opportuno adeguare il citato comma 4 alle modifiche apportate dal decreto-legge all'articolo 113 del codice di procedura civile, portando a

1.100 euro il valore delle cause esenti dal contributo unificato. In caso diverso, le cause di valore tra 1.034 e 1.100 euro, che secondo il decreto-legge rientrano tra quelle giudicate secondo equità, non sarebbero esenti dal contributo unificato.

In buona sostanza, signor Presidente e onorevoli colleghi, il lavoro svolto in Commissione ha inteso mediare tra due posizioni, ritenute in parte fondate. Mi riferisco, da una parte, alle associazioni dei consumatori, che hanno intrapreso una battaglia giudiziaria che ha portato alla nota decisione dell'Antitrust, poi confermata dal TAR e dal Consiglio di Stato, e, dall'altra, alle legittime esigenze delle compagnie di assicurazione. Queste ultime, sia pur contestando il merito del provvedimento di sanzionamento, non intendevano sottrarsi all'obbligo di corrispondere eventuali somme aggiuntive, quando esso fosse stato riconosciuto, ma volevano che quest'obbligo, per l'elevato numero di potenziali ricorsi, fosse il frutto di un procedimento che prevedesse i tre gradi di giurisdizione e che, per le implicazioni che comporta, avvenisse secondo diritto e non secondo equità. Infatti, proprio perché il giudizio secondo equità è svincolato da ogni valutazione — diciamo così — di diritto, esso è insindacabile anche da parte della Corte di cassazione che, senza entrare nel merito, verifica soltanto che il giudice della sentenza di equità abbia rispettato le regole procedurali e le norme costituzionali e comunitarie. Pertanto, si poteva raggiungere, come talvolta è avvenuto, l'eccesso di due sentenze diametralmente opposte, pur giudicando di fatti simili. Eppure, entrambe le sentenze erano insindacabili da parte della Corte di cassazione.

Ora, nella formulazione dell'emendamento approvato in Commissione su istanza del relatore, si è svolta una discussione: non si sarebbe precisato in maniera perfetta quando debba scattare il giudizio secondo equità e quando si debba far corso al giudizio secondo diritto. Si tratta di un emendamento che è stato presentato a seguito della discussione e che ha recepito la necessità di non escludere il giu-

dizio secondo equità per tutti i contratti cosiddetti di adesione di massa: si è mantenuto il giudizio secondo equità per quelle controversie, che, pur derivanti da contratti di massa, dovessero riguardare singole posizioni di utenti. Non ho ancora esaminato gli emendamenti. Tuttavia, se ci dovessero essere proposte in grado di chiarire questo principio, poi trasformato nell'emendamento approvato a maggioranza in Commissione, il relatore e — credo — anche il Comitato dei nove non avranno problemi a specificare meglio quell'inciso. Il principio è il seguente: far sì che ci siano giudizi secondo diritto per le questioni cosiddette seriali, che incidono e incidono notevolmente su un ampio spettro di vicende, mantenendo, invece, le decisioni secondo equità per le questioni che, pur derivanti da rapporti nati per contratti di massa, abbiano esclusivamente aspetti soggettivi, tali da non potersi estendersi a questioni seriali.

Se il Comitato dei nove, a seguito degli emendamenti presentati, riuscirà ad individuare una formula più pertinente e stringente che meglio rappresenti questo principio, non ci saranno assolutamente problemi a modificare quella parte di testo che è stata inserita in Commissione a seguito dell'emendamento del relatore.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

**MARIO VALDUCCI,** *Sottosegretario di Stato per le attività produttive.* Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Fanfani. Ne ha facoltà.

**GIUSEPPE FANFANI.** Signor Presidente, intervengo per brevi considerazioni su un provvedimento semplice quanto alla sua struttura tecnico-giuridica, ma che sottende interessi consistenti e contrapposti. Nelle audizioni che si sono tenute in Commissione, come ricordava il collega relatore, è stata rappresentata la realtà concreta di questo provvedimento. I rap-

presentanti delle compagnie di assicurazioni hanno parlato di cifre che in vecchie lire oscillano dai 10 ai 15 mila miliardi. D'altro canto, i rappresentanti delle associazioni dei consumatori hanno prospettato la necessità, anche attraverso la richiesta di un potere di rappresentanza diffusa, che ora è loro negato, di procedere alla tutela degli interessi dei loro rappresentanti laddove ritenevano particolarmente sentita tale esigenza e soprattutto hanno affermato che il provvedimento governativo dovesse essere qualificato come oggettivamente di favore nei confronti delle compagnie di assicurazione.

Il problema nasce a seguito della sanzione che è stata adottata verso numerose compagnie di assicurazione per attività contraria ai principi della libera concorrenza. Questa ha dato luogo a un contenzioso ingravescente, che in prospettiva, ove non intervenga la normativa oggi in discussione, viene stimato in molte migliaia di ricorsi. Le compagnie di assicurazione fanno le loro stime partendo dal presupposto che, ove l'orientamento attuale adottato dalla magistratura su tali questioni — che prevede *grosso modo* l'attribuzione a titolo di risarcimento danno di una somma pari al 20 per cento dell'importo della polizza nei confronti di tutti gli assicurati — dovesse essere confermato anche nel futuro, i ricorsi sarebbero inevitabili e stimabili nell'ordine di almeno il 60 o anche il 70 per cento delle polizze in circolazione: questo darebbe come risultato i quantitativi monetari ai quali ho prima fatto riferimento.

A fronte di un problema così strutturalmente complesso sotto il profilo economico, per quanto semplice sotto il profilo tecnico-giuridico, il Governo ha assunto un atteggiamento non condivisibile. Infatti, in luogo di affrontare un dibattito ed un confronto, come sarebbe stato doveroso, io ritengo, anche seguendo gli esempi che in passato erano stati utilmente seguiti in occasioni analoghe — cioè di confrontare le parti facendole sedere attorno ad un tavolo e verificando con loro la possibilità di trovare una soluzione condivisa —, ha scelto la strada della decretazione d'ur-

genza sostanzialmente intervenendo non sul merito del problema, ma adottando una scelta meramente processuale che però aveva l'effetto, inevitabile e concreto, di impedire nella sostanza il ricorso alla giurisdizione nel perseguimento di interessi come quelli prospettati dai singoli assicurati. Infatti, ovviamente, altra cosa è la possibilità di ricorrere al giudizio di equità, che oltre tutto consente alle parti di adire il sistema della giurisdizione senza la necessità di rivolgersi a un legale; altra cosa è affrontare il problema in termini di stretto diritto.

Ciò presuppone, non solo la tutela da parte di un legale — il che costituisce un ovvio, diffuso e generale disincentivo a ricorrere alla magistratura — ma, soprattutto, l'esatta prova giuridica dell'esistenza di un danno e della quantità di esso.

L'atteggiamento è anche frutto della reazione ad un comportamento dei giudici di pace, i quali — si deduce da parte delle compagnie di assicurazione —, con troppa disinvoltura, avevano accertato la possibilità di liquidare un danno nella misura pari — come dicevo — al 20 per cento dell'importo della polizza, senza preoccuparsi che fosse dimostrata la sua esistenza e la sua quantità. D'altra parte, le compagnie di assicurazione deducono che, effettivamente, di danno non si può parlare in concreto perché le polizze sono aumentate entro limiti di correttezza commerciale. Esse deducono altresì che bisogna stare estremamente attenti nel valutare gli effetti di un provvedimento contrario a quello che oggi viene prospettato, perché la conseguenza necessaria di un contenzioso ampio e diffuso — con un esborso monetariamente molto consistente — avrebbe l'effetto a cascata di far aumentare considerevolmente il costo già grave delle polizze.

In questo quadro la Commissione si è mossa con prudenza e con saggezza, confrontandosi con le parti interessate e valutando, assieme a loro, le possibili soluzioni. Tra queste è emersa la possibilità di muoversi su due strade parallele che, comunque, da un lato consentono una soluzione che possa essere qualificata come

mediazione e dall'altro quella di contemperare gli interessi delle categorie che in questo momento si confrontano. La soluzione è quella individuata dalla modifica che è stata apportata al primo comma dell'articolo 1 perché limita la possibilità di ricorrere al giudizio secondo diritto soltanto a quelle fattispecie ove — leggo testualmente perché poi lo criticherò — « siano stati lesi i diritti di una pluralità indeterminata di consumatori e di utenti ». Il pensiero che muove questa modifica è evidente: non si può costringere ad adire il giudice di pace, in sede di giudizio di diritto, nel caso in cui si protesti per una bolletta della luce o del gas che si ritiene eccessiva, ma si deve adire il giudizio secondo diritto quando si deduca la violazione di un diritto che comporti la violazione di interessi estremamente più diffusi e coinvolgenti un numero illimitato di persone. Il ragionamento ha una sua logica e debbo dire che, sotto questo profilo, non è stato neanche rigettato nel suo complesso da alcune delle categorie dei consumatori audite dalla Commissione.

La seconda modifica riguarda la datazione — la limitazione nel tempo — del momento in cui questa norma dovrà avere efficacia, datazione fissata al 10 febbraio 2003.

Si tratta — lo ripeto — di una soluzione di mediazione che non trova certamente soddisfatti coloro — come il sottoscritto e tanti altri — i quali ritengono che al centro dell'attenzione del Parlamento debbano esservi, innanzitutto, gli interessi diffusi della popolazione italiana. Tale soluzione nella situazione attuale non è la peggiore per risolvere un problema oggettivamente grave e la cui rilevanza, sotto il profilo sociale e finanziario, non può essere disattesa da nessuno.

Ho presentato un emendamento, e concludo, con il quale intendo ridisegnare in parte l'articolo 1, prendendo a base non l'avvenuta lesione dei diritti di una pluralità indeterminata di consumatori e di utenti perché ritengo che, formulata in questo modo, di fatto la norma sia inapplicabile. Richiamo l'attenzione del signor

relatore su tale aspetto perché limitare la possibilità di chiedere il giudizio secondo diritto solo a quei giudizi relativi a contratti conclusi secondo le modalità del contratto per adesione quando siano stati lesi i diritti di una pluralità indeterminata di consumatori e di utenti significa presupporre e dimostrare che questa lesione sia già avvenuta ai fini dell'individuazione della competenza.

Ritengo che, invece, si possa superare tale problema, adottando una formulazione diversa che individui, come regola generale, la competenza dal contenuto della domanda e, quindi, riportando alla domanda il discrimine potenziale tra richiesta di giudizio secondo equità e richiesta di giudizio secondo diritto, correggendolo nel senso che sia possibile adire il giudizio secondo diritto quando sia posto a fondamento della domanda un fatto che abbia comportato la lesione di diritti di una pluralità indeterminata di consumatori e di utenti. Sembra una modifica di poco conto, ma non sfuggirà ai tecnici del diritto la rilevanza di questa proposizione.

Ritengo che il provvedimento potrebbe essere tranquillamente evitato e che sia dovere del Governo chiamare le parti ad un confronto diretto nel quale reperire una soluzione che trovi nella coesione sociale e nel contemperamento degli interessi reciproci il fondamento di un'azione corretta. Se il Governo non vorrà farlo, ritengo che si debba affrontare il provvedimento con laicità di pensiero, soprattutto cercando di individuare una soluzione che possa contemperare gli interessi che, in questa sede, si stanno confrontando (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Falanga. Ne ha facoltà.

**CIRO FALANGA.** Signor Presidente, non è certo mio intendimento dare lezioni in questa sede perché, tra l'altro, mi mancherebbero anche gli strumenti, ma vorrei esprimere qualche considerazione in ordine al giudizio di equità. Esso rappresenta un'eccezione al principio della

decisione giudiziaria, al principio *iura novit curia*; già il legislatore del 1942 intervenne, introducendo l'articolo 114, successivo all'articolo 113 che, al secondo comma, regola il giudizio secondo equità, prevedendo la possibilità per le parti di adire il giudice, chiedendo allo stesso una pronuncia secondo equità e non secondo diritto, quando il merito della controversia attenga a diritti disponibili delle parti.

A mio personale avviso — l'ho già affermato in sede di discussione in Commissione — il giudizio di equità dovrebbe essere totalmente soppresso dal nostro ordinamento; vale a dire si dovrebbe sopprimere il secondo comma dell'articolo 113 del codice di procedura civile e pare, per la verità, che la dottrina italiana vada esattamente in questa direzione.

Ragionando poi sulla eventuale ammissibilità di un emendamento che andasse al di là dei limiti posti dal Governo attraverso l'adozione di un decreto-legge, è chiaro che ho riflettuto ed ho ritirato un emendamento che andava in questa direzione. Tuttavia, sotto il profilo del mio personale convincimento di modesto studioso del diritto, ritengo che il giudizio secondo equità, a prescindere dalle materie, debba essere eliminato dal nostro ordinamento. Per quale ragione? Perché non è possibile che un giudice possa discostarsi dall'applicazione della norma giuridica e possa limitarsi al rispetto di una norma costituzionale, di quella processuale, nonché di quelle comunitarie, semplicemente perché la prima e le ultime superano sotto il profilo dell'efficacia la norma ordinaria, e vedersi affidare dal legislatore al suo giudizio arbitrario una qualsiasi controversia, a prescindere, a mio avviso, dal valore. Voglio dire che pretendere una pronuncia in applicazione del principio generale mi sembra rappresenti un'esigenza di ciascuno, rispettabilissima, alla quale bisogna dare una risposta in senso positivo.

Il provvedimento in esame sostituisce il secondo comma dell'articolo 113, modificando gli ambiti entro i quali il giudice di pace decide secondo equità. Stabilisce che nel giudizio secondo equità, anche quando

il valore della causa non ecceda i 1.100 euro, per le controversie derivanti da rapporti giuridici relativi a contratti conclusi mediante moduli o formulari di cui all'articolo 1342 del codice civile, ovvero i cosiddetti contratti di massa o contratti seriali, il giudice è tenuto a decidere secondo diritto e non già secondo equità.

La modifica muove dalla considerazione secondo la quale il carico giudiziario dinanzi agli uffici dei giudici di pace negli ultimi tempi ha subito un incremento vertiginoso, dovuto alla presentazione di un considerevole numero di ricorsi da parte di utenti di imprese di assicurazione che, per il loro valore limitato, sono decise dal giudice di pace secondo equità. Non è un caso, e nessuno lo nega per la verità, che il provvedimento sia stato « partorito » proprio per evitare ciò che si sta verificando.

Se si considera, e qui porrei la riflessione anche ai colleghi che hanno espresso la loro ferma e decisa opposizione all'approvazione di questa norma, quale sia la *ratio* che è alla base della pronuncia secondo equità, e per quale ragione il legislatore abbia ritenuto di limitare tale possibilità per il giudice di decidere secondo equità e non già in applicazione delle norme del nostro ordinamento, si può probabilmente dedurre che non è affatto così. Negli ultimi tempi, in cui è diventato un luogo comune parlare di un provvedimento di favore — per chi? —, dobbiamo dire che questo, tra gli altri, è un provvedimento che va nella direzione di una giustizia corretta.

Ritorno brevemente a quella che era, a mio avviso ed è tuttora, la *ratio* della norma che ha previsto l'introduzione del giudizio secondo equità. Perché il valore è così esiguo? Perché in controversie nelle quali il valore della stessa è così limitato sotto il profilo economico, le parti possono, ed il giudice può, fare ricorso alla propria saggezza, al proprio equilibrio e alla propria discrezionalità, e pronunciare una decisione.

Però attenzione: quando le parti — entrambe o comunque tutte, se in un processo sono più di due — vedono impe-

gnati interessi di valore limitato sotto il profilo dell'economia. Infatti, se una delle parti — come pare sia accaduto e stia accadendo e come in effetti è — vede un interesse economico alla controversia, limitata ad un valore inferiore a mille e cento euro, e l'altra parte invece vede impegnato un interesse per un valore di svariati miliardi di euro, dare una risposta a questa parte — nel caso specifico le imprese di assicurazione —, alla sua domanda di una giustizia secondo diritto, mi pare atteggiamento saggio di questo Parlamento.

Non si può fare, a mio avviso, anche su una norma dal tenore squisitamente tecnico, una politica populista, perché qui nessuno sta negando al cittadino di esercitare il suo diritto in sede giudiziaria! Si sta semplicemente dicendo che, all'esercizio legittimo di questo diritto da parte del cittadino, deve seguire un procedimento secondo le norme procedurali del nostro ordinamento e in applicazione delle norme di diritto sostanziale. Pretendere cosa diversa non è corretto, non è giusto, c'è uno squilibrio!

A questa considerazione, direi semplicissima, se ne aggiunge un'altra, che riguarda l'ordine pubblico economico. Signori, cosa accadrà quando delle imprese, come quelle di assicurazione, che hanno in qualche modo una incidenza nell'economia del nostro paese — e credo che questo sia innegabile —, per effetto di una norma procedurale si vedranno danneggiate per miliardi di euro, con le conseguenze più nefaste? Non dimentichiamo i dipendenti, non dimentichiamo il numero degli operatori, dei lavoratori che operano in questo settore. Il provvedimento va anche nella direzione di tutelare le posizioni di lavoro di un numero considerevolissimo di lavoratori nel nostro paese!

Sappiamo che, nelle prime sentenze che sono state emanate dai giudici di pace, le stesse motivazioni sono state ripetute in tutte le sentenze, ma non di un giudice di pace e di un altro dello stesso ufficio giudiziario, ma del giudice di pace di Canicattì e quello di Torino, perché la motivazione è stata ciclostilata e diffusa su

tutto il territorio! In questa maniera, non soltanto viene meno una indagine che va fatta da parte del giudicante in ordine alla questione, al suo esame, ma manca addirittura quell'indagine sotto il profilo della discrezionalità, sotto il profilo dell'arbitrio, sotto il profilo della saggezza. E questo accade perché, nel nostro paese, abbiamo una fascia di giudicanti che vengono retribuiti con il sistema del cottimo e allora assistiamo a centinaia di sentenze, una dietro l'altra, con dei costi considerevolissimi anche per lo Stato. Noi paghiamo 130 mila lire per ogni sentenza, cioè paghiamo 130 mila lire per una fotocopia!

Occorre, quindi, che il giudice di pace approfondisca la questione. La decisione sinora adottata è puramente discrezionale, non risolve le pur legittime eccezioni mosse dalle parti resistenti, vale a dire l'illiceità del supposto cartello, perché questo è un accertamento preliminare, necessario, propedeutico, per poter condannare a miliardi di euro (non a poche centinaia di migliaia di vecchie lire), un soggetto che partecipa ad un processo. Queste sono le considerazioni.

Certo, il relatore è stato molto chiaro. Poc'anzi, l'onorevole Vitali ha dichiarato che vi è qualche difficoltà nell'indicare con esattezza quali dovessero essere i contratti per i quali le relative controversie andavano decise secondo diritto, e non secondo equità, ponendo una netta distinzione tra la controversia che sorge tra l'utente nei confronti della società fornitrice del gas o dell'energia elettrica o dell'utente di un servizio turistico (mi riferisco alle classiche controversie che sorgono solitamente dopo le vacanze estive tra clienti e *tour operator*).

Si è cercato di modificare il testo e di introdurre un emendamento che chiaramente potesse operare una distinzione tra i contratti che vedevano interessati, per la medesima questione, una molteplicità di cittadini e quelli che, invece, potevano riguardare una storia individuale, autonoma, singola. Infatti, la vicenda di chi è andato in vacanza in Tunisia ed ha avuto dei disagi in seguito ad inottemperanze ed inadempienze contrattuali da parte dell'al-

tra parte del contratto, è diversa rispetto a quella di colui che è andato in vacanza in Romania e che probabilmente ha vissuto disagi diversi. Sicuramente chi è intervenuto, emendando in questo senso, intendeva affermare ciò. Però il relatore è stato anche molto chiaro nel dichiarare che se vi è la necessità di chiarire meglio tale concetto, vi è la totale disponibilità ad un'eventuale modifica in sede di esame del provvedimento. È questo quello che deve fare, a mio avviso, l'opposizione: cercare di migliorare i provvedimenti di legge e di fornire un contributo costruttivo affinché la norma possa essere la più chiara possibile, senza assumere un atteggiamento — mi permetto di dire tra virgolette — ostruzionistico, ossia tralasciando le considerazioni scientifiche e tecniche che sono alla base di questo provvedimento e cogliendo soltanto una frase che riassume tutto ossia che si tratta di un provvedimento di favore. Ma di favore nei confronti di chi? È di favore nei confronti di una giustizia certa quando in gioco ci sono interessi considerevoli. Infatti — lo ripeto — da una parte, c'è un interesse limitato sotto il profilo economico del singolo cittadino e, dall'altra, vi è un interesse ampio, complesso, considerevole sotto il profilo economico per quanto attiene alle imprese di assicurazione.

A prescindere dal banco in cui siedo, ho espresso, sin dal primo momento, il mio apprezzamento per la norma ma da avvocato, da operatore del diritto, perché è giusto che si faccia in questo modo. Non è possibile affidare questioni così rilevanti sotto il profilo economico ad un giudizio superficiale, peraltro, come ho già detto, talvolta anche fotocopiato, a dei giudici che, per la verità, credo che sino ad ora non abbiano ancora capito quali sono le questioni sottese a queste controversie. Di qui, quindi, il pieno sostegno all'approvazione di questa norma che sicuramente è migliorativa del sistema attuale processuale civilistico del nostro ordinamento, in attesa, peraltro da me personalmente sollecitata, di una riforma un poco più ampia che preveda interventi che tendano a snellire il processo civile, e che attuino, per

quanto possibile, il principio costituzionale, modificato dal Parlamento nella passata legislatura, della ragionevole durata del processo.

Questo provvedimento va in quella direzione! Sebbene non siano stati ancora resi pubblici i risultati di quel lavoro, sappiamo tutti — è un po' come il segreto di Pulcinella — che tra i principi contenuti nel progetto di riforma del codice di procedura civile messo a punto dalla commissione ministeriale presieduta dal professor Romano Vaccarella è enunciato anche quello che vede la soppressione *tout court* del giudizio di equità.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Benvenuto. Ne ha facoltà.

**GIORGIO BENVENUTO.** Signor Presidente, in meno di due anni, vale a dire nel tempo trascorso dall'inizio della legislatura, il Governo ci ha posti di fronte a ben cinque provvedimenti concernenti il settore delle assicurazioni e, in particolare, la RC auto. È un modo singolare di affrontare i problemi del paese che dimostra una cronica incapacità a realizzare riforme: una specie di spezzatino legislativo!

Della materia delle assicurazioni, in particolare della questione della RC auto, abbiamo parlato una volta in Commissione affari costituzionali, un'altra in Commissione attività produttive, un'altra in Commissione finanze, un'altra ancora in Commissione bilancio e, infine, in Commissione giustizia: non c'è una visione organica sul problema rappresentato dal settore assicurativo, su una questione complessa molto sentita nel paese!

Molte contraddizioni hanno caratterizzato questo procedere a zig zag da parte del Governo, il quale, nei giorni pari, favorisce le assicurazioni e, nei giorni dispari, le punisce, comunque contrastando, in ogni caso, le esigenze dei consumatori. Desidero ricordare, qui, alcuni aspetti di questa politica singolare di cui costituisce una testimonianza anche il decreto-legge della cui conversione ci stiamo occupando.

Il Governo si è prestato ad una misura particolarmente grave quando non ha uti-

lizzato il ricavato delle multe inflitte dall'Antitrust alle società di assicurazioni, come prevedeva espressamente la legge, per rimborsare i consumatori riducendo le tariffe. Quelle somme ingenti, risultato dell'intervento dell'Antitrust, la quale aveva sanzionato la mancanza di concorrenza nel settore assicurativo ed una politica di alcune compagnie che aveva portato alla realizzazione di un cartello, sono state destinate alle società petrolifere per garantire un pagamento più dilazionato delle accise e non sono state mai utilizzate per fare un'operazione di calmiera nel settore delle assicurazioni.

Voglio anche ricordare che nei confronti delle assicurazioni poi si è praticata una politica sbagliata dal punto di vista dell'imposizione fiscale quando, con un decreto-legge, alla fine dell'anno passato, si è addirittura arrivati a tassare i patrimoni, le riserve delle assicurazioni. Quindi, una politica contraddittoria, una politica che interviene in questa delicata vicenda nel momento in cui si realizza un contrasto tra consumatori e società di assicurazioni. Cosa fa quindi il Governo? Invece di intervenire e di favorire la soluzione politica tra consumatori, ANIA, imprese di assicurazione, abbandona il tavolo del negoziato e adotta un decreto-legge, che è fortemente squilibrato, che favorisce solo le imprese di assicurazione che erano state sanzionate dall'Antitrust, che praticamente introduce una soluzione pasticciata, giuridica, che non favorisce quel dialogo, quel confronto che deve esserci tra consumatori e società, e imprese di assicurazione.

Sottolineo questo aspetto perché ciò rappresenta un grave errore; è stata amplificata la conseguenza che sarebbe potuta derivare da questi ricorsi. Voglio ricordare che il sottosegretario Vietti ha riferito alla Commissione giustizia che le richieste di risarcimento erano solo 16.427 e che le condanne da parte dei giudici di pace nei giudizi secondo equità erano state solamente 1.053. Quindi, un dato di fatto estremamente modesto, molto lontano da

quelle previsioni catastrofiche che venivano fatte dalle società di assicurazione e dal Governo.

Tutto ciò che cosa avrebbe richiesto? Avrebbe richiesto al Governo di favorire questo confronto, ed è un peccato che sia intervenuto questo decreto legge, perché esso, così come sta andando avanti, finisce per rappresentare un ostacolo a quel tavolo di negoziato che si è invece aperto tra ANIA ed associazioni dei consumatori. Infatti, l'ANIA sa, come sanno le associazioni dei consumatori, che il problema della RC auto è reale, che esistono delle tariffe particolarmente svantaggiose che puniscono la gran parte degli automobilisti che sono corretti, che esistono però anche delle ragioni dalla parte delle assicurazioni relative ad alcune situazioni che non vanno e che esiste, quindi, la necessità e la convenienza di trovare una soluzione che sia anche giuridica, ma preceduta da una negoziale.

Noi abbiamo già avuto, alla fine della passata legislatura, un caso analogo: ci trovavamo di fronte a tassi che erano definiti usurari da parte delle banche; in quella occasione, ci fu un intervento del Governo che garantì una soluzione attraverso una mediazione. Veniva in altre parole individuato un compromesso, una soluzione equa tra le preoccupazioni delle banche e le richieste, le aspettative legittime dei consumatori. Alla fine, venne trovata una soluzione che ha retto, una soluzione che ha favorito anche un rapporto costruttivo tra le associazioni dei consumatori, l'ABI e il sistema delle banche.

Così, invece, il Governo non sta facendo nel settore delle assicurazioni perché questo decreto-legge impedisce che si trovi una soluzione ed impedisce anche che si affronti, in termini costruttivi (non da guerra di religione) un confronto corretto che deve portare ad una politica tariffaria equa nel settore delle assicurazioni, che non penalizzi la gran parte degli automobilisti onesti. Un accordo che, nello stesso tempo, favorisca un impegno delle imprese assicuratrici e delle associazioni dei consumatori a contrastare l'illegalità e a ri-

durre gli spazi di una conflittualità che corre il rischio di essere particolarmente gravosa, come, infatti si è rivelata, con soluzioni che sono state adottate, soprattutto nei confronti dei soggetti più deboli: i consumatori, gli automobilisti, quelli che conducono per la prima volta un'automobile. Una politica, insomma, che il Governo non fa e di cui si avverte la necessità. Il Governo, piuttosto che individuare confuse e arbitrarie soluzioni giuridiche, dovrebbe incamminarsi verso una revisione della politica fiscale nel settore delle assicurazioni per favorire il consenso tra consumatori e società di assicurazioni. Tuttavia, dobbiamo anche puntare ad una politica fiscale più attenta; sulle assicurazioni RC auto c'è ancora una tassa del 12,5 per cento. Il Governo farebbe bene, piuttosto che preoccuparsi di affrontare in maniera propagandistica il discorso della riduzione dell'IRAP, a dare la precedenza ad una politica fiscale corretta, moderna che non sia penalizzante e non costringa, poi, ad una politica di alte tariffe che finisce per avere grandi conseguenze anche sull'inflazione. È il cane che si morde la coda!

Ecco le ragioni che ci inducono a contrastare questo decreto-legge. Capiamo che forse, all'inizio, il Governo ha voluto adottare questo decreto-legge nel tentativo di raffreddare una conflittualità che stava montando nel paese; capiamo anche che la sua azione avrebbe potuto avere questo effetto, ma continuare come se nulla fosse accaduto, ignorare che c'è un tavolo di negoziazione avanzata tra consumatori e cittadini, ignorare il ruolo del Governo che deve favorire un incontro tra interessi che possono essere conciliati a noi sembra una strada sbagliata.

Ecco perché abbiamo presentato alcuni emendamenti ed ecco perché sosteniamo la necessità che il Governo non insista per la conversione di questo decreto-legge tenendo conto di ciò che sta maturando al tavolo del negoziato. Chiediamo, inoltre, al Governo di affrontare e risolvere i problemi nella sede propria che è quella delle attività produttive; è in quella sede che si deve affrontare il problema di una riforma

organica del settore delle assicurazioni; è fondamentale che gli elementi di contrasto che oggi ci sono tra cittadini, automobilisti, consumatori e società di assicurazione siano superati perché il mercato delle assicurazioni è un mercato che ha una sua importanza; noi non lo demonizziamo, noi sappiamo quanto sarebbe importante, in un clima costruttivo, trovare soluzioni, ad esempio, ai cosiddetti rischi catastrofali e riteniamo importante che il settore assicurativo abbia una sua validità, una sua importanza anche al fine di non farlo troppo gravare sul bilancio dello Stato. Riteniamo, tuttavia, che non possa rimanere in piedi una situazione di conflittualità nel settore della RC auto. I consumatori non possono essere penalizzati e non possono essere adottati provvedimenti fortemente squilibrati, molto iniqui che, peraltro, contengono anche questo elemento negativo: impediscono il colloquio, favoriscono lo scontro, creano le condizioni di un parossismo giuridico e di una conflittualità che non ci permetterà di affrontare in maniera organica i problemi.

Il collega Falanga ricordava poc'anzi quali dovrebbero essere i compiti dell'opposizione: francamente lo trovo un poco sgradevole; penso che il collega Falanga farebbe molto bene, come il relatore (a tal proposito, lo ringrazio per il modo attento con il quale ha svolto la sua relazione e per la disponibilità nell'affrontare le diverse questioni), piuttosto che rivolgersi all'opposizione, a parlare al Governo, per dire che l'opposizione chiede all'esecutivo il varo delle riforme, chiede al Governo di non fare una politica a zig zag, una politica dello « spezzatino » fiscale. Sono un Governo ed una maggioranza forti, ma incapaci di produrre riforme: questo è ciò che dice l'opposizione! Noi non facciamo né demagogia né populismo! Chiediamo di misurarci su una politica organica! Non ci si può misurare quando, in 22 mesi, sono cinque i provvedimenti assunti nel settore delle assicurazioni. Questo è il sintomo di una incapacità a varare le riforme, è il sintomo dell'incapacità di avere una visione organica, è il sintomo di un modo di vivere alla giornata che dimostra come il