

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PUBLIO FIORI

**La seduta comincia alle 9,35.**

GIOVANNI DEODATO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Mauro, Oliverio, Palumbo, Rizzo, Selva, Soro, Tortoli, Trantino, Urso, Valducci, Valpiana e Violante sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono sessantasette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Seguito della 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 9,40).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della 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.

Ricordo che nella seduta del 10 marzo si è conclusa la discussione sulle linee generali.

**(Esame dell'articolo unico  
- A.C. 3665)**

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo unico del disegno di legge di conversione (*vedi l'allegato A - A.C. 3665 sezione 4*), nel testo della Commissione (*vedi l'allegato A - A.C. 3665 sezione 5*).

Avverto che le proposte emendative presentate sono riferite agli articoli del decreto-legge, nel testo della Commissione (*vedi l'allegato A - A.C. 3665 sezione 6*).

Avverto altresì che non sono state presentate proposte emendative riferite all'articolo unico del disegno di legge di conversione.

Avverto che la I Commissione (Affari costituzionali) ha espresso il prescritto parere, distribuito in fotocopia (*vedi l'allegato A - A.C. 3665 sezione 2*).

Avverto altresì che la V Commissione (Bilancio) ha espresso il prescritto parere, distribuito in fotocopia (*vedi l'allegato A - A.C. 3665 sezione 3*).

Avverto che sono stati ritirati gli emendamenti Cola 1.29 e Guido Giuseppe Rossi 1.35 e che l'onorevole Pinza ha ritirato la sua firma da tutti gli emendamenti.

Avverto, altresì, che la Presidenza non ritiene ammissibile, a norma dell'articolo 96-bis, comma 7, del regolamento, in quanto non strettamente attinente al contenuto del decreto-legge, l'articolo aggiuntivo Cirielli 1-ter.02, relativo alle procedure esecutive nei confronti dell'azienda Policlinico Umberto I (*vedi l'allegato A - A.C. 3665 sezione 1*).

Passiamo agli interventi sulle proposte emendative riferite agli articoli del decreto-legge.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Tolotti. Ne ha facoltà.

FRANCESCO TOLOTTI. La materia che il decreto-legge affronta tocca un problema complesso e delicato: si tratta di trovare una soluzione soddisfacente alla situazione derivante dalle sanzioni irrogate nei confronti di numerose compagnie di assicurazioni per violazione dei principi di libera concorrenza (naturalmente una soluzione che sia certamente rispettosa dei problemi delle società assicuratrici, ma che sia in primo luogo rispettosa delle esigenze e dei diritti dei consumatori).

Siamo in presenza di un contenzioso « ingravescente », come definito dal collega Fanfani nel corso della discussione sulle linee generali. Se l'orientamento attualmente assunto dalla magistratura sul merito dovesse confermarsi anche in futuro, prevedendo grosso modo la restituzione agli assicurati di un importo pari al 20 per cento delle polizze stipulate, potrebbe interessare il 60-70 per cento delle polizze in circolazione. Con questo l'ammontare delle cifre da restituire potrebbe davvero oscillare tra i 10 mila e i 15 mila miliardi di vecchie lire (valori denunciati dalle compagnie di assicurazione).

Di fronte a una problema economico così grave — anche se non particolarmente complesso dal punto di vista giuridico — il Governo ha scelto una strada non condivisibile e sbagliata. Al riguardo vorrei fare una promessa: questo è l'ennesimo provvedimento che interviene in materia di assicurazione, in particolare in materia di RC auto. Attraverso il susseguirsi di questi provvedimenti, si è ben evidenziato l'orientamento ambivalente di un Governo che ha proceduto a zigzag, alternando il bastone e la carota nei confronti delle compagnie di assicurazione. Per la verità in tutto questo zig-zagare un elemento di coerenza si è appalesato: sono sempre state disattese (se non attivamente contrastate) le esigenze dei consumatori! Vi è un esempio clamoroso da questo punto di

vista, che riguarda l'uso che si è fatto delle somme ingenti, rese disponibili dall'intervento dell'Antitrust nei confronti delle compagnie di assicurazione sanzionate per la mancanza di concorrenza e la costituzione di un cartello. Le risorse così reperite, che avrebbero dovuto essere restituite ai consumatori attraverso una riduzione delle tariffe, sono invece state graziosamente destinate alle società petrolifere, per garantire un pagamento più dilazionato delle accise.

Ma torniamo al merito della questione: di fronte a un problema così delicato e così rilevante per entità economica, quale sarebbe stata la strada maestra da imboccare?

È ovvio che si sarebbe dovuto favorire in ogni modo il confronto e l'incontro tra le parti, nel caso specifico tra ANIA e associazioni dei consumatori.

Questa, è infatti una situazione tipica nella quale la soluzione giuridica del problema dovrebbe essere preceduta e favorita da una soluzione negoziale. Insomma, si sarebbe dovuto cercare un approccio concertativo sul problema, sull'esempio di quanto accaduto, verso la fine della scorsa legislatura, in ordine alla questione dei cosiddetti tassi usurari delle banche. Il Governo di allora intervenne svolgendo un ruolo di mediazione tra le parti.

Invece, questo Governo, che — come direbbe il poeta — ha la concertazione « in gran dispetto », ha scelto la strada della decretazione d'urgenza, evitando di intervenire sul merito del problema e adottando una scelta esclusivamente processuale con modalità che, di fatto, tendono ad impedire il ricorso alla giurisdizione nel perseguimento degli interessi prospettati dai singoli assicurati.

Infatti, è ben diverso poter ricorrere al giudizio di equità davanti alla magistratura onoraria — facoltà di cui ci si può avvalere senza necessità di rivolgersi ad un legale — ed essere invece costretti, come nei fatti prevede il presente decreto-legge, ad affrontare il problema in termini di stretto diritto, ciò che richiede la tutela di un legale e che costituisce un ovvio disincentivo a ricorrere alla magistratura.

Insomma, con questo decreto-legge non si consente ai consumatori di accedere ad una giustizia celere, ma li si sovraccarica di un aggravio di costi e di un allungamento dei tempi tali da scoraggiare l'avvio di ogni contenzioso.

In aggiunta, occorre sottolineare che anche le modifiche introdotte in Commissione giustizia mi lasciano quantomeno perplesso. Il rischio più evidente — a dire il vero è più di un rischio — è quello di discriminare tra i diritti di alcuni soggetti ritenuti meritevoli di maggior tutela e quelli di un'utenza più diffusa, che non vengono tutelati per evitare ripercussioni patrimoniali ritenute troppo onerose per i soggetti tenuti al risarcimento.

Dal punto di vista giuridico, non mi sembra apprezzabile e, soprattutto, non mi sembra corretto che l'esercizio di un diritto sia condizionato dalla situazione patrimoniale del soggetto tenuto al risarcimento. Pertanto, è nostra ferma convinzione che il Governo invece di avventurarsi in confuse, arbitrarie e precarie soluzioni giuridiche avrebbe dovuto lavorare — e dovrebbe lavorare — ad una revisione della politica fiscale per l'intero settore, ricercando la convergenza tra consumatori e società di assicurazione. Ad esempio, sarebbe il caso di lanciare un segnale positivo, che avrebbe effetti benefici in chiave tariffaria, sulla questione del prelievo fiscale — tuttora del 12,5 per cento — gravante sulle RC auto. È questo un terreno sul quale varrebbe la pena di concentrarci piuttosto che impegnarci — come si è fatto nel cosiddetto primo modulo della riforma fiscale — in demagogiche e, alla prova dei fatti, poco più che velleitarie misure di riduzione dell'IRAP.

Per questi motivi non possiamo che valutare negativamente questo decreto-legge che, come abbiamo visto, aggiunge l'ennesimo zigzagante tassello all'incerto patchwork dei provvedimenti governativi in materia di assicurazioni mentre si evita di affrontare il problema di fondo, vale a dire quello di un'organica riforma del settore delle assicurazioni, che non va demonizzato ma rigorosamente sollecitato a superare le situazioni di conflittualità

presenti soprattutto del settore delle RC auto. Tale conflittualità, peraltro, non è un fulmine a ciel sereno.

In sede di discussione sulle linee generali, il collega Fluvi ha ricordato che, da quando le tariffe sono state liberalizzate fino all'anno 2000 — cioè in un arco temporale di cinque anni —, in Italia le tariffe sono lievitate, sostanzialmente raddoppiando rispetto ai livelli iniziali.

Nel medesimo periodo si è invertito il rapporto tra costi delle tariffe RC-auto in Italia e costi delle tariffe RC-auto in Europa: all'inizio del quinquennio le nostre erano le più basse; alla fine erano le più care. Naturalmente, non si tratta qui di sottoporre a un giudizio sommario e liquidatorio le compagnie di assicurazione, che avanzano, dal canto loro, rilievi fondati: in questo senso, per esempio, non c'è dubbio che sulle tariffe finali dell'RC-auto incidono in misura maggiore che nel resto d'Europa il costo delle riparazioni e il danno biologico. Tuttavia, con questa constatazione non si fa altro che tornare alla questione cruciale, vale a dire all'urgenza di un organico disegno di riforma dell'intero settore delle assicurazioni.

Con questa esigenza contrasta, come ho cercato di dimostrare in questo intervento, il provvedimento odierno, l'ennesimo passaggio di una politica ambivalente, contraddittoria e dal respiro corto. Per questo motivo abbiamo presentato una serie di emendamenti, sostanzialmente abrogativi, che sono l'unica condizione per cambiare il nostro giudizio fortemente negativo su un provvedimento che fallisce clamorosamente gli obiettivi che dice di voler perseguire (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Fanfani. Ne ha facoltà.

**GIUSEPPE FANFANI.** Signor Presidente, intervengo su questo provvedimento che, al di là della formulazione tecnica, pone problemi di carattere economico di notevole consistenza e rilevanza. Quando la Commissione ha udito i rappresentanti della categorie economiche si è trovata di

fronte a problemi che travalicavano oggettivamente la stessa formulazione tecnica limitata all'aspetto processuale del provvedimento. Infatti, se questo si limitava a disciplinare i casi in cui il giudizio dinanzi al giudice di pace dovesse essere deciso secondo equità e i casi in cui tale giudizio dovesse essere deciso secondo diritto, in realtà, andando a guardare all'interno di questo provvedimento, ci si è resi conto che la normativa riguardava la disciplina del contenuto degli interessi. Infatti, le compagnie di assicurazione, rappresentate dall'associazione che le raggruppa, l'ANIA, comparsa dinanzi alla Commissione, hanno sostanzialmente sostenuto che, qualora si fosse proseguito nella minacciata strada di una moltitudine indefinita di ricorsi da parte dei consumatori, che trovavano fondamento nella pronuncia dell'Antitrust che aveva condannato alcune compagnie di assicurazione ad una multa consistente per la violazione dei doveri inerenti la concorrenza per fatti di cartello, l'esborso a cui erano esposte le compagnie sarebbe andato oltre i 10 mila miliardi di lire, con conseguente ricaduta immaginabile e prevedibile sul sistema economico e soprattutto sugli assicurati. D'altra parte, i consumatori, che hanno rappresentato le loro tesi attraverso le loro associazioni di categoria, hanno parimenti fatto presente come a loro parere il ricorso all'autorità giudiziaria non fosse eludibile per il semplice fatto che l'azione di cartello posta in essere dalle compagnie di assicurazione aveva causato danni consistenti ai consumatori stessi e, pertanto, producevano ed esibivano una serie di documenti da cui risultava che già un orientamento sulla sussistenza e la quantificazione del danno era stato fatto proprio dai giudici di pace nel territorio italiano ed era stato determinato nella misura del 20 per cento del premio di polizza.

Il decreto-legge che oggi l'Assemblea è chiamata a convertire ha fatto nascere una determinata questione. Infatti, invece di affrontare il problema nel merito — come credo si sarebbe correttamente dovuto fare —, il Governo ha ritenuto di doverlo

affrontare sotto il profilo meramente processuale. Si è imposto al giudice di pace di decidere secondo diritto e non secondo equità quelle cause che avessero riguardato contratti conclusi ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile, cioè mediante l'uso di moduli e formulari (i cosiddetti contratti per adesione); tali contratti vedono da un lato un contraente cosiddetto forte e dall'altro un contraente definito debole. Intervendendo in questo modo, seppure in maniera velata ed indiretta, si disincentivava oggettivamente il ricorso all'esercizio della giurisdizione da parte dei consumatori, e ciò per il semplice fatto che nessuno si sarebbe permesso di scomodare la magistratura per un danno individuale che potesse essere stimato nell'ordine delle 100-200 delle vecchie migliaia di lire. Ed è per questo motivo che alcune categorie di consumatori avevano teorizzato — anche dinanzi alla Commissione — la possibilità di risolvere il problema attraverso un unico giudizio nell'ambito del quale le stesse potessero essere rappresentative degli interessi dei propri rappresentati, potendo così agire deducendo diritti altrui.

È ovvio che il problema non poteva essere risolto attraverso questo decreto-legge, comunque era stato posto proprio a dimostrazione di quanto diffuso fosse l'interesse sotteso a questo contenzioso.

Siamo quindi in presenza di una situazione oggettivamente difficile da districare perché comunque si faccia pendere la bilancia degli interessi economici — a favore o contro l'una o l'altra delle categorie — il Governo sceglie una strada che sa di provvedimento diretto, certamente efficace ma avulso da qualsiasi confronto tra le parti interessate che, invece, in questa materia, sarebbe stato assolutamente necessario.

Nella situazione data, forse, la cosa migliore sarebbe stata quella di sospendere i procedimenti per un tempo non indefinito, ma comunque congruo per consentire alle parti di trovare nel confronto — che si impone necessariamente in questi casi — una soluzione condivisa che fosse di comune soddisfazione.

Se questo provvedimento venisse approvato così com'è stato prospettato, probabilmente ci si troverebbe di fronte ad un atto di moderata prepotenza che vedrebbe, da un lato favorite alcune categorie economiche e dall'altro, certamente, sfavoriti gli interessi dei consumatori.

Le possibili soluzioni ipotizzate dal confronto che vi è stato in Commissione prendono in considerazione la soppressione completa del dettato che oggi ci viene prospettato. In questo modo si lascerebbero le cose come stanno, il che vorrebbe dire far decidere secondo equità tutti questi giudizi. In secondo luogo si ipotizza la modificazione dell'articolo 1 di questo provvedimento, riducendo la possibilità di giudicare secondo diritto soltanto relativamente a quelle fattispecie che riguardino interessi dedotti in giudizio da una consistente moltitudine di cittadini. Tutto ciò perché il pericolo di lasciare la disciplina così come è stata scritta in questo provvedimento è di tutta evidenza.

La stragrande maggioranza dei rapporti con la pubblica amministrazione, infatti, ovvero la stragrande maggioranza dei rapporti che i cittadini hanno con le grosse compagnie non solo di assicurazione si è costituita ai sensi dell'articolo 1342 del codice civile. Il che vorrebbe dire che se taluno ha una piccolissima ed individuale controversia con l'azienda del gas oppure con l'azienda fornitrice di energia elettrica o di acqua si vedrebbe costretto non solo a scegliere la strada del procedimento secondo diritto, ma anche a rivolgersi ad un avvocato, con conseguenti spese di assistenza e di difesa; ciò significherebbe non consentire al cittadino il ricorso individuale e personale al giudice di pace, che, invece, rappresenta uno strumento di grande civiltà, a fronte di piccoli contenziosi che, comunque, possono costituire anche un fondamento di soddisfazione individuale del cittadino per sentirsi uguale di fronte alla legge anche nei confronti di grosse compagnie o di entità economiche verso le quali ogni battaglia per lui sarebbe persa.

In questa situazione riteniamo che la soluzione vada ritrovata in una disciplina

dell'articolo 1 che preveda un discrimine serio per le piccole controversie, quelle che riguardano i cittadini, i loro problemi, la loro possibilità di agire direttamente, anche contro le grandi compagnie economiche, per la tutela dei propri diritti asseritamente lesi. Deve permanere la possibilità di adire il giudice di pace con giudizio di equità perché solo in questa sede il cittadino potrà farlo autonomamente, senza l'assistenza di un avvocato e potrà dedurre interessi che possono essere rappresentati con quella semplicità che il giudizio di equità consente; viceversa, tali interessi non potrebbero essere rappresentati se non con l'assistenza tecnica ove la materia del contendere dovesse essere necessariamente sottoposta ad un giudizio di diritto. Al contrario, bisogna lasciare il giudizio secondo diritto a quelle controversie che abbiano un contenuto più ampio e nelle quale siano sottesi interessi che riguardino una pluralità indefinita di utenti o di consumatori, in relazione ai quali il giudizio secondo diritto mi sembra assolutamente inevitabile, anche per un'omogeneità necessaria di valutazione di tutti i giudici di pace da Palermo a Milano e per permettere di dar luogo attorno alla norma di diritto ad una decisione che possa essere ritenuta da tutti fruibile nel territorio nazionale.

Credo che questa sia la strada da percorrere; anche da parte del gruppo che rappresento vi è disponibilità a discutere. Resta il giudizio negativo su un provvedimento, adottato dal Governo autonomamente senza discutere preventivamente con le parti sociali e con i gruppi politici (anche se non era certamente suo compito), del quale il Governo stesso credo si debba assumere completamente la responsabilità.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Mascia. Ne ha facoltà.

**GRAZIELLA MASCIA.** Signor Presidente, ci troviamo indubbiamente di fronte ad un provvedimento di grande rilevanza, per le conseguenze che ne derivano e per la platea di cittadini e di

cittadine che investe, il quale, a mio avviso, rappresenta una truffa contro questi cittadini e queste cittadine determinata dal Governo che cambia le regole in corso d'opera, sposando decisamente gli interessi di una parte, in questo caso le assicurazioni. Vi sono stati due eventi importanti: da una parte, l'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato ha sanzionato le compagnie di assicurazione per avere costituito un accordo cartello teso ad uniformare i prezzi delle polizze della RC auto e, dall'altro, quasi contemporaneamente, nel 2002, è stata emanata una sentenza della Corte di Cassazione che ha confermato la competenza per valore del giudice di pace ed il diritto del consumatore ad agire giudizialmente per il risarcimento del danno conseguente alla violazione delle norme in materia di concorrenza del mercato.

Così da una parte abbiamo milioni di consumatori, forse addirittura diciotto milioni, che lamentano la violazione del diritto al pagamento di prezzi di assicurazione di una certa entità e, dall'altra, abbiamo le compagnie di assicurazioni — un sistema di assicurazioni —, che devono affrontare costi di grande rilevanza per questi risarcimenti. È evidente che un siffatto problema riveste grande importanza ed ha grande rilievo: vi sono tuttavia diversi modi per poterlo affrontare.

Anziché affrontarlo nel modo più corretto, ovvero quello di tentare un dialogo fra le parti ed individuare una soluzione che certamente tuteli il diritto dei consumatori, il Governo ha scelto la strada del decreto-legge, cambiando le regole del gioco. In quale modo? Sottraendo alla valutazione secondo equità i giudizi relativi ai contratti di massa, con una conseguente dilatazione di tempi e di costi tutti a carico dei consumatori stessi, ridisegnando dunque un percorso dei giudizi civili in materia di consumo e consentendo in tal modo alle aziende di sottrarsi al giudizio secondo equità. La differenza sostanziale è che ora, senza giudizio secondo equità, in una ipotesi di questo tipo naturalmente vi sarebbe l'applicabilità delle sentenze, a tutto vantaggio delle aziende

che dispongono dei soldi e dei tempi per i ricorsi in appello e per i tre gradi di giudizio.

È stato rilevato dai colleghi precedentemente intervenuti come sia stata modificata nel corso dei lavori l'ipotesi di partenza di questo decreto-legge: siamo oggi di fronte ad una duplice disciplina dei contratti di massa, con una distinzione fra lesione del diritto del singolo, per il quale vale la competenza del giudice di pace, e lesione diffusa, per la quale vi è la competenza del giudice togato. Proprio per questo tipo di controversie il legislatore aveva previsto un criterio di equità per evitare le sperequazioni tra parti contrattuali. Se si elimina questo criterio di equità si torna alla sperequazione. D'ora in poi dunque, con questo decreto-legge, per ogni controversia relativa ai contratti di massa fra consumatori e grandi imprese distributrici del servizio, non si potrà più fare affidamento su una giustizia rapida, poco costosa, che era stata l'esito di lunghe battaglie, nel corso di questi anni, sostenute proprio dalle associazioni dei consumatori. Oggi si torna indietro, con tutti quei problemi di una volta, eliminando quei benefici che aveva comportato proprio il giudizio secondo equità e la possibilità di fare ricorso al giudice di pace.

Va sottolineato inoltre che anche se queste nuove norme processuali dovessero essere applicate solo ai giudizi promossi successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge, rimangono, proprio in virtù di questa differenziazione, profili di incostituzionalità, dal momento che ciò darebbe luogo ad una disparità di trattamento. È inutile richiamare gli articoli, tra cui l'articolo 3, della Costituzione che sottolineano l'esigenza di uguaglianza dei cittadini e la necessità di garantire parità di trattamento.

Inoltre, il provvedimento determinerebbe un ingiustificato trattamento di favore nei confronti dei cosiddetti contraenti forti, coloro cioè che sono in grado di imporre alla clientela i contratti standard, a differenza di altri contratti che manterrebbero un vaglio secondo equità. Pertanto, anche qui vi è un ele-

mento di diversità inaccettabile e occorre formulare altre due sottolineature rispetto alle previsioni contenute in questo decreto-legge.

In primo luogo, questo provvedimento è intenzionalmente diretto ad incidere su una concreta fattispecie e questo non è consentito; inoltre, esso viola il diritto alla difesa, perché preclude la tutela giurisdizionale del contraente debole sulla base del diritto vigente alla disciplina della domanda e, infine, viola l'articolo 77 della Costituzione, che prevede la possibilità per il Governo di adottare decreti-legge solo quando ricorrano condizioni di straordinaria necessità e di urgenza. In questo caso, non vi sarebbe stata la straordinaria necessità ed urgenza, se il Governo non avesse scelto di mettersi da una parte ben chiara, cioè dalla parte degli assicuratori, contro gli interessi dei consumatori, scegliendo una strada che non era obbligata e che si profila, in tutti i suoi aspetti, come una vera e propria truffa contro milioni di cittadini.

Risulta che nelle ultime ore si sia aperto un dialogo tra le parti al tavolo del Governo. Se questa notizia corrisponde al vero, a maggior ragione non si comprendono le ragioni per cui questo decreto-legge debba proseguire il suo iter. La cosa migliore sarebbe il dialogo e una possibilità di contrattazione per trovare una soluzione che garantisca i diritti dei consumatori e che, allo stesso tempo, riesca ad affrontare un problema così grande come quello che si è determinato in seguito alla sanzione dell'autorità garante. Credo che questa sia la strada da seguire.

Se questo decreto-legge proseguirà il suo iter, ritengo che il Governo dovrà assumersi una responsabilità grave: vi sono milioni di cittadini che seguono l'iter di questo provvedimento e che attendono giustizia. Credo che, se il Governo manterrà questa posizione, si dovrà assumere ancora una volta l'onere di dover rendere conto di un problema che ha una grande rilevanza sociale e che determinerà anche un precedente rispetto ad altre situazioni nel campo dei consumi e delle aziende

distributrici, precedente che naturalmente lascerà il segno (*Applausi dei deputati del gruppo di Rifondazione comunista*).

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Giachetti. Ne ha facoltà.

**ROBERTO GIACHETTI.** Signor Presidente, questa mattina stiamo affrontando un dibattito su un decreto-legge che, come hanno ricordato molti colleghi e da ultimo la collega Mascia, in base all'articolo 77 della Costituzione, dovrebbe essere adottato dal Governo in casi di straordinaria necessità ed urgenza. Appare francamente incomprensibile...

**PRESIDENTE.** Le chiedo scusa, onorevole Giachetti. Colleghi, vi prego, sta parlando l'onorevole Giachetti. Prego onorevole.

**ROBERTO GIACHETTI.** La ringrazio, signor Presidente. Appare francamente incomprensibile ove risiedano i requisiti previsti dalla Costituzione di straordinaria necessità e di urgenza di questo decreto-legge, se non quella urgenza che, spesso e volentieri, in particolare in questi ultimi mesi, abbiamo riscontrato nell'azione del Governo, che è l'urgenza di tamponare situazioni che in qualche modo incidono direttamente sulla persona del Presidente del Consiglio, in quanto soggetto che ha molti interessi nella vita, nell'economia e nell'impresa di questo paese e che, nonostante i proclami della campagna elettorale, permane in una costante situazione di conflitto di interessi. Nelle Commissioni riunite cultura e lavori pubblici stiamo affrontando questo argomento ormai da giorni, per discutere della riforma del sistema radiotelevisivo.

Sappiamo che anche questo, signor Presidente, è un argomento che pesa (e si sa bene quanto) su un discorso più generale riguardante il conflitto di interessi. Sappiamo perfettamente che ogni giorno, per un verso o per l'altro, ci troviamo ad affrontare un provvedimento del Governo che, in qualche modo, ha a che fare con questo argomento. Sembra quasi che il

provvedimento in esame sia propedeutico ad un dibattito più articolato (ahimè, dovrebbe esserlo), vale a dire quello sul disegno di legge Frattini relativo al conflitto d'interessi che dovrebbe occupare i lavori di quest'Assemblea nelle prossime settimane. Penso che questo sia un caso esemplificativo dell'esistenza, non solo nell'ambito delle questioni più rilevanti e più eclatanti (ossia quelle riguardanti l'informazione, la radiotelevisione e i giornali), di un problema evidente di conflitto di interessi da parte del Presidente del Consiglio. Questo è un altro caso.

Sappiamo perfettamente quanto e come, anche nel campo delle assicurazioni, oltre che in molti altri campi, esistano interessi dell'onorevole Berlusconi. Non a caso, non appena si apre una conflittualità tra le compagnie assicurative e le singole persone, il Governo, non solo si schiera immediatamente — ovviamente dalla parte del più forte — ma lo fa usando addirittura argomenti e provvedimenti che dovrebbero avere il carattere di urgenza e che, invece, ovviamente non hanno alcun tipo di urgenza se non quella di schierarsi e garantire che le compagnie assicurative — rispetto alle quali, lo ripeto, il Presidente del Consiglio ha, come è noto, qualche interesse — immediatamente siano tutelate di fronte ad un contenzioso con le associazioni dei consumatori. Ciò spiega molto chiaramente quali siano le intenzioni del Governo.

Signor Presidente, i cittadini — è utile ricordarlo — saranno stupiti di ciò che sta accadendo; hanno ricevuto due anni fa tante promesse da parte di questo Governo (una di esse era la risoluzione, entro cento giorni, del conflitto di interessi) e, invece di ottenere la riduzione delle tasse e l'aumento delle pensioni, hanno ritrovato l'aumento dei prezzi e del costo della vita. Anche con riferimento ad episodi non direttamente collegati all'attività di questo Governo, essi vedono il Governo ben schierato di fronte a coloro che, in qualche modo, si trovano a dover subire decisioni assunte dalle compagnie assicurative che infliggono ulteriori balzelli, appesantendo la vita delle singole persone, delle singole

famiglie in modo sicuramente aggiuntivo rispetto a tanti balzelli che l'azione del Governo sta mettendo alle famiglie italiane e ai danni che sta procurando ai bilanci delle famiglie italiane.

Entrando nello specifico del provvedimento in esame — l'hanno ricordato molti miei colleghi —, dobbiamo ricordare cosa lo stesso prevede. Esso sostanzialmente — lo ricordava bene la collega Mascia poco fa — interviene su una partita iniziata, modificando le regole del gioco esclusivamente in ragione di una parte. Il Governo ha tentato questo esercizio in modo credo abbastanza fallimentare (non per questo ci si deve arrendere). Tuttavia, il Governo, in una materia come questa, avrebbe dovuto avere l'interesse a prestarsi ad una mediazione, ad una soluzione, ad una risoluzione del contenzioso, e non scendere in campo con un decreto-legge che modifica determinate leggi quando appunto — come dicevo prima — la partita è già iniziata. Infatti, con questo decreto-legge si stabilisce che il giudice di pace decide, secondo equità, le cause il cui valore non eccede i 1.100 euro, salvo quelle derivanti da rapporti giuridici relativi ai contratti conclusi secondo le modalità di cui all'articolo 1342 del codice civile quando siano stati lesi i diritti di una pluralità indeterminata di consumatori e di utenti.

Signor Presidente, questo punto è abbastanza chiaro. Del resto, i colleghi che mi hanno preceduto — in particolare, Lettieri e Fanfani — hanno già ampiamente spiegato, in sede di discussione sulle linee generali, le ragioni che lasciano allibiti di fronte alle decisioni prese dal Governo.

Non è inutile ricordare che il decreto-legge al nostro esame è stato adottato dal Governo — anche su questo aspetto hanno insistito, poco fa, alcuni colleghi — a seguito della legittima richiesta di rimborso avanzata dagli assicurati nei confronti di diciassette compagnie che sono state sanzionate dall'Antitrust, ossia da un'autorità indipendente. Questo è un primo punto sul quale sarebbe utile fare una riflessione, signor Presidente, perché qui non stiamo parlando, semplicemente,

di un pur legittimo interesse di singoli cittadini che si vedono aumentati (in alcuni casi, raddoppiati o triplicati) i costi delle polizze assicurative e che, soltanto su tale base, intentano una causa nei confronti delle compagnie assicurative: vi è già stata una decisione superiore di un'autorità autonoma ed indipendente che ha dato loro ragione (quella dell'Antitrust) sanzionando il comportamento delle compagnie che, scambiandosi informazioni sensibili, hanno sostanzialmente formato un cartello che, ovviamente, con piccole sfumature di fatto irrilevanti, ha inciso sulle tasche degli assicurati.

Apertosi, dunque, un contenzioso tra assicurati e compagnie, sono intervenute decisioni dei giudici amministrativi e della Cassazione e, da ultimo, i giudici di pace hanno pronunciato — quasi sempre, è bene ricordarlo, perché in qualche caso anche le compagnie assicurative hanno ottenuto decisioni favorevoli — sentenze che hanno dato ragione agli assicurati. Perciò, quando si parla di « sentenze-fotocopia », come se vi fosse un disegno mirato dei giudici di pace, bisognerebbe stare più attenti a ciò che si dice. Siamo di fronte, evidentemente, alla solita argomentazione volta a delegittimare la magistratura a qualsivoglia livello: ogni qual volta un giudice interviene, in qualche modo, sull'azione del Governo, sembra che vi sia questo bisogno, da parte di alcuni, di stigmatizzare l'operato del magistrato!

In tale contesto, si sono aperti molti contenziosi e, come ho già ricordato, i giudici di pace, nella stragrande maggioranza dei casi, stanno dando ragione ai cittadini che hanno citato le predette compagnie assicurative.

A questo punto, di fronte al pericolo di rimborsi per migliaia di miliardi di vecchie lire e di fronte al subdolo ricatto delle compagnie assicurative — le quali sostengono che, per restituire tali somme, si renderebbe necessario un ulteriore aumento delle polizze —, il Governo non trova nulla di meglio da fare che modificare, a partita già iniziata, le regole del gioco e adotta un decreto-legge che, tra le ragioni del singolo cittadino — forte solo

del suo diritto — e quelle delle compagnie assicurative, compie una scelta con la quale, unilateralmente, favorisce queste ultime, nelle quali — è bene ricordare anche questo — il Presidente del Consiglio ha (almeno in alcune), qualche interesse diretto o indiretto.

Il decreto-legge proposto dal Governo quindi attua, signor Presidente — e anche questo lo ricordavano i colleghi che sono intervenuti nel dibattito generale — una precisa, decisa, inconfutabile scelta di campo in una partita che vede due soggetti tra di loro in competizione invece che cercare, per l'azione che dovrebbe essere propria del Governo, in particolare in una materia come questa, di riunire le parti e trovare una soluzione, trovare una composizione, che non è impossibile. Anche qui le notizie che girano circa la possibilità che sia alla fine possibile arrivare alla composizione di una questione così delicata — indubbiamente ha ragione la collega Mascia che mi ha preceduto — pone ancora di più dubbi sull'utilizzo del decreto-legge come strumento per intervenire su questa materia e pone ulteriori dubbi sull'azione del Governo che, invece di utilizzare questa scorciatoia, avrebbe potuto utilizzare un'arma molto più utile e propria in questo momento: quella della mediazione.

È utile ricordarlo perché il Governo, in particolare il Presidente del Consiglio in campagna elettorale, aveva promesso di migliorare la qualità della vita di milioni e milioni di persone; è utile che noi tutti abbiamo presente che la scelta del Governo arriverà — se portata fino alle estreme conseguenze — a penalizzare la bellezza di 18 milioni di assicurati. Quindi stiamo parlando di tante persone che sicuramente avevano espresso fiducia al Governo e che si troveranno, grazie alla scelta del Governo, a subire ulteriori balzelli, a subire l'appesantimento della propria vita non solo a causa della politica portata avanti da questo Governo, ma anche per la mancanza di iniziative che il Governo avrebbe potuto intraprendere e che invece non ha intrapreso.

È chiaro che noi ci rendiamo ben conto, lo ricordavano anche i colleghi della Margherita che sono intervenuti, della difficoltà nella quale si vengono a trovare le compagnie assicurative. Non vogliamo neanche sottovalutare il problema, però, signor Presidente, credo che in talune occasioni sia anche utile — e mi avvio alla conclusione — che (mi riferisco in questo momento alle compagnie assicurative), quando ci si trova a dover prendere delle decisioni che intaccano direttamente la vita delle singole famiglie, questa attenzione, che si pretende adesso a tutela dei propri interessi, sia tenuta in considerazione anche dalle compagnie assicurative nel momento in cui assumono i loro provvedimenti.

Concludo un po' come avevo iniziato, signor Presidente — la ringrazio per questi secondi che mi ha concesso —, semplicemente dicendo che questo è l'anticipo di questioni che saranno evidenziate molto meglio nel dibattito che affronteremo sul disegno di legge sul conflitto di interessi. Quest'ultimo, invece, come è evidente anche alla luce dei provvedimenti che stiamo oggi affrontando, sarà un provvedimento che semplicemente sancirà la possibilità di mantenere un conflitto di interessi del Presidente del Consiglio, i cui risultati li vediamo tutti i giorni anche quando discutiamo di argomenti che non sembrerebbero essere immediatamente collegati a quello principale.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Filippo Mancuso. Ne ha facoltà.

**FILIPPO MANCUSO.** Signor Presidente, signori deputati, se un decreto-legge deve necessariamente essere un'ambulanza di pronto soccorso, va bene anche un testo come quello che ci accingiamo a votare, ma, se il decreto-legge deve avere una sua coerenza con il sistema nel quale si interviene, mi pare che l'eccezione introdotta per conservare il giudizio di diritto rispetto alle fattispecie nelle quali si adduca una lesione nascente da un rapporto stipulato ai sensi dell'articolo 1342 non

copra l'area di garanzia delle due categorie stipulanti di altri tipi di contratto e che sono omogenee a questo di cui parliamo.

Si dovrebbe, cioè, introdurre il criterio di mantenimento di giudizio secondo diritto a queste due altre categorie di rapporti giuridici: vista dal lato della parte più forte, la categoria dei contratti che nascono da un obbligo di contrattare che, evidentemente, espone colui che è vincolato all'obbligo di contrattare ad una situazione di precarietà formale; per altro verso, dovrebbe introdursi, sempre per conservare il giudizio secondo diritto, la contrapposta categoria di coloro che sono obbligati a stipulare, non a contrattare, a stipulare, come tipicamente accade nel caso delle assicurazioni. Da qui discende che il solo, puro e semplice richiamo all'articolo dei contratti di massa non è sufficiente se si vuole che un decreto-legge non diventi, come dicevo, un'ambulanza che vada anche contro la logicità interna del sistema.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Cennamo. Ne ha facoltà.

**ALDO CENNAMO.** Signor Presidente, sono state già ampiamente illustrate nel dibattito in quest'aula dai numerosi e qualificati interventi dei colleghi che mi hanno preceduto e, da ultimo, dal collega Mancuso, le ragioni che motivano la nostra ferma opposizione a questo decreto-legge.

Anzitutto è opportuno ricordare che ci troviamo di fronte all'ennesima decretazione d'urgenza; se non sbaglio sono 86 i decreti-legge adottati dall'inizio di questa legislatura e questo ci autorizza ad affermare che l'uso del decreto-legge è diventato una prassi costante di questo Governo.

Mentre sono tutte da dimostrare le motivazioni di urgenza, sono chiari, invece, gli aspetti di gravità che reca questo decreto e, come è stato già ampiamente dimostrato dagli interventi che mi hanno preceduto, da ultimo quello dal collega Fanfani in particolare, gli aspetti di gravità sono maggiori poiché questo decreto-legge

che reca disposizioni urgenti in materia di giudizio necessario secondo equità rende più gravose le controversie di modesta entità, come ha detto il collega Bonito, e, al tempo stesso, nega diritti ai cittadini. Mi assale il timore che, ormai, quella di negare i diritti stia diventando una specializzazione nell'attività di questo Governo.

In pratica cosa produce questo provvedimento? Con una modifica al codice di procedura civile si escludono dalla competenza del giudice di pace le decisioni secondo equità; i giudizi, cioè, relativi ai contratti di massa, rendendo, di fatto, applicabili per tutte le controversie tra consumatori e grandi aziende erogatrici di servizi, di energia elettrica, di gas, acqua, luce, trasporti, dunque per tutti i contenziosi di questo tipo, il normale gravame di appello dinanzi al tribunale. Non sfugge a nessuno che ciò costringe i cittadini a sostenere....

PRESIDENTE. Collegli, per favore, vorrei un po' di ordine nell'emiciclo.

La ringrazio, onorevole Barbieri...

ALDO CENNAMO. Non sfugge a nessuno che ciò costringe i cittadini a sostenere i costi e i tempi dei tre gradi di giudizio.

C'è poi un altro aspetto, sottolineato già dall'onorevole Benvenuto e che voglio riprendere. Dall'inizio di questa legislatura il Governo ha presentato ben cinque provvedimenti riguardanti il settore RC auto ma mai una proposta di una organica riforma del settore.

Si sa, signor Presidente, che cinque provvedimenti parziali non fanno una riforma. Inoltre, è opportuno ricordare, per capire anche quali assurdi meccanismi presiedono alla circostanza, che le Commissioni parlamentari di volta in volta competenti sull'argomento per l'esame dei cinque provvedimenti presentati dal Governo sono state le Commissioni Affari costituzionali, Attività produttive, Finanze, Bilancio e Giustizia.

Signor Presidente, le misure proposte rivestono una particolare gravità, anche

perché le somme ingenti, derivanti dalle sanzioni inflitte dall'Antitrust alle compagnie di assicurazione che non avevano rispettato i canoni della concorrenza, non sono state utilizzate per compiere un'operazione calmieratrice del settore assicurativo ma, cosa ben più grave, sono state utilizzate per altri scopi e non certamente per rimborsare, come prevedeva espressamente la legge, i consumatori attraverso una riduzione delle tariffe.

Detto questo, ciò che stupisce maggiormente è che il Governo, in presenza di un contrasto, di un contenzioso aperto tra consumatori, ANIA ed imprese di assicurazione, invece di favorire la ricerca di una soluzione condivisa, di un accordo possibile, di adoperarsi cioè per un'accettabile mediazione tra le parti, lascia il tavolo del confronto ed adotta un decreto-legge che favorisce le imprese di assicurazione a danno dei consumatori. In questo modo, anziché raffreddarla, si aumenta la temperatura, si accrescono i contrasti! È per queste ragioni, signor Presidente, che ribadiamo il nostro invito al Governo a compiere un atto di saggezza: ritirare il decreto-legge! Rilanci il tavolo di negoziazione per trovare una soluzione mediata per questo contenzioso e, al tempo stesso, si impegni, insieme al Parlamento, per produrre una riforma organica del settore delle assicurazioni (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Zanella. Ne ha facoltà.

LUANA ZANELLA. Signor Presidente, la storia è nota, in quanto ne abbiamo già parlato a lungo: a seguito della liberalizzazione delle tariffe RC auto, prima amministrata dal Governo, le compagnie di assicurazione, invece di operare secondo le dinamiche e le regole del cosiddetto libero mercato, hanno trovato il modo, attraverso lo scambio di informazioni e la formazione di un vero e proprio cartello, di « dopare » le tariffe che, dal 1996 al 2002, in Italia sono cresciute — dati del DPEF — del 94,65 per cento, con un ritmo incre-

dibilmente superiore alla media degli altri paesi europei. L'autorità Antitrust per la concorrenza ed il mercato, intervenuta a seguito delle denunce presentate dai cittadini e dalle associazioni dei consumatori, ha rilevato la violazione, da parte delle compagnie assicurative italiane ed estere operanti nel nostro paese, delle norme in materia di concorrenza e mercato in quanto, appunto, le assicurazioni hanno costituito un vero e proprio cartello teso ad uniformare i prezzi delle polizze. L'autorità ha comminato una sanzione pecuniaria pari a 700 miliardi di vecchie lire, decisione impugnata presso il TAR del Lazio e dinanzi al Consiglio di Stato; tale sanzione è stata confermata e pagata. Con sentenza n. 17475 del 2002 viene confermata, da parte della Corte di Cassazione, la competenza del giudice di pace ed il diritto del cittadino di agire giudizialmente per il risarcimento del danno causato dalla violazione delle norme di libera concorrenza. Con il decreto-legge 8 febbraio 2003, n. 18, che modifica l'articolo 113, secondo comma, del codice di procedura civile, si sottraggono al giudizio secondo equità del giudice di pace le controversie relative ai contratti di massa.

Se il decreto-legge dovesse essere convertito in legge, i cittadini danneggiati dal comportamento illecito delle compagnie di assicurazione si dovrebbero rivolgere al giudice ordinario con tutto ciò che questo significa in termini di tempi e di costi in capo a ciascuno, a ciascuna ed alla collettività nel suo insieme. Si è scelto di intervenire in una situazione conflittuale estremamente complessa ricorrendo allo strumento del decreto-legge. C'è da chiedersi — e al riguardo si è a lungo dibattuto — se esistano i presupposti di straordinaria necessità ed urgenza previsti dalla Costituzione. Vi è da chiedersi, poi, chi si voglia tutelare con questo provvedimento. È evidente che gli interessi tutelati non sono certo quelli della parte più debole tra le parti contraenti. È evidente, altresì, che la legge « salva compagnie » inaugura una stagione legislativa che fa tornare indietro la normativa prevista a tutela del consu-

matore e, in particolare, il diritto di accesso alla giustizia a costi bassi e con procedure celeri.

Il Governo interviene nel corso dello svolgimento dei processi e prende posizione rispetto al giudicato a favore delle categorie più forti e colpite da sanzione (come dicevo, pagata), quando il principio di eguaglianza sostanziale, di cui al comma secondo dell'articolo 3 della Costituzione, prevede proprio il contrario.

A nostro giudizio, il Parlamento non può assolutamente mettersi dalla parte di chi ha agito con comportamenti illeciti, seppure a fronte di problemi economici rilevanti che vanno risolti ed affrontati in altro modo. Il Parlamento non può arrivare ad avallare la violazione di norme, tra l'altro, di rilevanza comunitaria.

Il decreto-legge (questo è il senso dei nostri emendamenti) dovrebbe essere ritirato e il Governo dovrebbe agire per favorire una soluzione delle controversie tra le parti, tra le associazioni ed i rappresentanti dei consumatori e le imprese di assicurazione.

Il sottosegretario Vietti in Commissione ha riferito, tra l'altro, che le richieste di risarcimento, allo stato attuale, sono solo 16.427 e le condanne da parte dei giudici di pace sono 1.053 (ben poca cosa). Il problema delle assicurazioni va affrontato in altro modo, complessivamente ed organicamente, favorendo l'accordo tra le parti, aggredendo il problema dell'illegalità e, soprattutto, rapportandosi alla nuova figura del consumatore-consumatrice che nel consumo e attraverso il consumo esercita anche diritti di cittadinanza attiva, nella consapevolezza che, attraverso il consumo, si può e si deve intervenire nelle scelte di produzione e negli orientamenti economici.

La curva della soddisfazione del consumatore è un po' più complessa di quanto prevede l'economia neoclassica e di ciò va tenuto conto. Allo stesso modo, si deve tener conto della necessità di prevedere una tutela del consumatore e di consentire l'autotutela degli interessi diffusi, attraverso la regolamentazione ed il potenziamento della normativa esistente,

prevedendo un ruolo — che, al presente, non è così efficace ed efficiente — delle rappresentanze e delle associazioni dei consumatori e di non procedere, invece, allo smantellamento del poco che esiste.

È chiaro che si tratta di un problema squisitamente politico che — ripeto — poco consente di affrontare il provvedimento oggi in esame. Il decreto-legge non è certo lo strumento adatto.

**PRESIDENTE.** Ha chiesto di parlare l'onorevole Ruta. Ne ha facoltà.

**ROBERTO RUTA.** Signor Presidente, il provvedimento in esame solleva due questioni. Innanzitutto, vi è una questione di diritto: vi è stato un intervento da parte dell'Antitrust e vi sono state sentenze del TAR, del Consiglio di Stato e della Cassazione. Secondo tali sentenze vi è stato un cartello indebito che ha influenzato i prezzi delle polizze per la RC auto a danno degli utenti, dei cittadini. L'Antitrust ha detto che le compagnie di assicurazione, in particolare 17 compagnie, hanno compiuto un'azione contraria alla concorrenza. Tutto il filo del ragionamento e delle proposte emendative formulate al provvedimento in esame partono esattamente da tale assunto: questo è il nucleo centrale del problema.

Sono circa 16 mila le domande presentate, di cui mille sono state, ad oggi, accolte. Le compagnie di assicurazione hanno lamentato che le pronunce dei giudici di pace sono, sostanzialmente, sentenze fotocopie. I giudici di pace — stante le pronunce dell'Antitrust, del TAR e del Consiglio di Stato, confermate dalla Cassazione — hanno proceduto nei singoli casi concreti a condannare le compagnie di assicurazione ad un risarcimento per i cittadini. Si sostiene che i giudici di pace abbiano emesso sentenze identiche attraverso schemi fotocopiati, dal nord al sud d'Italia, che stanno producendo un danno perché non assicurano un giudizio fortemente radicato su ragioni di diritto, formali e sostanziali. Si tratta, piuttosto, di un giudizio di equità basato quasi su un'onda emotiva: ciò metterebbe in gra-

vissimo pericolo gli assetti societari e finanziari delle compagnie di assicurazione scardinando un equilibrio già difficilmente conquistato nel mondo del risarcimento del danno da garantire ai cittadini. Anche questo, ovviamente, è un servizio che il sistema assicurativo intende offrire e sta offrendo ai cittadini.

Dunque, da un lato le compagnie di assicurazione ritengono che i bilanci possano essere scardinati, anche in maniera irreversibile, dalla moltitudine di domande al giudice di pace e dalla moltitudine di decisioni identiche ovunque in Italia.

Rispetto a ciò occorre fare un calcolo (i famosi due conti della massaia). A fronte di 16 mila domande, stimando in termini forfettari l'ammontare del danno riconosciuto in media dai giudici di pace ai cittadini che hanno presentato la relativa domanda di risarcimento e considerando che si tratta di 17 compagnie di assicurazione, non mi sembra che questo fenomeno possa essere in grado di smantellare l'equilibrio del sistema delle compagnie assicurative in Italia. Se invece questo rischio fosse stato reale, sarebbe stata necessaria l'azione del Governo, che in tal caso non avrebbe potuto atteggiarsi come un interlocutore eventuale (cioè un interlocutore che può esserci, come può non esserci). Infatti se da un lato vi è un diritto dei cittadini i quali, a seguito di sentenze pronunciate da organi giurisdizionali (mi riferisco a quelle del TAR e del Consiglio di Stato, confermate poi dalla Cassazione) e a seguito della pronuncia dell'Antitrust, hanno richiesto (ma non automaticamente ottenuto) un ristoro del danno subito, attraverso la presentazione di un'apposita domanda al giudice di pace (che giudica secondo equità), affidandosi dunque ad un ulteriore giudizio da parte della magistratura (dunque, un interesse e un diritto dei cittadini ad ottenere una risposta in base a quello che stabilisce l'ordinamento giuridico vigente, dal momento che i cittadini non hanno chiesto qualcosa di eversivo, ma si sono rivolti al giudice di pace il quale in base all'attuale normativa è competente a dare una risposta in tal senso ai cittadini), dall'altro vi è l'interesse dei

cittadini a sapere che il sistema delle assicurazioni (e quindi di coloro che devono risarcire il danno) sia in grado di svolgere tale ruolo (di risarcimento) e che non vi sia il rischio che saltino i bilanci di queste compagnie assicurative (perché anche questo corrisponde a un interesse dei cittadini).

Pertanto, proprio rispetto a questi due interessi importanti e prioritari dei cittadini, il Governo non avrebbe potuto essere solo eventualmente chiamato in causa o comunque essere un interlocutore eventuale. Rispetto a tali due interessi, entrambi importanti e da tutelare, il Governo deve essere un interlocutore necessario. Si tratta dell'esercizio di un potere dello Stato che deve non interferire, ma svolgere esattamente il suo ruolo e peraltro non in maniera eventuale perché sulla bilancia vi sono due interessi (in questo caso entrambi « diffusi ») riconosciuti da parte del nostro ordinamento giuridico come tutelabili. Ebbene, il Governo non ha svolto questo ruolo necessario fino in fondo; il Governo ha infatti svolto questo ruolo facendo solo dei tentativi, ma non raggiungendo una soluzione che invece era doveroso raggiungere. Il Governo non è riuscito a portare a casa il risultato di aver svolto una mediazione fino in fondo (peraltro la soluzione avrebbe potuto essere scelta tra due ipotesi: lasciare le cose così come erano oppure difendere gli interessi delle compagnie di assicurazione e in parte ovviamente anche dei cittadini).

Vi era questo bivio in ordine al quale, personalmente, mi aspettavo che il Governo si comportasse come ha fatto, non mi aspettavo nulla di diverso. Questo Governo non ha disatteso le aspettative, si è mosso esattamente secondo una strada, vale a dire quella di difendere l'altro interesse diffuso, cioè quello delle compagnie di assicurazione. E lo ha fatto edulcorando, aggiustando, mascherando, affermando di voler difendere i cittadini e le compagnie di assicurazione attraverso un provvedimento che non nega la possibilità di promuovere un'azione giudiziaria che, tuttavia, non può essere

svolta secondo le attuali norme — anche per coloro che hanno già pagato in più e che oggi intendono richiedere l'esatto ristoro —, ma secondo il giudizio di diritto.

Il relatore e la maggioranza, hanno affermato — anche nella riforma che si sta studiando — che questo giudizio di equità sarà eliminato, in quanto è assolutamente insoddisfacente.

Al di là di questi aspetti, che discuteremo ed affronteremo, vi è un dato preciso, vale a dire il fatto che attualmente nel nostro ordinamento giuridico il giudice competente per queste cause è il giudice di pace. D'altra parte, il giudizio di equità non è un giudizio contro legge, non è un giudizio al di fuori del nostro ordinamento giuridico, in quanto è previsto ed è disciplinato. Dunque, la pronuncia del giudice deve corrispondere ai principi dell'ordinamento giuridico e deve essere conforme alla norma costituzionale.

Si dice che tale giudizio non è appellabile e che anche il ricorso per Cassazione non funziona. Si tratta di valutazioni che possono essere anche condivise, ma che vanno considerate attraverso un progetto di riforma.

Qui, oggi, vi è un'altra questione: rispetto ad una situazione di emergenza che si è venuta a creare il Governo ha deciso di cambiare in corsa le regole del gioco rispetto a interessi e a diritti acquisiti dai cittadini. Dunque, questi ultimi possono impantanarsi in una causa che si prevede lunga e di cui non è certo il risultato, tra l'altro avendo a disposizione ancora pochi denari, perché molti li hanno spesi per pagare polizze di assicurazione che sono cresciute indebitamente e contro legge, come affermato da diverse pronunce giurisprudenziali. A questi soggetti ora si dice di percorrere un'altra strada e ciò concretizza un fenomeno di ingiustizia.

Credo che il Governo doveva provvedere con un rimedio, ma non tale da provocare un'ingiustizia così chiara e marcata, in questo modo avvertita dalla pluralità dei cittadini che, invece, volevano un ristoro.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
ALFREDO BIONDI (ore 10,58)

ROBERTO RUTA. Credo che questo sia il modo affinché le istituzioni non abbiano più il consenso dei cittadini: parlo delle istituzioni, non di una maggioranza. Quando si dice che la legge non è uguale per tutti è perché un cittadino che ha pagato di più e ha avvertito un eccessivo costo della polizza di assicurazione, non ha la possibilità, secondo il vigente ordinamento giuridico, di poter avere un ristoro: badate bene, dopo che ci sono state pronunce giurisdizionali e dopo che quel cittadino chiede ad un'altra autorità giurisdizionale di dichiarare se sia giusto risarcirlo in parte.

Credo che questo metodo sia errato e vada condannato e che questa proposta vada rigettata e modificata. Si dice che poi ai cittadini gli passerà, ma ho sentito in una trasmissione televisiva una signora chiedere «perché mi togliete ora quel diritto, perché quando dovevo pagare in più ho pagato in più ed ora perché mi togliete la possibilità di riavere ciò che mi hanno chiesto indebitamente in più? Non era questa la mediazione che al Governo si chiedeva. Si chiedeva al Governo non un intervento di *moral suasion*, ma un provvedimento necessario che desse ragione, anche se parziale, ai cittadini. In altre parole, un intervento chiaro che non procurasse un'ingiustizia, semmai accelerasse, anche se parzialmente, la tutela delle ragioni dei cittadini che indebitamente hanno pagato di più (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo*).

**Preavviso di votazioni elettroniche**  
(ore 11,02).

PRESIDENTE. Poiché nel corso della seduta potranno aver luogo votazioni mediante procedimento elettronico, decorrono da questo momento i termini di preavviso di cinque e venti minuti previsti dall'articolo 49, comma 5, del regolamento.

**Si riprende la discussione  
del disegno di legge n. 3665.**

*(Ripresa esame dell'articolo unico  
— A.C. 3665)*

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Nannicini. Ne ha facoltà.

ROLANDO NANNICINI. Signor Presidente, il decreto-legge in esame prevede la sostituzione del secondo comma dell'articolo 113 del codice di procedura civile, modificando gli ambiti entro i quali il giudice di pace decide secondo equità e interviene, nel giudizio secondo equità, anche quando il valore della causa non ecceda il valore di 1.100 euro per le controversie derivanti da rapporti giuridici o concordati relativi a contratti riguardanti una totalità di soggetti, possiamo dire un numero non limitato di soggetti. In questo senso, che il Governo ed il Parlamento vadano a modificare il codice di procedura civile in corso d'opera, rappresenta un errore nei rapporti con le associazioni e con i cittadini. Immaginiamo che in qualunque paese dell'Occidente, anche di una buona cultura anglosassone, nel momento in cui cittadini organizzati mettono in difficoltà un monopolio, il Parlamento inglese o americano vanno a modificare le regole. Quindi, è scorretto andare in questa fase a correggere le regole del gioco — rispetto al problema della non concorrenza dei monopoli che gestiscono le assicurazioni — tenendo presente che i cittadini organizzati hanno messo in difficoltà le assicurazioni e hanno rappresentato i loro interessi.

Per sostenere il decreto-legge e la sua conversione si utilizza un argomento improprio. Si dice, in generale, che se i cittadini vanno avanti in queste cause avranno un danno perché aumenteranno le polizze dal momento che le assicurazioni devono necessariamente recuperare il denaro perso. Allora, vediamo quanto denaro si è perso fino ad oggi. I giudici di pace hanno già emesso sentenze per 1.053

casi; se diamo il limite massimo dei 1.000 euro (due milioni di lire a causa), sono due miliardi di lire a carico delle assicurazioni.

Ora pensare ad un decreto-legge e ad un conseguente « lavoro » legislativo per due miliardi a carico delle assicurazioni, credo non sia giustificato, anche perché in questo modo si modificano le regole in corso d'opera. Inoltre, in generale, le cause presentate dai cittadini sono 16 mila; in alcune relazioni ed in alcuni interventi dei colleghi si arriva a sostenere che ogni causa sottoposta al giudizio del giudice di pace costa 130 mila delle vecchie lire. Si arriva a calcolare anche il costo del giudice di pace, quindi, se si tratta di mille sentenze, il costo sarà di 130 milioni. Pensare che 130 milioni valgano l'intervento del Governo per l'emanazione di un decreto-legge credo sia un grave errore per quanto riguarda i rapporti. Infatti cambiare le regole in corso d'opera rappresenta un dato negativo nei confronti di tanti cittadini che si sono impegnati sul tema ed anche nei confronti delle associazioni dei consumatori che rappresentano una forma molto moderna di organizzazione dell'utenza.

Questa maggioranza sta già dando un segnale politico secondo il quale chi si organizza contro i monopoli e contro la gestione obbligatoria di alcuni servizi collettivi non ha spazio, e ciò perché il Governo trova il modo di cambiare le regole in corso d'opera. Quindi i danni paventati sono sproporzionati, non giustificano l'emanazione di un decreto-legge.

Vediamo ora di analizzare il comportamento del Governo e della maggioranza nei confronti di un problema molto sentito da parte dei cittadini come quello riguardante l'RC auto. Cosa succede oggi in Italia al possessore di un'auto? Egli ha una forte accisa sulla benzina e deve pagare il 12,5 per cento di tasse sulla polizza assicurativa. Si parla sempre di riforma fiscale che si vuole attuare, ad esempio, tramite l'abolizione dell'IRAP e non si pongono mai all'attenzione dei cittadini i problemi riguardanti un bene generale come l'auto.

In questa XIV legislatura siamo arrivati a ben cinque provvedimenti riguardanti il problema delle assicurazioni e non si sono utilizzati gli introiti relativi alle multe dell'Antitrust per diminuire le tariffe, il che avrebbe rappresentato un giusto comportamento nei confronti dei consumatori, dei cittadini. Inoltre non si è garantito fino in fondo il principio della concorrenza nei servizi e ciò rappresenta un danno generale per quanto concerne l'attuazione dei servizi in Italia. Nel nostro paese per ciò che concerne la telefonia, l'ENEL, il gas, e l'acqua non si riesce a promuovere una concorrenza, ma si agisce solamente tramite provvedimenti legislativi che, in qualche modo, salvano questi monopoli che vengono messi in discussione. Inoltre nei confronti delle compagnie di assicurazione si tengono degli atteggiamenti contraddittori, a zig zag, poiché anch'esse sono sottoposte alla tassazione dei patrimoni e delle riserve: ecco un altro argomento da discutere che, in questo caso, può andare a favore delle compagnie stesse.

Non è corretto non portare avanti il negoziato fra le associazioni delle assicurazioni e le associazioni dei consumatori. Invitiamo quindi il Governo a ritirare questo decreto-legge perché rappresenta un intervento che va contro la correttezza dei rapporti tra l'utenza e chi gestisce il servizio.

In precedenza ricordavo che non si può creare allarmismo parlando di eventuale costo di 12 mila miliardi per le compagnie di assicurazione, poiché — lo ripeto — le cause accertate dai giudice di pace sono 1.053. Non si può nuovamente offendere i giudici di pace affermando che questi ultimi, con quel 20 per cento, fanno le fotocopie delle sentenze: non è così! Essi non fanno le fotocopie! Non si può sostenere che il costo è di 130 mila lire a sentenza, infatti in totale si tratterebbe di 130 milioni di lire, quindi, per ora le assicurazioni sono scalfite per due miliardi.

Quindi il nostro atteggiamento corretto sarebbe quello di concedere più tutela alle associazioni dei cittadini — infatti né le istituzioni né le politiche generali possono