

Massimiliano Dona
(a cura di)

CONSUMATORI OGGI TRA LIBERALIZZAZIONI E CLASS-ACTION

Atti del Premio Vincenzo Dona 2007

Con interventi di

Guido Alpa, Ettore Artioli, Pierluigi Bersani,
Amelia Buratti Simonetti Monesi, Antonio Catricalà,
Enrico Finzi, Alberto M. Gambino,
Ralph Nader, Alessandro Ortis, Francesco Pizzetti



FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

Massimiliano Dona
(a cura di)

CONSUMATORI OGGI TRA LIBERALIZZAZIONI E CLASS-ACTION

Atti del Premio Vincenzo Dona 2007

Con interventi di
Guido Alpa, Ettore Artioli, Pierluigi Bersani,
Amelia Buratti Simonetti Monesi, Antonio Catricalà,
Enrico Finzi, Alberto M. Gambino,
Ralph Nader, Alessandro Ortis, Francesco Pizzetti

FrancoAngeli

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.
L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it

INDICE

INTRODUZIONE

Amelia Buratti Simonetti Monesi pag. 7
Presidente dell'Unione Nazionale Consumatori

RELAZIONI

“Le libertà del consumatore” » 9

Massimiliano Dona
Segretario generale dell'Unione Nazionale Consumatori

“Class action e protezione del consumatore” » 13

Ralph Nader
Avvocato, pioniere del “consumerismo” nordamericano

“Speranze e timori del consumatore moderno” » 25

Enrico Finzi
Presidente di Astra Ricerche

TAVOLA ROTONDA

Pierluigi Bersani » 37
Ministro dello Sviluppo economico

Antonio Catricalà » 42
Presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato

Alessandro Ortis » 48
Presidente dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas

Francesco Pizzetti » 56
Presidente dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali

Alberto M. Gambino » 58
Presidente del Comitato permanente per il diritto d'autore

Guido Alpa » 62
Presidente del Consiglio Nazionale Forense

Ettore Artoli » 64
Vice Presidente di Confindustria

PREMIO VINCENZO DONA, TESI DI LAUREA

1° classificato *Stefano Deplano*
“Le azioni di gruppo in una prospettiva comparatistica: Usa,
Francia e Italia” » 67

Introduzione » 69

1. Consumatore e modelli di tutela	pag.	71
1.1. La nascita dell'esigenza di tutela del consumatore: il "consumerismo"	»	71
1.2. Il consumerismo in Europa: modelli di tutela e legislazione comunitaria a tutela del consumo	»	73
2. L'evoluzione storica dell'azione rappresentativa: dalle <i>Manorial Courts</i> alla odierna <i>class action</i>	»	78
2.1. L'esperienza inglese	»	78
2.1.1. <i>Le azioni rappresentative dinanzi alle Manorial Courts</i>	»	78
2.1.2. <i>Le representative suits</i>	»	80
2.1.3. <i>Le direttrici di sviluppo delle representative suits</i>	»	83
2.2. L'esperienza americana	»	86
2.2.1. <i>La recezione della representative suit negli Usa e la nascita delle class actions</i>	»	86
3. La <i>class action</i> negli Usa	»	89
3.1. Il quadro normativo della <i>Rule 23</i>	»	89
3.2. <i>The Class Action Fairness Act</i>	»	101
3.3. Tassonomie delle <i>class actions</i>	»	102
3.4. Attuazione del diritto sostanziale e <i>class actions</i>	»	109
3.5. I danni punitivi e il <i>contingency fee</i>	»	113
3.6. La <i>discovery</i> processuale	»	121
4. L'introduzione della <i>class action</i> in Francia	»	124
4.1. Modelli di tutela a confronto fra Usa e Francia	»	124
4.2. L'azionamento di interessi "super-individuali" in relazione alla tutela dei consumatori: esiste oggi una <i>veritable action de groupe</i> in Francia?	»	126
4.3. L'azione di gruppo in Francia, <i>legal transplant</i> e tentativi di superare le problematiche ad esso connesse	»	132
4.4. Gli schemi di legge predisposti nel <i>Rapport sur l'action de groupe</i>	»	139
4.5. I disegni di legge in discussione all'Assemblée Nationale in merito all'introduzione di un' <i>action de groupe</i>	»	144
5. La <i>class action</i> in Italia	»	149
5.1. La tutela del consumatore in Italia	»	149
5.2. L'incompatibilità fra la <i>class action</i> ed i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico italiano	»	158
5.3. Analisi dei progetti di legge volti all'introduzione dell'azione di gruppo a tutela dei diritti dei consumatori e degli utenti in Italia	»	168
Conclusione	»	178

INTRODUZIONE

Questo volume raccoglie le relazioni e gli interventi svolti sul tema “Il consumatore oggi tra liberalizzazioni e *class action*” in occasione del primo *Incontro Nazionale Consumatori Oggi* (Roma, 29 novembre 2007) promosso ed organizzato dall’Unione Nazionale Consumatori nella prima edizione del Premio “*Vincenzo Dona, voce dei consumatori*”, nonché la tesi di laurea che ha ottenuto il primo premio al concorso indetto sotto l’egida della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane.

Posto sotto il patrocinio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero dello Sviluppo economico, del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, del Ministero dell’Università e della Ricerca scientifica, della Regione Lazio, del Comune di Roma e dedicato a Vincenzo Dona, pioniere e fondatore del movimento dei consumatori italiani, l’incontro ha stimolato un vivace ed appassionato dibattito sulla funzione dell’azione collettiva (la così detta *class action*) con l’approfondimento di questioni di immediata attualità per gli interessi sociali, economici e culturali del Paese.

Come ha scritto il Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, «*la giornata in ricordo di Vincenzo Dona rende omaggio a una lungimirante figura che nel fondare l’Unione Nazionale Consumatori ha dato il via a un movimento di rilevante significato sociale volto alla difesa dei consumatori e degli utenti. Attraverso l’impegno per garantire la qualità dei prodotti, l’efficienza dei servizi, l’equità delle tariffe, l’Unione ha in questi anni svolto un’importante azione di proposta, di sensibilizzazione e di tutela collettiva con l’obiettivo del raggiungimento di una migliore qualità della vita sulla base del rispetto della legalità, della tutela della salute, della salvaguardia, della correttezza nell’offerta dei beni e dei servizi*».

Esprimendo il sentimento di tutti i dirigenti dell’Unione Nazionale Consumatori, desidero ringraziare le autorità istituzionali e del mondo imprenditoriale ed accademico che hanno concesso la loro ambita adesione in qualità di relatori e i partecipanti per il pieno successo dell’iniziativa.

Amelia Buratti Simonetti Monesi
Presidente Unione Nazionale Consumatori

LE LIBERTÀ DEL CONSUMATORE

*Massimiliano Dona**

I consumatori oggi non sono liberi! Nonostante le liberalizzazioni, quelle realizzate e quelle in cantiere, il consumatore non è (provo a dire “non è ancora”) libero.

Non c'è libertà in città tappezzate di pubblicità menzognera, nelle offerte gridate degli immensi centri commerciali. Non c'è libertà in esistenze scandite dalle rate da pagare.

Non c'è libertà nelle tariffe assicurative tutte uguali, nei servizi telefonici mangiacredito. Non c'è libertà nelle inutili rassicurazioni di un call-center. Non c'è libertà nei contratti illeggibili e non c'è libertà nelle molte firme da apporre tra le righe.

Non c'è libertà nella televisione diseducativa né nella troppa carta inutile dei supplementi di un quotidiano. Non c'è libertà nella telefonata di chi vuole vendere qualcosa ad ogni costo né nell'abituale furto perpetrato sui nostri dati personali.

Non c'è libertà nelle periodiche “liquidazioni totali” e neppure nei soliti saldi camuffati. Non c'è libertà negli orari dei negozi, ma neppure nei mercati, dove i produttori non possono vendere.

Non c'è libertà nei treni sporchi, negli aerei in ritardo, nelle lunghe attese di un taxi nei giorni di pioggia; nei lavori perennemente in corso. E non c'è libertà nelle multe ingiuste. Non c'è libertà nei processi interminabili, ma non c'è libertà neppure in certe conciliazioni, inutili e perditempo.

Non c'è libertà nella scuola che non insegna... a scegliere, a consumare, a risparmiare.

E non creda il consumatore che ci sia libertà nella protesta fine a se stessa o nei blog pieni di insulti.

I consumatori oggi non sono liberi. Nonostante le liberalizzazioni non sono liberi perché non dispongono degli strumenti (anche culturali) necessari per scegliere e per difendersi. Non sono cittadini informati dei loro di-

* Segretario generale Unione Nazionale Consumatori.

ritti e non sanno a chi rivolgersi in caso di bisogno. Sono costretti a vivere una società che non è rispettosa, non è giusta, non è civile.

Vincenzo Dona diceva: «*Per vivere veramente, e non piuttosto subire il nostro tempo, dobbiamo creare una mentalità nuova, per la quale la coesistenza, leale e paritaria, tra chi produce, vende e consuma, sia un fatto ovvio*». Sono parole di cinquant'anni fa e ancora detta ovvietà non è tale. Cosa è cambiato da allora, se quella parità ancora non può dirsi realizzata?

Ma le cose possono cambiare! È questo il più prezioso insegnamento dei recenti interventi di liberalizzazione. Un segnale importante. Perché questo percorso si realizzi a pieno, però, servono alcuni ingredienti indispensabili: serve, per cominciare, una scuola che insegni l'educazione al consumo; serve una politica (e una Pubblica Amministrazione) più sensibili ed intraprendenti; servono autorità più severe con gli operatori che si fanno beffe dei clienti; servono Associazioni di consumatori più forti e più capaci di essere vicine alla gente. E serve gente capace di andare fino in fondo davanti a un proprio diritto calpestato.

Ma per chiedere questo al cittadino servono reali prospettive di tutela! Chi controlla e sanziona in questo Paese? E come si possono evitare comportamenti speculativi se il mercato continuerà a nascondersi dietro il mito della libertà dei prezzi? È forse questa l'unica vera libertà? Quella di stabilire un prezzo senza tenere in alcun conto il costo di produzione?

Badate che un prezzo arbitrario contamina il profitto dell'impresa, ne inquina la naturale legittimità. Già, perché tendere verso il profitto è di per sé lecito; è di per sé etico per l'impresa; anzi, è persino doveroso per l'impresa tendere al profitto, a beneficio dei lavoratori e dell'economia nazionale.

È nel prezzo inventato che si tradisce il consumo ed il legittimo profitto diventa presto indegno bottino. Non voglio credere che l'unica libertà di questo mercato sia quella di approfittare di ogni mezzo per aggiungere qualche centesimo al conto pagato dal consumatore.

Da sempre, noi dell'Unione Nazionale Consumatori, ci prefiggiamo di educare i cittadini a fare scelte più oculate. Ma come si può insegnare a comparare prodotti e prezzi, a esaminare la qualità reale del bene o del servizio, se il mercato si arricchisce ogni giorno di sconti fasulli, di offerte mirabolanti, di prezzi civetta e sottocosto, di tariffe ballerine, di oscure etichette, di illeggibili note a piè pagina, di asterischi ed asterischi?!

I prezzi devono restare liberi, sia chiaro. Non rimpiangiamo certo il tempo dei prezzi amministrati: tempo ugualmente buio di prezzi livellati, tutti, a quello più alto.

Ma serve concorrenza. Serve "libera" concorrenza, serve "vera" concorrenza. E perché ciò sia, servono controlli, sanzioni, ma serve anche possibili-

tà di reazione per i cittadini. Siamo onesti: il mercato in Italia ci ha già dimostrato di non saper trovare (o non voler trovare), da solo, un punto di equilibrio che possa dirsi rispettoso dell'interesse del consumatore. Senza consentire al cittadino di poter reagire, il mercato vivrà ancora vigliaccamente alle sue spalle, perseguendo esclusivamente l'interesse di chi produce e vende.

Ecco allora la necessità, urgente, di consentire un più agevole ed economico accesso alla giustizia. Serve un sistema giudiziario degno di un Paese civile e serve la *class action*. Oggi così vicina da poterla toccare anche solo allungando una mano. Non lo avremmo creduto quando stabilimmo il tema dell'Incontro, molti mesi fa. Che regalo per Vincenzo Dona che voleva che la nostra Unione fosse – sono parole sue – «*sempre in orario con quel che succede...*».

Oggi basta avvicinarsi alla finestra del nostro sistema giuridico e sporgersi appena. È necessario sporgersi un po', certo, perché l'azione di classe è qualcosa che ha sempre vissuto al di fuori del nostro ordinamento e della nostra cultura giuridica, nessuno lo nega. Ma è tempo di cercare soluzioni nuove, di rispondere alla gente che chiede più moderni (ed economici) strumenti di tutela.

So per certo che, come spesso accade, già avvicinandosi a questa immaginaria finestra (che rappresenta i confini delle nostre abituali convinzioni), già avvicinandoci, si allargherà il nostro campo visivo e anche la nostra visione delle cose. E l'azione collettiva ci apparirà possibile, anzi necessaria, irrinunciabile.

Per vederla trasformata in realtà, l'azione collettiva ha bisogno di un progetto serio, credibile, giuridicamente capace di "stare in piedi". In questi giorni si stanno discutendo alcuni emendamenti. La maggior parte di questi ci trova d'accordo. Ma non le proposte strumentali a fermare il percorso della sua approvazione!

Poter agire in forma collettiva, aggregando tutti i soggetti lesi dalla medesima ingiustizia, è l'unica via per non condannare alla rassegnazione il popolo dei consumatori. Quanti di voi si rivolgerebbero ad un avvocato per aver subito un danno da poche decine di euro? Secondo le nostre stime questo "regno dell'impunità" si estende fino a trecento euro: è questo il valore al di sotto del quale il consumatore tende ad abdicare ai propri diritti, a rinunciare. Lascerà perdere, limitandosi – al più – alla sterile lamentela. E perderà; e perderà il mercato; e perderà il nostro Paese.

Trecento euro equivalgono, per alcune famiglie, ad un terzo (o un quarto) delle risorse di un mese. Non si può lasciare questa fetta di esistenza alla mercè dei predatori del mercato. Non è anche solo questo un giusto motivo per perseguire, con tutte le nostre forze, l'approvazione della *class action*?

Confindustria la considera alla stregua di una dichiarazione di guerra al mondo imprenditoriale. Ma si inganna: l'azione collettiva è strumento di difesa, non di attacco; l'azione collettiva servirà a reagire, non a offendere.

Sarebbe come affermare che l'installazione di un *airbag* su un'autovettura sia un atto ostile verso i passeggeri o possa mettere a repentaglio l'incolumità del guidatore. Chi sosterebbe una simile tesi? Un *airbag* è certamente un dispositivo che interviene in modo irruente, ma al fine di reagire ad un impatto e di preservare chi si trova all'interno da un danno più grave.

Così la *class action*: nasce per "reagire" ai tradimenti del mercato, non per metterlo a repentaglio, e tantomeno per demolire la competitività delle nostre imprese. Considerarla oggi un atto di ostilità è qualcosa di molto vicino ad ammettere che alcune (o molte) imprese attuano strategicamente pratiche scorrette e lesive degli interessi dei consumatori.

Il mondo imprenditoriale dovrebbe cessare quest'opposizione sorda all'introduzione in Italia di un'azione collettiva a beneficio di gruppi di cittadini lesi da una medesima ingiustizia. Il mondo imprenditoriale dovrebbe invece apprezzare l'utilità di questo istituto al fine di emarginare i concorrenti scorretti, le produzioni di scarsa qualità o sicurezza, la crescente aggressione che il nostro mercato subisce dai concorrenti asiatici.

Da parte loro le Associazioni dei consumatori (e la nostra Unione per prima) sono già consapevoli della sfida che le aspetta. È una sfida di responsabilità: starà a noi di essere all'altezza delle azioni collettive, di farne l'uso più ragionevole. E l'uso più ragionevole sarà il minor uso possibile.

Mi hanno chiesto tante volte in questi giorni se, come Associazione di consumatori, siamo pronti a usare la *class action*. Ho risposto che siamo pronti, sì... ma a non usarla. Crediamo nel potere deterrente dello strumento e siamo certi che il mercato si adatterà rapidamente a comportamenti virtuosi, consentendoci di ricorrere a queste azioni come *extrema ratio*.

Oggi che Ralph Nader è qui con noi, non posso fare a meno di introdurlo ricordando una sua esortazione: ai consumatori è solito ricordare di «mantenere la pressione alta. Anche se perderete... L'essenza del movimento dei consumatori è la persistenza! Volete che la democrazia venga svuotata dalle inefficienze del mercato e dalla legge del più forte? E allora è il momento, per la società civile, di riprendersi il proprio futuro».

La posta in gioco – aggiungo da parte mia – è vitale: sono in gioco, nientemeno, che "le libertà del consumatore"!

CLASS ACTION E PROTEZIONE DEL CONSUMATORE

*Ralph Nader**

Vorrei ringraziare Massimiliano Dona e l'Unione Nazionale Consumatori per avermi invitato a partecipare a questo convegno.

L'iniziativa che l'Unione Nazionale Consumatori ha promosso, insieme ad altri gruppi di consumatori e con il Ministro dello Sviluppo economico Pierluigi Bersani, per sviluppare e adottare un progetto di legge sulla *class action* è degna di nota perché rappresenta l'inizio di un progresso straordinario per aumentare il potere dei consumatori sia sul mercato sia sotto forma di decisioni a livello giudiziario. La legge che sta per essere esaminata dalla Camera dei deputati per ottenere l'approvazione finale costituisce un passo importante per segnalare al mondo delle aziende che il campo di gioco deve diventare più equo.

Questa legge coinvolge al momento un certo numero di gruppi rappresentativi – penso che siano sedici, qui in Italia, le associazioni riconosciute ad intraprendere la *class action* – ma mi auguro che, riconoscendo rapidamente gli enormi benefici delle cause collettive, queste possano presto essere esperite anche da altri gruppi ed individui, come succede nel mio Paese.

È opportuno, in occasione di questo evento, commemorare il lavoro pionieristico di Vincenzo Dona il quale, come tutti sapete, nel 1955 ha fondato la prima associazione italiana dei consumatori. Si trattava, in quegli anni, di un'iniziativa solitaria e per questo particolarmente ardua, come comprende perfettamente chiunque cerchi di fare da pioniere in un nuovo campo della tutela dei diritti. Ma lui si è reso conto in modo molto acuto che lo squilibrio di potere fra i consumatori e le imprese rischiava di minare le premesse stesse della produzione economica.

Adam Smith ha detto che lo scopo della produzione è il consumo. Le sue parole potrebbero essere interpretate come un cliché, ma quello che voleva dire era che l'atto del vendere deve andare a beneficio di chi acquista e non essere finalizzato all'arricchimento eccessivo e ingiusto di chi lo compie.

* Avvocato, pioniere del "consumerismo" nordamericano.

Per molti anni Vincenzo Dona è stato una figura solitaria, che lavorava per istruire ed educare il consumatore. Io sospetto che i suoi obiettivi superassero di gran lunga le sue reali possibilità di azione, considerata la concentrazione di potere, nel suo Paese, in pochissime mani. E tuttavia Dona ha avuto un ruolo chiave nel fare pressione affinché fossero introdotte nuove leggi per la classificazione dei cibi, dei prodotti tessili e dell'orario d'apertura dei negozi. Questi problemi erano molto sentiti dai consumatori, anche in altri Paesi. Ingiustizie come i casi di carne contaminata – solo per fare un esempio – toccano particolarmente i consumatori e per questo è nostro dovere cercare di alzare continuamente i livelli di aspettativa, fino a ottenere un sistema economico più giusto. L'Unione Nazionale Consumatori è stata guidata dal motto di Vincenzo Dona: «gridare non vi farà sentire ascoltati, soltanto le proposte vi consentiranno di andare avanti».

Vorrei partire da una premessa più ampia prima di arrivare al tema della *class action*. Nel corso della storia dell'umanità gli eccessi degli interessi commerciali sono stati combattuti in vari modi. Thomas Jefferson, nel nostro Paese, una volta disse: «lo scopo del governo rappresentativo è quello di controllare gli eccessi degli interessi monetari». Quando, più di 2000 anni fa, nel mondo hanno fatto la loro comparsa le grandi religioni, ognuna di esse ha messo in guardia i propri fedeli dal dare troppo potere alla classe dei mercanti, perché l'istinto commerciale è molto focalizzato sull'espansione dei propri profitti ed è pronto a subordinare i diritti umani più importanti ai propri interessi. In un contesto moderno, questo rischio riguarda la giustizia, la società democratica, la protezione della privacy, la salute, la sicurezza, il benessere dei propri figli, nipoti e pronipoti. È interessante osservare che tutte le religioni sono poi giunte alle stesse conclusioni. Come può essere? Io non credo francamente che questa consapevolezza sia arrivata dalla “rivelazione”, piuttosto dall'esperienza di tutti i giorni.

Del secondo tentativo di limitare gli eccessi degli interessi commerciali, i loro crimini, le loro frodi, i loro abusi, è stato artefice lo Stato, il Governo, che ha stabilito delle regole per disciplinare il mercato.

La terza fase è arrivata, specialmente in Europa, con l'espansione del movimento sindacale e delle cooperative di consumatori, soprattutto in Paesi come la Svizzera e la Scandinavia o, per quanto riguarda il settore degli alloggi, la Germania.

Tutti questi tentativi di controllare gli eccessi degli interessi commerciali hanno introdotto dei miglioramenti, ma hanno anche scatenato una maggiore creatività da parte degli interessi di business intenzionati a minarli. La comunità del business è molto creativa, molto dinamica nel perseguire i propri interessi ed è il settore più organizzato della nostra società. Ha rispo-

sto ai tentativi di controllo forgiando monopòli, esercitando pressioni sui governi, indebolendo i sindacati, finanziando le elezioni, consolidando i mass-media – voi avete una particolare familiarità con questo l'argomento in questo Paese – e, più recentemente, attraverso la creazione dell'Organizzazione mondiale del commercio per ledere gli interessi dei consumatori, degli utenti e dell'ambiente, per sacrificarli alla supremazia delle politiche commerciali e alle priorità commerciali.

Non credo che l'Europa e gli Stati Uniti abbiano riconosciuto in modo sufficiente che il principale veicolo di progresso per i rispettivi Paesi sia stato proprio l'aver deciso di subordinare gli interessi commerciali ai diritti umani: i diritti dei lavoratori, dell'ambiente, dei consumatori, l'abolizione del lavoro minorile ne sono un esempio.

Il Governo ha detto ai produttori: «non assumerete più bambini in fabbriche pericolose: i bambini dovrebbero andare a scuola, assumete i loro genitori». Questo succedeva più di 100 anni fa. Si trattava certo di una subordinazione del potere commerciale a interessi più importanti, quali sono la protezione della salute e il diritto allo studio dei bambini.

L'Organizzazione mondiale del commercio è strutturata per far sì che questo non avvenga, visto che i consumatori e gli interessi ambientali devono inginocchiarsi e dimostrare che non stanno limitando il commercio internazionale. Per questo abbiamo chiamato l'Organizzazione mondiale del commercio «un colpo di Stato silenzioso da parte delle lobby aziendali e delle loro alleanze con i governi».

Dobbiamo riconoscere che il modello più importante per tutti i movimenti dei consumatori ci è stato offerto da Cicerone – non devo certo descrivere Cicerone a questo pubblico – il quale ci ha fornito la definizione più bella della libertà che io abbia mai sentito: «la libertà è partecipazione al potere». Questa dovrebbe essere la guida all'espansione degli orizzonti dei movimenti dei consumatori e mi riferisco anche ai commenti di Massimiliano Dona sulla libertà. Concentrarsi sul benessere dei consumatori è il modo migliore per valutare se il sistema economico stia portando dei benefici agli esseri umani. Non c'è alcun modo migliore per farlo.

Sfortunatamente, il progresso economico viene misurato nei nostri Paesi dal punto di vista di chi vende e non da quello dei consumatori. Noi sentiamo dire che la produzione degli autoveicoli o dei prodotti farmaceutici è aumentata rispetto all'anno precedente. Questo è un parametro di crescita economica controllato da chi vende, ma non è il parametro che deve essere applicato alla qualità della vita nel Paese, perché, se applicassimo un parametro dei consumatori, non diremmo che sono state prodotte più automobili rispetto all'anno precedente, ma ci chiederemmo come la produzione dei

veicoli stia migliorando o danneggiando il trasporto di superficie e come stia limitando l'espansione del trasporto di massa moderno per portare le persone fuori dalle automobili e dal traffico congestionato. Come tale produzione sta affrontando il problema dell'inquinamento in una prospettiva più moderna che va al di là dei tradizionali autobus e treni? Queste sono le valutazioni che fanno i consumatori. Una valutazione da parte dei consumatori della produzione dei prodotti farmaceutici non chiederebbe se i prodotti farmaceutici abbiano aumentato le vendite quest'anno rispetto all'anno precedente, piuttosto se questi prodotti abbiano migliorato la salute, abbiano avuto effetti collaterali pericolosi, siano utilizzati troppo, se si sia sviluppata resistenza agli antibiotici a causa del loro uso eccessivo.

Questo è il modo in cui il punto di vista dei consumatori valuterrebbe un'economia. La valutazione critica dello sviluppo economico è un sistema che riflette la distribuzione del potere. E se chi vende ha il potere, non valuterà l'economia come farebbero i consumatori se fossero al suo posto.

La conseguenza di tutto ciò è che la nostra economia è dominata dallo strapotere di chi vende e non dallo strapotere di chi compra, sebbene invece l'economia classica renda omaggio alla sovranità dei consumatori sul mercato. Possiamo constatare questo stato di cose in svariati contesti: ad esempio, in anni recenti, la regolamentazione è stata sostituita dalla *deregulation* (cioè dalla privatizzazione), che non è certo andata a beneficio dei consumatori. Voi vedrete che quando i settori della telefonia, delle comunicazioni, dell'energia, delle assicurazioni, delle strade, delle autostrade, della rete ferroviaria, del settore postale saranno tutti privatizzati, l'insoddisfazione dei consumatori crescerà, perché la regolamentazione, che è lo Stato di diritto per le aziende, è stata diminuita, sminuita, revocata o non è stata aumentata quando era necessario farlo con nuove tecnologie, come la nanotecnologia o la tecnologia genetica e cose simili.

Non ci sono abbastanza giudici per perseguire i crimini negli Stati Uniti, neanche il 10% dei reati aziendali è perseguito. I budget sono mantenuti bassi apposta, così che non ci siano risorse sufficienti per applicare la legge; e dove ci sono magistrati che fanno il loro lavoro spesso si verificano casi di interferenza da parte della politica.

Un altro modo per controllare gli abusi da parte delle aziende è l'azione legale. In America si sta combattendo una lotta contro i consumatori che vengono defraudati dei propri diritti. Se loro riescono ad arrivare in tribunale, le *corporations* cercano di schiacciarli e di rendere difficile tutto il procedimento.

Negli Stati Uniti sono stati compiuti grandi progressi negli anni Sessanta e Settanta contro gli abusi da parte delle aziende. Molte leggi sono state ap-

provate per affrontare le questioni di privacy, quelle relative agli elettrodomestici, al credito, e a tanti altri settori. Nel settore automobilistico sono state salvate più di un milione di vite e decine di milioni di incidenti sono stati impediti. Ma, come succede solitamente, le grandi aziende vanno al contrattacco e sviluppano nuove forme di capacità e di potere per cercare di minare queste riforme. Ci troviamo di fronte a una condotta criminale da parte di molte grandi aziende. Le pubblicazioni di business lo testimoniano bene: *Business Week* ha riportato molti reati da parte di numerose aziende. C'è stato un articolo, intitolato *C'è troppo potere nelle aziende?*, che ha utilizzato sette pagine per concludere che la risposta era sì. C'è stata poi un'indagine tra la popolazione americana, nel 2000, secondo cui il 72% degli americani era convinto che le aziende avessero troppo controllo sulle loro vite. E questo succedeva prima degli ultimi scandali, dei reati aziendali che hanno saccheggiato e rapinato tantissimo denaro agli investitori, ai consumatori, ai lavoratori e ai pensionati. Un'enorme quantità di dollari.

Potete immaginare quale risultato avrebbe oggi quell'indagine: molto più del 72% degli americani avrebbe la stessa convinzione. E tuttavia l'opinione pubblica non si traduce in benefici e in interventi da parte del sistema politico di Washington, perché le grandi aziende controllano, con un livello di attenzione e meticolosità mai visto prima, ogni ministero e ogni ente governativo americano attraverso il finanziamento di entrambi i partiti nelle elezioni. Le grandi aziende hanno 10.000 gruppi concepiti per dare fondi alle campagne elettorali. Gruppi assicurativi, gruppi di aziende produttrici di veicoli, gruppi di medici, gruppi di avvocati, gruppi di produttori di auto: c'è un comitato di azione politica in ogni settore per dare fondi alle campagne elettorali dei senatori e dei membri della Camera dei rappresentanti e dei presidenti. Le *corporations*, le grandi aziende mettono le persone che a loro piacciono nelle posizioni più importanti e hanno anche 45.000 lobbisti a tempo pieno a Washington DC. I consumatori hanno 200 o 300 lobby a Washington.

La cosa importante è che i consumatori hanno delle ricchezze che il governo non utilizza per conto loro: comprano automobili, giornali, medicine, utilizzano i detersivi... possono usare questo potere di consumatori per quanto riguarda il sistema dei rifornimenti, per stabilire degli *standard*. E questo non si può fare attraverso la regolamentazione che viene contrastata dalle grandi aziende. Se si dice alle grandi aziende: «vogliamo comprare 20.000 tonnellate di carta, vogliamo che sia carta riciclata senza cloro», è molto difficile per le aziende che concorrono per questo business dire di no. Quindi, l'acquisto governativo di prodotti dei consumatori può stimolare la concorrenza, può stimolare l'innovazione. Un leader ambientalista negli

Stati Uniti, il professor Barry Commoner, vent'anni fa disse che se il Ministero della Difesa avesse acquistato energia fotovoltaica avrebbe potuto espandere il mercato per l'energia solare per i consumatori. Questa è l'idea.

Alan Greenspan, ex presidente della Federal Reserve americana, utilizzando i parametri di chi vende (e non di chi compra) ha sostenuto che, negli Stati Uniti, l'economia è in ottima forma, ma non ha mai riconosciuto che questa economia, a suo parere in crescita ogni anno, ha ancora 40 milioni di persone sotto la soglia della povertà, che ci sono 47 milioni di persone senza assicurazione medica, che un lavoratore su tre non riesce a vivere con il proprio stipendio.

Vedete, quindi, la differenza? Vedete quanto sia importante per noi controllare i parametri attraverso i quali l'economia viene giudicata? Perché chiunque controlli questi parametri controlla l'agenda di governo e il dialogo pubblico.

Il movimento dei consumatori ha sempre lottato per cercare di instillare dei nuovi criteri nel modo in cui la produzione e la vendita vengono effettuate. Il potere dei consumatori è formato da tre sequenze: i diritti dei consumatori, i rimedi dei consumatori e le facilitazioni per i consumatori. Noi capiamo i diritti dei consumatori; le *class action* stanno cercando di aggiungere dei rimedi per i consumatori; infine le facilitazioni per i consumatori sono dei modi con cui i governi possono rendere più facile ai consumatori unirsi insieme, che si tratti di assicurazioni, di banche, di prodotti alimentari, prodotti automobilistici.

Circa 25 anni fa noi abbiamo approvato in alcuni Stati una legislazione che obbligava le aziende e alcuni servizi di pubblica utilità a mettere degli inserti nelle bollette dei consumatori che contenevano un invito a unirsi alle nuove organizzazioni. È stato un successo, perché quando si apriva la bolletta c'era un'altra busta, in cui c'era un'altra lettera, che diceva: «paghi troppo per l'elettricità? Paghi troppo per la tua bolletta telefonica? Le tue lamentele sono state ignorate? Puoi unirti al gruppo di azione dei consumatori». Nello stato dell'Illinois l'iniziativa ha portato in queste associazioni 180.000 membri in 18 mesi. Il contributo era di cinque dollari l'anno per la quota associativa, una cifra molto modesta, ma in una causa contro una grande compagnia elettrica questo gruppo ha negoziato un rimborso di un miliardo e 300 milioni di dollari da parte della compagnia perché aveva fatto pagare troppo le famiglie nello Stato dell'Illinois. Non c'è stato bisogno di una causa in tribunale, è stato sufficiente un negoziato. Il gruppo dei consumatori ha documentato il sovrapprezzo al di sopra di ogni ragionevole dubbio. Questo è un esempio di una facilitazione che rende più semplice a

diversi tipi di consumatori unirsi insieme per acquisire potere e partecipare al potere nella società.

Solo per darvi un'idea di quanto grandi siano i problemi dei consumatori negli Stati Uniti – e penso che una cosa simile avvenga anche in Italia – vi dico che 100.000 persone muoiono ogni anno a causa di medici e di ospedali che operano con negligenza; 100.000 persone muoiono per gli effetti collaterali dei farmaci che sono a volte mal prescritti; 200 persone al giorno muoiono per infezioni ospedaliere a causa dell'eccessivo utilizzo di antibiotici e per la mancanza di misure sanitarie adeguate negli ospedali. Basterebbe far lavare le mani ai medici, agli infermieri, per ridurre queste infezioni. Ospedale dopo ospedale ciò sta cominciando ad accadere.

Gli americani pagano per le medicine più di tutti nel mondo, anche se la maggior parte dei nostri farmaci arrivano dalle compagnie farmaceutiche americane. Se io vi dicessi quanto pagano gli americani per comprare medicine voi non ci credereste, ma vi farò un esempio: un farmaco antitumorale, che si chiama TAXOL, è stato sviluppato dal governo americano, è stato dato gratuitamente a un'azienda farmaceutica, la Bristol-Meyers Squibb, affinché lo producesse. Una donna con un tumore alle ovaie è andata dal proprio medico nel 2000 e il medico le ha detto che si trattava di una patologia grave e che tutto quello che poteva fare era prescriverle questo farmaco. Lei ha chiesto quanto le sarebbe venuto a costare: «14.000 dollari per 6 terapie» è stata la risposta!

Questo farmaco è stato sviluppato dal governo americano e pagato dai contribuenti americani, ma, sotto la politica federale, tutti i farmaci sviluppati dall'Istituto nazionale della sanità del governo degli Stati Uniti sono dati gratuitamente a una azienda farmaceutica con un accordo di monopolio di marketing senza nessun controllo sui prezzi e senza nessuna royalty pagata al governo americano. Sono sicuro che questo non succede in Italia.

Ho fatto questo esempio non solo perché ogni Paese occidentale ha una sanità universale gratuita tranne gli Stati Uniti. Ogni volta che raccomando qualche cosa alle persone in Italia mi dicono: «ma lei non capisce, questa è l'Italia», come se l'Italia dovesse essere relegata a rimanere indietro rispetto a tutti gli altri. Ci sono molte aree di miglior tutela per i consumatori in Europa rispetto agli Stati Uniti, e questa è una di quelle.

Vorrei adesso parlare delle *class action* dei consumatori, una reazione che si aspettava da tantissimo tempo alla mobilitazione, all'azione collettiva delle grandi aziende: le *corporations*, le grandi aziende, attraverso loro specifiche organizzazioni, sono strutturate come una classe. È quindi ingiusto aspettarsi che i consumatori singoli, che non sono degli esperti e che spesso non sanno