

IX Rapporto PiT Servizi 2008

# I consumatori pagano il conto.

Tutela dei diritti e potere d'acquisto in tempi di crisi.



# Indice

<b>PREMESSA</b>	5
<b>PARTE PRIMA</b>	
I consumatori pagano il conto	7
<b>CAPITOLO PRIMO</b>	
<b>La crisi economica e la crisi dei diritti</b>	9
1.I consumatori pagano il conto	9
2.La crisi economica globale	11
3.La situazione italiana	14
<b>PARTE SECONDA</b>	
Dati generali ed i dieci diritti del cittadino-consumatore	21
<b>CAPITOLO PRIMO</b>	
<b>I dieci diritti del cittadino-consumatore</b>	23
1.La carta dei diritti	23
2.La valutazione dei servizi fornita dai cittadini	25
<b>CAPITOLO SECONDO</b>	
<b>La tutela collettiva</b>	43
1.La conciliazione oggi, la class action domani?	43
2.A che punto siamo con l'azione collettiva risarcitoria in Italia?	47
3.Le principali novità in tema di conciliazione: nuovi protocolli e collaborazione con le Autorità di Regolamentazione	49
4.Lo stato dell'arte sui protocolli di conciliazione paritetica	51
5.Gli sviluppi normativi della conciliazione	54
<b>PARTE TERZA</b>	
Gli ambiti dei servizi	57
<b>CAPITOLO PRIMO</b>	
<b>Le telecomunicazioni</b>	59
Premessa	59
1.Gli ambiti delle telecomunicazioni	60
2.La classifica delle compagnie telefoniche	67
3.I dati trasversali del settore	67
4.Dove si verificano i disservizi	72
5.Le proposte di Cittadinanzattiva	72
<b>CAPITOLO SECONDO</b>	
<b>La pubblica amministrazione</b>	75
Premessa	75
1.Gli ambiti della pubblica amministrazione	77
2.I dati trasversali del settore	83
3.Dove si verificano i disservizi	86

4.Le proposte di Cittadinanzattiva	86
<b>CAPITOLO TERZO</b>	
<b>I servizi pubblici locali</b>	89
Premessa	89
1.Gli ambiti dei servizi locali	90
2.I dati trasversali del settore	95
3.Dove si verificano i disservizi	97
4.Le proposte di Cittadinanzattiva	98
<b>CAPITOLO QUARTO</b>	
<b>Servizi bancari e finanziari</b>	99
Premessa	99
1.Gli ambiti delle banche e dei servizi finanziari	100
2.I dati trasversali del settore	105
3.I mutui immobiliari: tra liberalizzazioni inattuate e restrizioni dell'accesso al credito	107
4.La scarsa competitività del sistema bancario e finanziario italiano	110
5.Dove si verificano i disservizi	113
6.Le proposte di Cittadinanzattiva	113
<b>CAPITOLO QUINTO</b>	
<b>Energia</b>	115
Premessa	115
1.Gli ambiti dell'energia	116
2.I dati trasversali del settore	119
3.Liberalizzazione a metà: la scarsa concorrenza nel mercato	121
4.Dove si verificano i disservizi	123
5.Le proposte di Cittadinanzattiva	123
<b>CAPITOLO SESTO</b>	
<b>I servizi postali</b>	125
Premessa	125
1.Gli ambiti dei servizi postali	126
2.Quando il servizio universale non è garantito	127
3.I dati trasversali del settore	128
4.Dove si verificano i disservizi	130
5.Le proposte di Cittadinanzattiva	131
<b>CAPITOLO SETTIMO</b>	
<b>Beni e prodotti</b>	133
Premessa	133
1.Gli ambiti dei beni e dei prodotti	134
2.I dati trasversali del settore	135
3.La trasparenza nelle vendite immobiliari	137
4.Dove si verificano i disservizi	137
5.Le proposte di Cittadinanzattiva	138

<b>CAPITOLO OTTAVO</b>	
<b>Trasporti</b>	139
Premessa	139
1.Gli ambiti del trasporto	140
2.I dati trasversali del settore	142
3.Dove si verificano i disservizi	144
4.Le proposte di Cittadinanzattiva	144
<b>CAPITOLO NONO</b>	
<b>Le assicurazioni</b>	147
Premessa	147
1.Gli ambiti delle assicurazioni	147
2.La tutela del consumatore nel mercato della responsabilità civile auto	149
3.I dati trasversali del settore	152
4.Dove si verificano i disservizi	153
5.Le proposte di Cittadinanzattiva	153
<b>PARTE QUARTA</b>	
<b>I successi ottenuti</b>	155
<b>Appendice</b>	163
<b>Ringraziamenti</b>	173



## Premessa

Quella che viene qui illustrata<sup>1</sup> costituisce la IX Relazione annuale del PiT Servizi, cioè del progetto integrato di tutela dei diritti dei cittadini consumatori nei servizi di pubblica utilità. Il PiT Servizi è nato nel 1998/1999, su iniziativa della rete dei Procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva, grazie al patrocinio ed al sostegno della Commissione Europea DG Sanco - Tutela dei Consumatori.

Le segnalazioni dei cittadini, che sono alla base di questo lavoro, sono state raccolte dalla sala operativa centrale del servizio e dalle sedi locali dislocate sul territorio nazionale.

Le informazioni ed i dati raccolti sono stati inseriti in un unico data-base, sono stati poi elaborati e posti alla base di un'analisi e di una interpretazione da cui sono sfociate, secondo la consuetudine di Cittadinanzattiva, oltre all'indicazione dei principali punti critici del rapporto tra servizi di pubblica utilità e cittadini consumatori, le proposte ed i suggerimenti per avviarli a soluzione.

Il senso della Relazione annuale in fondo è proprio questo: rendere conto del lavoro svolto in un anno di attività e formulare linee d'intervento per i diversi interlocutori oltre che per lo stesso Movimento, per il futuro. È del tutto evidente che la relazione esprime un punto di vista di parte, quello dei cittadini-consumatori. Essa non ha alcuna pretesa di esaustività ma richiama con forza la necessità di ripartire da questo punto di vista per porre rimedio a carenze, limiti, ingiustizie, inefficienze che in realtà finiscono poi per gravare sul nostro paese nel suo complesso.

È opportuno sottolineare che i dati che saranno presentati, pur non avendo alcuna rilevanza da un punto di vista statistico, consentono però di registrare una serie di segnali, *spie* o indicatori delle più rilevanti situazioni critiche che affrontano i consumatori quando entrano in contatto con i servizi di pubblica utilità.

La IX Relazione PiT Servizi si inserisce in un contesto storico, culturale e sociale profondamente influenzato dalla crisi economica mondiale che, nel corso del 2008, si è palesata anche in Italia. Negli anni passati le segnalazioni riguardavano soprattutto la scarsa qualità dei servizi; oggi, i cittadini non riescono più ad accedere ai servizi per motivi economici o comunque non riescono a sostenerne i costi.

Il quadro che emerge dalla relazione mostra la grande difficoltà delle famiglie italiane di accedere e continuare a sostenere i costi di servizi fondamentali quali, ad esempio, i servizi bancari, i servizi locali (si pensi ai costi degli asili o all'onerosità dei tributi locali), l'energia.

In questo contesto ci si aspetterebbe un rafforzamento dei cosiddetti ammortizzatori sociali e l'attivazione di un sistema di tutele volto a rafforzare i diritti dei consumatori. Purtroppo, in Italia, sta accadendo esattamente l'opposto: e così da un lato si "congelano" le leggi che hanno ad oggetto l'attuazione di maggiori tutele per i consumatori come la class action, dall'altro anziché ampliare il quadro normativo si torna indietro sulle liberalizzazioni.

In uno scenario del genere la posizione del cittadino-consumatore appare sempre più debole e vulnerabile. Non è un caso che il diritto che più di frequente viene violato è quello all'informazione. Il diritto all'informazione, o meglio ad una informazione chiara e

---

<sup>1</sup> Questa relazione è stata scritta da Isabella Mori e Tiziana Toto con la supervisione e la consulenza di Teresa Petrangolini. Hanno collaborato: Liliana Ciccarelli, Claudia Ciriello, Daria Ferrari, Laura Liberto, Raffaele Mariano, Tina Napoli e Marco Raffaelli.

corretta, è preliminare ad ogni tipo di rapporto contrattuale. Altrimenti, se tra le due parti, consumatore da un lato e azienda-ente dall'altro, non vi è parità sin dall'inizio è del tutto evidente che il rapporto nascerà *sbilanciato* e *viziato* a danno chiaramente della parte più debole.

Un'informazione carente o distorta porta il consumatore a sottoscrivere contratti che non avrebbe sottoscritto se ne avesse conosciuto le reali condizioni oppure non permette di fare scelte concrete come passare da un gestore ad un altro.

Il diritto all'informazione e alla trasparenza è riconosciuto sia nell'ordinamento italiano che in quello europeo: in questo caso il problema cruciale non è tanto nel riconoscimento formale del diritto quanto nella sua reale applicazione e nel sistema di controlli e tutele per il rispetto del diritto stesso. La crisi economica rende quanto mai urgente la discussione sulle tutele ed impone una profonda riflessione sul sistema di garanzie che dovrebbero essere attivate a favore dei più *deboli*.

La prima parte della Relazione contiene una breve introduzione ed un approfondimento sulla crisi economica mondiale ed italiana: vedremo quanto incidono i costi dei servizi sul bilancio delle famiglie.

La seconda parte contiene due capitoli. Nel primo capitolo sono presentati i dati generali relativi ai settori di pubblica utilità, viene fornita una chiave di lettura trasversale dei servizi partendo dalle violazioni dei dieci diritti fondamentali del cittadino consumatore che Cittadinanzattiva ha elencato nella Carta dei diritti<sup>2</sup>. Nel secondo capitolo sono approfondite le modalità di tutela collettiva del cittadino consumatore: conciliazione e class action.

La terza parte è dedicata all'analisi specifica degli ambiti dei servizi di pubblica utilità in cui opera Cittadinanzattiva con i suoi Procuratori dei cittadini tramite il PiT Servizi ed è suddivisa in nove capitoli: telecomunicazioni, pubblica amministrazione, servizi locali, banche e finanziarie, energia, servizi postali, beni e contratti, trasporti, assicurazioni.

Nella quarta parte vi è un rendiconto delle proposte presentate nelle ultime tre relazioni Pit Servizi e di quelle che hanno prodotto dei risultati effettivi, che hanno cioè modificato una legge, prodotto un tavolo di lavoro, contribuito a modificare un comportamento della controparte.

---

<sup>2</sup> La Carta dei diritti del cittadino consumatore è stata proclamata, per la prima volta, da Cittadinanzattiva nel 2000, nel 2008 è stata rivista ed aggiornata. Lo scopo della Carta è quello di elencare una serie di diritti fondamentali del cittadino-consumatore che vanno dal diritto al servizio al diritto alla tutela. Tali diritti saranno approfonditi nelle pagine successive.

# PARTE PRIMA

---

## I CONSUMATORI PAGANO IL CONTO





## CAPITOLO PRIMO<sup>3</sup>

---

### La crisi economica e la crisi dei diritti

#### 1. I consumatori pagano il conto

Lo scenario nel quale si inserisce questa IX Relazione PiT Servizi è quello della crisi economica che ha dominato, per tutto il 2008, la scena nazionale ed internazionale.

Parafrasando il titolo che abbiamo scelto per il rapporto, sono i consumatori che *pagano il conto* della crisi. I consumatori pagano il conto non solo da un punto di vista strettamente economico, ma anche in termini di tutela, o meglio di mancata tutela dei loro diritti. Le liberalizzazioni e le norme a favore del cittadino consumatore, introdotte dalla Legge Bersani nel 2007, dovevano essere il punto di avvio di un sistema di liberalizzazioni e tutele ben più ampio che avrebbe dovuto portare al centro della scena economico-politica il consumatore. Invece, nel corso del 2008, non è stata introdotta alcuna norma significativa in tema di diritti dei cittadini, anzi il sistema di liberalizzazioni è stato *bloccato* e vi sono stati dei tentativi di “controriforma”. È quanto accaduto con il Disegno<sup>4</sup> di Legge Gasparri/Tommasini sulle parafarmacie. Questo disegno di legge in discussione al Senato della Repubblica si propone di riordinare il servizio farmaceutico nazionale. Il provvedimento, se verrà approvato, prevede in sostanza di togliere l'oggetto dell'attività delle parafarmacie: il farmaco. Praticamente, questo provvedimento stravolgerebbe completamente il processo di liberalizzazione avviato dal Decreto Bersani sulla vendita dei farmaci d'automedicazione e da banco. Inoltre, secondo una stima fornita dalla Federazione Esercizi Farmaceutici e dal Movimento Nazionale Liberi Farmacisti, comporterebbe la chiusura di 2750 nuove aziende con la conseguente perdita di 5000 posti di lavoro. Si tornerebbe, dunque, ad un sistema che favorisce gli interessi di pochi e si basa su logiche corporative piuttosto che sulla libera concorrenza e sul libero accesso al mercato. A rischio anche le liberalizzazioni nell'ambito delle assicurazioni per ciò che concerne l'agente plurimandatario e l'attività di autonoleggio con conducente.

La tabella che segue riporta il quadro delle liberalizzazioni “a rischio” con l'iter Parlamentare delle leggi.

---

<sup>3</sup> A cura di Tiziana Toto

<sup>4</sup> Ci riferiamo al DDL (S863) a firma dei senatori Gasparri e Tommasini in discussione al Senato.

## La controriforma Bersani

TEMA	ARTICOLI DI LEGGE	CONTENUTO	ITER PARLAMENTARE	PRECEDENTI NORME	CONTENUTO
Medicinali e riordino del servizio farmaceutico	(Ddl 863 2008)	Ritornano in farmacia i farmaci oggi venduti nelle parafarmacie, limitata anche la distribuzione nella grande distribuzione	Assegnato alla XII Commissione Igiene e Sanità del Senato <i>(attualmente in discussione in Commissione)</i>	Legge 248/2006	Parziale liberalizzazione della vendita al dettaglio dei medicinali da banco
Assicurazioni ramo danni	Emendamento 12.2 al disegno di legge 1195	Viene reintrodotta nell'ordinamento la possibilità dell' agente mono mandatario	Ritirato	Legge 248/2006  Legge 40/2007	Introduzione dell'agente plurimandatario libero di legarsi contrattualmente ad un numero non determinato di compagnie assicurative ramo danni
	Emendamento 12.1 al ddl 1195	Possibilità di recesso dai contratti poliennali di assicurazione ramo danni solo dopo 5 anni di vita dei contratti medesimi	Approvato dalla Commissione		Possibilità di recesso annuale per i contratti poliennali di assicurazione ramo danni
Azione collettiva risarcitoria	Legge 14 del 2009 art. 19 comma 1	Proroga dei termini di attivazione della azione collettiva risarcitoria al 1 luglio 2009	Vigente	Finanziaria 2008 (legge 244 del 2007 art. 2, commi 446-449)	Introduceva l'azione collettiva risarcitoria che sarebbe dovuta partire il 1° luglio 2008
	Legge 15 del 2009 art. 4 comma 2 lettera l	Estensione della azione collettiva risarcitoria ai servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche e dai concessionari di servizi pubblici, fatte salve le competenze degli organismi di regolazione e controllo previsti nei diversi settori	Vigente		Non presente
Servizi di pubblica utilità	Legge 14 del 27-2-2009 art. 29 1 quater	Restrizioni all'attività di autonoleggio nei comuni dove viene esercito il servizio di taxi	Vigente	Legge 248 2006	Facilitazioni nell'accesso alle licenze per i taxi introduzione di turni e servizi aggiuntivi a quelli esistenti con obiettivo di aumentare la concorrenza del mercato

Sul versante della tutela dei diritti, le cose nel 2008 non sono andate meglio: ci riferiamo alla class action che doveva essere operativa da luglio ed invece è stata rinviata a data da definire.

La legge sulla class-action così come è stata prevista è certamente perfettibile e in più occasioni le associazioni dei consumatori, Cittadinanzattiva inclusa, ne hanno evidenziato punti deboli e carenze. Nonostante ciò, questa legge rappresenta un punto di arrivo molto importante per il consumerismo italiano che dopo anni di lotte ha a disposizione uno strumento di tutela di massa. Avere rimandato l'entrata in vigore dell'azione collettiva indica scarsa sensibilità ed attenzione alle politiche di tutela dei consumatori e di fatto ha privato milioni di cittadini di uno strumento di tutela molto importante che in questo momento di crisi avrebbe contribuito a difenderli da truffe e vessazioni.

In questo quadro, il cittadino è sempre più vulnerabile, le aziende per fronteggiare la crisi ed acquisire più clienti ricorrono a forme di marketing sempre più aggressive e spregiudicate, come mostrano i dati sulla violazione del diritto all'informazione e alla trasparenza.

Lo scenario si completa con il seguente quadro della crisi economica, sia a livello globale che nazionale.

## 2. La crisi economica globale

L'attuale crisi economica ha origine dal principale sistema finanziario internazionale, quello degli Stati Uniti d'America. Si manifesta inizialmente in un numero ristretto di mercati e di operatori finanziari, evolve successivamente in una crisi di insolvenza bancaria e, quindi, si trasforma in una grave crisi economica globale. La sua complessità è dovuta ad un insieme di cause di natura macroeconomica, finanziaria ed istituzionale.

Dal punto di vista macroeconomico si pone l'accento in modo particolare sulla politica monetaria seguita dagli Stati Uniti a partire dalla fine degli anni 90. Il forte contenimento dei tassi di interesse (passati dal 6.5% di fine 2000 all'1% del giugno 2003) ha generato un notevole aumento dei consumi americani indirizzati soprattutto all'acquisto di nuove abitazioni (con un aumento dei prezzi immobiliari del 100% circa tra il 2000 e il 2006), innescando il processo che ha portato alla nota "bolla immobiliare".

Negli Stati Uniti la bolla immobiliare è cresciuta accanto a quella azionaria dalla metà degli anni 90. La logica di tale crescita è molto semplice: le persone che hanno avvertito una maggiore ricchezza grazie alla straordinaria corsa dei titoli azionari hanno iniziato a spendere sulla base di questa.

Al contrario di quanto verificatosi in Giappone, dove la crisi della borsa azionaria del 2000/2002 ha arrestato anche il mercato immobiliare, negli Usa la crisi azionaria ha rafforzato la bolla immobiliare in quanto a causa della perdita di fiducia nel mercato azionario milioni di cittadini hanno rivolto i loro investimenti sugli immobili, quale alternativa più sicura rispetto ai titoli.

È il periodo di esplosione dei mutui subprime, passati dal 9% del mercato nel 2002 al 25% nel 2005, cioè dei prestiti emessi da apposite società creditizie per l'acquisto di un'abitazione, di un'automobile, per coprire una carta di credito, o semplicemente per coprire altri debiti, caratterizzati da un elevato tasso d'interesse e concessi a beneficiari con precedenti creditizi non eccellenti, la cosiddetta clientela "non primaria", da cui il termine "subprime".

La crescita dei prezzi delle case e la concessione dei mutui per il loro acquisto si sono alimentate a vicenda. Un mercato immobiliare in crescita ha generato un forte effetto moltiplicativo sul credito: prezzi crescenti delle case aumentano il valore delle garanzie e quindi permettono di ottenere linee di credito più ampie. Il risultato prodotto è stato il costante indebitamento delle famiglie e degli stessi istituti di credito.

Il fenomeno della cartolarizzazione dei mutui subprime, mediante la quale l'istituto di credito titolare vende i mutui ad altri istituti di credito che a loro volta li trasformano in titoli e li vendono sul mercato, ha contribuito poi alla propagazione degli effetti della crisi finanziaria americana nel resto del mondo. La quota dei mutui subprime cartolarizzati è passata dalla metà nel 2001 ai 4/5 del 2006. In questo modo il rischio di credito viene frammentato e trasferito, ma viene anche in qualche misura "nascosto". Infatti nella cartolarizzazione un ruolo cruciale è giocato dalle agenzie di rating che si occupano di classificare il rischio e le loro procedure di classificazione sono state più volte criticate per una serie di motivi. Innanzitutto esse si basano su ipotesi non sempre realistiche relativamente alla continuità del flusso dei pagamenti, considerando esclusivamente le performance passate e non considerando minimamente gli elementi prospettici. In secondo luogo le agenzie di rating vengono pagate dalle banche e non dagli investitori e ciò farebbe paventare il verificarsi di qualche distorsione nella valutazione a favore della banca emittente, che ha tutto l'interesse ad ottenere una valutazione più rassicurante possibile al fine di collocare più facilmente i titoli sul mercato.

Tale sistema ha retto fino a quando il prezzo degli immobili si è mantenuto alto e i tassi di interesse bassi.

La bolla immobiliare inizia a sgonfiarsi nella seconda metà del 2006 quando il prezzo delle case raggiunge il picco massimo e quindi inizia a scendere con un conseguente innalzamento dei tassi di interesse. Ciò comporta un rapido aumento nei tassi di inadempimento, specialmente nel mercato dei subprime visto che la maggior parte di essi presentava un tasso variabile e i titolari di tali mutui appartenevano ai segmenti di popolazione più vulnerabile. Da sottolineare che molti dei prestiti che iniziano ad andare male nel 2006 e nel 2007 sono stati concessi non per acquistare ma per rifinanziare l'acquisto della casa, con il risultato che molte famiglie si trovano di fronte alla perdita dell'abitazione.

Gli aumenti degli inadempimenti nel mercato dei subprime porta ad un improvviso ribasso nella valutazione dei titoli ipotecari MBS e degli altri titoli derivati che erano basati interamente o in parte su tali titoli. Il fatto che numerosi strumenti ed istituzioni fossero esposti ai considerevoli rischi provenienti dal mercato dei subprime portò ad una pressione creditizia che colpì duramente i mercati finanziari a partire dall'inverno del 2007.

Gli investitori finali, temendo che le insolvenze sui mutui si traducevano in insolvenza dei titoli in portafoglio, iniziano a richiedere il riscatto delle quote. Gli istituti di credito a corto di liquidità cercano di vendere tali titoli anche in condizioni di svantaggio ma non trovano compratori non solo per i titoli subprime ma anche per gli altri titoli del mercato azionario, da qui i crolli in Borsa. Gli istituti di credito sospendono così i riscatti creando il panico tra gli investitori. Le banche diventano caute nel concedere credito alle famiglie, alle imprese e persino alle altre banche.

A partire dai primi mesi del 2008 gli effetti negativi della crisi economica assumono un carattere mondiale e si traducono in aumento dei prezzi delle materie prime, inflazione globale, contrazione dei consumi e crescita zero. Nel gennaio 2008 il prezzo del petrolio, vista la continua domanda proveniente dalle economie emergenti di Cina e India, supera per la prima volta i 100 euro al barile per arrivare a 147 euro nei mesi successivi per

iniziare a scendere solo nel mese di settembre. Nello stesso mese di settembre 2008 i problemi finanziari si aggravano e si assiste alla bancarotta di diverse società legate al credito ed alla finanza immobiliare, come la banca di investimenti Lehman Brothers, le società di mutui Fannie Mae e Freddie Mac o la società di assicurazioni AIG.

A questo punto è necessario l'intervento delle principali banche centrali per fornire liquidità al mercato interbancario, salvare alcune di queste società, evitare seri danni non solo alle grandi imprese, che gestiscono pertanto considerevoli spostamenti di capitali, ma anche per proteggere i singoli risparmiatori che rischiano di perdere i guadagni ottenuti dopo anni di sacrifici.

Volendo fornire un quadro di sintesi sulle responsabilità a capo della crisi economica si cita l'eccessiva "deregulation", il ruolo giocato dalle società di rating, il ricorso a nuovi strumenti di finanza poco trasparenti e controllabili, la remunerazione dei manager ed il meccanismo delle stock option, la ricerca continua di posizioni di rendita. Infatti, come sostiene l'economista Giulio Sapelli *"uno dei problemi storici della crescita economica mondiale è sempre stato quello del rapporto tra rendita e profitto"*. Il primo è legato alle attività che generano utili in un contesto competitivo dominato da innovazione tecnologica, attenzione ai bisogni di consumatori esigenti, relazione conflittuale ma leale con altre imprese concorrenti. La rendita, invece, deriva da attività che non generano profitto e occupazione in forma continuativa ma soltanto occasionale e garantiscono rendimenti sicuri senza rischi di impresa (sulla base di un'asimmetria informativa che può avvantaggiare taluni operatori rispetto ad altri). Ovviamente un'attività orientata alla rendita non favorisce la crescita economica di una nazione, anzi, nel lungo termine produce blocchi alla stessa crescita.

La crisi economica globale ha suscitato, comprensibilmente, il deterioramento del clima di fiducia dei consumatori, soprattutto sulle questioni finanziarie. Facendo riferimento ad una ricerca commissionata dal Parlamento Europeo nell'autunno del 2008, il 51% degli intervistati ritiene che il proprio potere di acquisto, rispetto ai cinque anni precedenti, sia nettamente peggiorato e il 46% sostiene di avere difficoltà a pagare le bollette a fine mese. Il 27% degli intervistati, inoltre, pensa che nei successivi 12 mesi la situazione finanziaria continuerà a peggiorare.

Alla domanda: *"Quali sono attualmente i principali problemi da affrontare?"* è stato risposto nel modo seguente:

Aumento dei prezzi/Inflazione	49,5%
Situazione economica in generale	23%
Assistenza sanitaria	15,5%
Pensioni	14,5%
Imposizione fiscale	12%
Istruzione	9,5%
Questione energetica	9,5%
Abitazione	8,5%
Criminalità	7,5%
Difesa dell'ambiente	4,5%
Immigrazione	4%
Terrorismo	2%
Difesa/Affari esteri	1%

Tab.1 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Eurobarometro 2008.

La ricerca citata ha verificato anche il livello di affidabilità che i cittadini attribuiscono alle diverse istituzioni nazionali ed internazionali. Nel grafico seguente è interessante notare come i più bassi livelli di fiducia siano riscontrabili nei confronti di Parlamenti, Governi e Partiti politici nazionali.

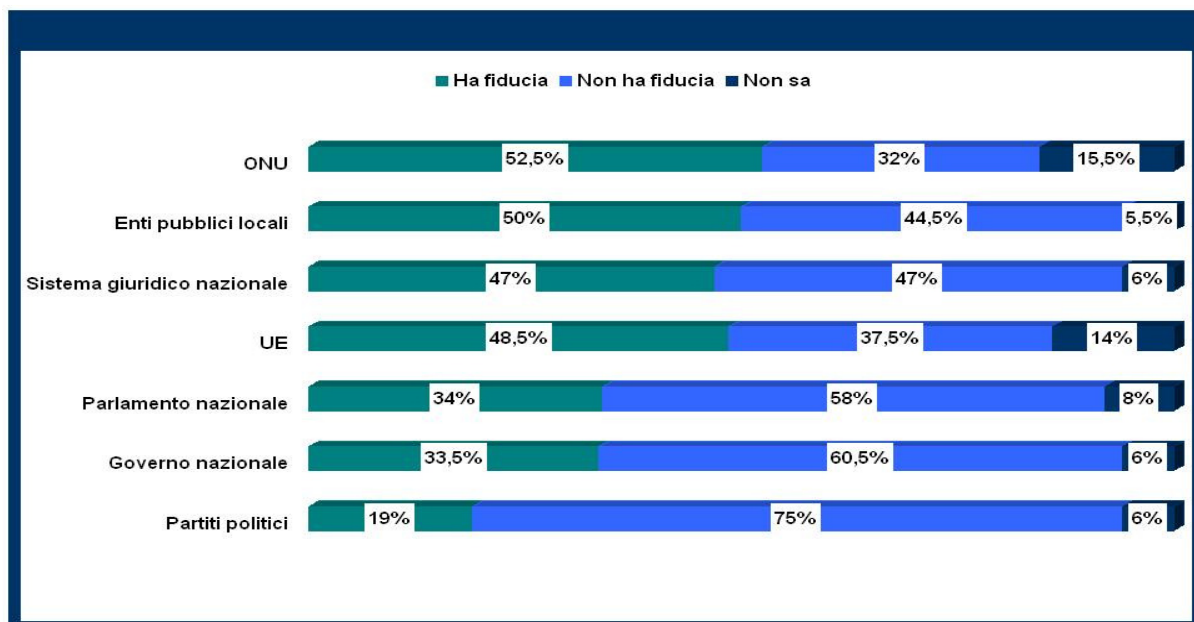


Fig.1 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Eurobarometro 2008

### 3. La situazione italiana

L'Italia è tra i Paesi che soffriranno di più nel medio-lungo termine, e non solo negli anni della "crisi", perché il forte rallentamento congiunturale che interessa trasversalmente tutti i sistemi economici si innesta su una persistente debolezza strutturale del nostro Paese, che lo espone più di altri alle fluttuazioni cicliche.

Secondo l'Istat la quota di famiglie che giudicano peggiorata la propria situazione economica rispetto all'anno precedente è del 54,5%, contro il 41% del 2007. Scende al 39,4% dal 51,9 del 2007 la percentuale di chi giudica invariata la propria posizione economica. Per il 16,2% è "molto peggiorata". Solo lo 0,8% delle famiglie ritiene che le proprie risorse economiche siano ottime.

Anche la soddisfazione lavorativa decresce, in coincidenza con una ripresa del tasso di disoccupazione, che ritorna sopra il 7%, dopo essere sceso al 6,1% nel 2007 e aver toccato il livello più basso dal 1993.

Il quadro delle preoccupazioni delle famiglie italiane viene fuori anche dall'ultimo rapporto Censis sulla situazione del Paese. Le principali preoccupazioni riguardano il rischio di dover rinunciare in futuro al tenore di vita raggiunto, trovarsi nelle condizioni di non poter far fronte alle esigenze di cura personali o di un familiare. Si teme ancora la perdita dei risparmi, si accentua la paura di non riuscire a pagare le rate del mutuo o degli acquisti effettuati sotto forma di credito al consumo. Il 33% degli italiani teme di doversi indebitare nel breve periodo per far fronte alle spese ordinarie, ed il 38% degli occupati (percentuale che sale a circa il 65% tra i lavoratori flessibili) teme di perdere il lavoro considerando la propria occupazione a rischio. Il 49% delle famiglie (pari a circa 12 milioni di famiglie), con le caratteristiche descritte nel seguente grafico, sono quelle che avvertono le principali difficoltà legate alla crisi economica.

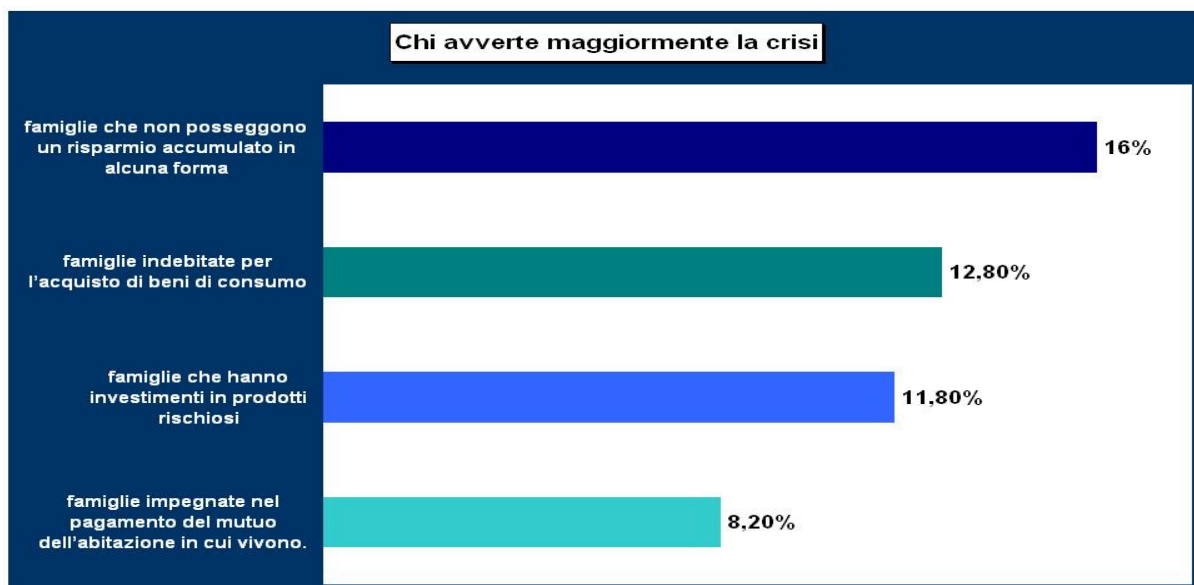


Fig.2 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Censis 2008.

Circa il 2% delle famiglie che ha investito in azioni o quote di Fondi comuni vi ha collocato oltre la metà dei propri risparmi. L'1% delle famiglie che pagano il mutuo della propria abitazione dichiara di non riuscire a rispettare le scadenze di pagamento e di aver avuto molte difficoltà nel pagamento delle rate. Il 4% delle famiglie indebitate per l'acquisto di beni di consumo ha un debito superiore al 30% del reddito annuo familiare. La realtà dei fatti conferma la fondatezza di tali preoccupazioni visto che, secondo Bankitalia, nel primo semestre del 2008 la ricchezza finanziaria delle famiglie si è ridotta di circa il 6 per cento, soprattutto a causa del calo dei corsi azionari. La tendenza negativa è proseguita con maggior vigore nei mesi successivi, in corrispondenza della crisi finanziaria internazionale.

Inoltre, dalla ricerca Ires-Cgil, presentata lo scorso marzo, si evince che circa 14 milioni di lavoratori guadagnano meno di 1.300 euro netti al mese, e circa 7 milioni ne guadagnano meno di mille. Inoltre sono 7.5 milioni gli italiani che percepiscono una pensione mensile inferiore ai 1000 euro.

L'Italia continua a contraddistinguersi come uno dei Paesi più diseguali nella distribuzione del reddito dell'area OCSE, superato solo da Messico, Turchia, Portogallo, Usa e Polonia. Infatti, secondo Bankitalia, il 20% delle famiglie italiane percepisce un reddito annuo inferiore a 15.334 euro, il 50% un reddito compreso tra 15.334 e 26.062 euro, il 20% dispone di un reddito compreso tra 26.063 e 55.712 euro ed il restante 10% ha un reddito annuo superiore a 55.712. Complessivamente, quindi, il 70% delle famiglie possiede circa il 40% della ricchezza prodotta, mentre il restante 30% delle famiglie (quelle con i redditi più elevati) possiede il 60% della ricchezza.

Le situazioni di maggior disagio continuano ad interessare in modo particolare i nuclei familiari del Sud Italia, quelli più numerosi, quelli monoparentali e quelli con componenti anziani.

Gli ultimi dati Assofin relativi al 2008 indicano una crescita dell'indebitamento delle famiglie italiane dell'1.4% rispetto al 2007. Cresce in modo particolare (+39%) il ricorso alla cessione del quinto dello stipendio, seguono i prestiti personali (+12% circa) ed il ricorso alla carta di credito (+7.2%). I dati confermano che l'Italia si sta avvicinando alle situazioni di indebitamento già presenti nei principali Paesi europei, dove vi è un maggiore utilizzo del credito al consumo. Inoltre, la media dei tassi di



interesse italiani (8.4%) nel 2008 sono risultati essere di 1.3 punti percentuali rispetto alla media dell'area euro. L'aumento dei tassi di interesse ha determinato la crescita della durata media del prestito personale, circa il 49% dei flussi hanno una durata superiore ai 60 mesi, il 26% una durata da 48 a 60 mesi.

### L'inflazione nel corso del 2008 e la spesa media delle famiglie italiane

Nel corso del 2008 la dinamica dei prezzi al consumo è stata costantemente al rialzo fino a raggiungere il picco massimo del 4% nei mesi estivi, per iniziare successivamente a diminuire ed attestarsi infine su una media annuale del 3.3%.

Vediamo di seguito quali sono stati i capitoli di spesa che hanno registrato gli aumenti più marcati dal 2001 ad oggi e nell'ultimo anno ed in che percentuale hanno inciso sull'inflazione totale del 2008.

Capitolo di spesa	Variazione gen 01 – mar 09	Variazione 07 – 08	% inflazione 2008
Prodotti alimentari e bevande analcoliche	+25%	+5,4%	+28%
Bevande alcoliche e tabacchi	+51,5%	+4,2%	+3,7%
Abbigliamento e calzature	+18%	+1,7%	+4,5%
Abitazione, acqua, elettricità e combustibili	+29%	+6,4%	+17,6%
Mobili, articoli e servizi per la casa	+19%	+3,1%	+8,1%
Servizi sanitari e spese per la salute	+3,5%	+0,2%	+0,4%
Trasporti	+20,7%	+5,2%	+23,2%
Comunicazioni	-38%	-4,2%	-3,3%
Ricreazione, spettacoli e cultura	+12%	+0,8%	+1,7%
Istruzione	+23%	+2,3%	+0,7%
Servizi ricettivi e di ristorazione	+27%	+2,5%	+8,3%
Altri beni e servizi	+27%	+3%	+7%
<b>Indice generale</b>	<b>+20%</b>	<b>+3,3%</b>	<b>100%</b>

Tab.2 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Istat

Nell'ultimo anno gli incrementi più elevati sono quelli relativi al capitolo *abitazione, acqua, elettricità e combustibili* (+6,4%), al capitolo *prodotti alimentari e bevande analcoliche* (+5,4%) e al capitolo dei *trasporti* (+5,2%), che, presi insieme, hanno determinato il 70% circa dell'inflazione totale e che hanno risentito fortemente dell'andamento dei prezzi del petrolio e delle materie prime. Nei mesi estivi del 2008 alcuni beni alimentari hanno fatto registrare aumenti di oltre il 6% rispetto all'anno precedente ed i prodotti energetici di circa il 15%. La situazione è iniziata a cambiare nel mese di settembre con la caduta del prezzo del petrolio che ha determinato la diminuzione dei prezzi del comparto energetico e con maggiore lentezza quella del comparto alimentare.

Nel capitolo *abitazione, acqua, elettricità e combustibili* rientrano le spese connesse agli affitti e alle utenze domestiche (acqua, luce, gas e rifiuti).

Dal 2001 ad oggi il prezzo degli affitti reali è aumentato del 22% con un aumento del 2.4% nell'ultimo anno. L'analisi dei dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del Territorio ci dice che la spesa media mensile per l'affitto di un appartamento di 100 mq nella periferia di un capoluogo di regione è di circa 700 euro,

con una diminuzione del 2.7% rispetto al 2007 e con evidenti differenze tra una città e l'altra come illustrato di seguito.

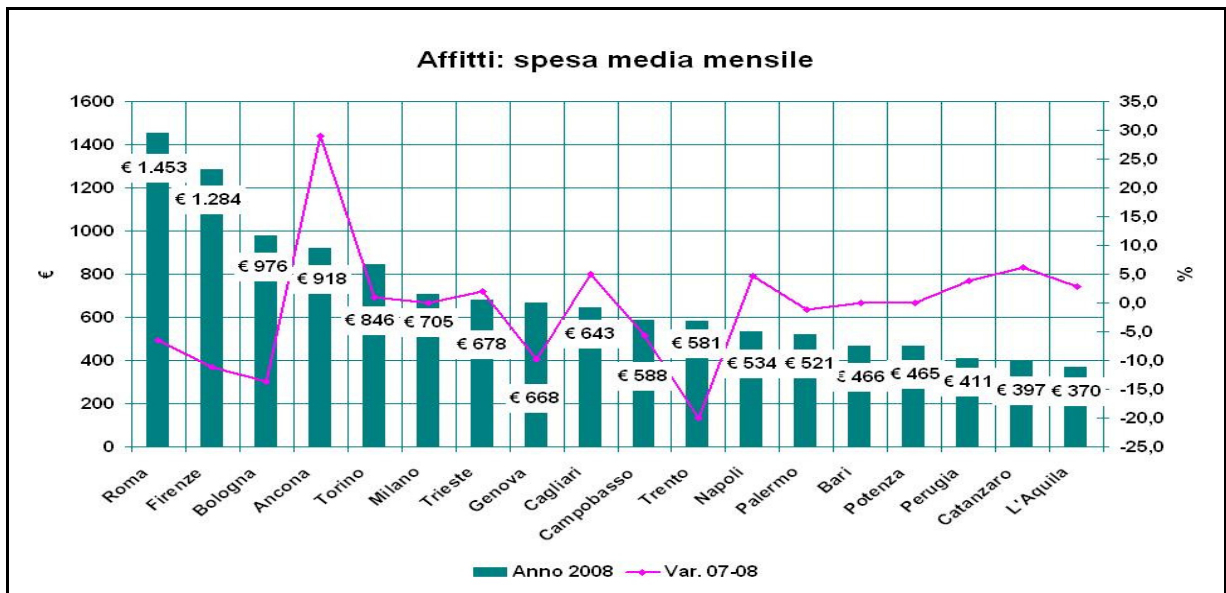


Fig.3 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Osservatorio mercato immobiliare, 2008

Nel grafico seguente illustriamo invece come è variato il prezzo di acqua, rifiuti, energia elettrica e gas nello stesso periodo.

Da gennaio 2001 a marzo 2009 l'acqua potabile ha subito un aumento del 39% (+5,3% nell'ultimo anno), il prezzo dei rifiuti è aumentato del 41% (+1,6% nell'ultimo anno), il prezzo del gas è aumentato del 36% (+12% nell'ultimo anno) e quello dell'energia elettrica del 29% (+4,1% nell'ultimo anno).

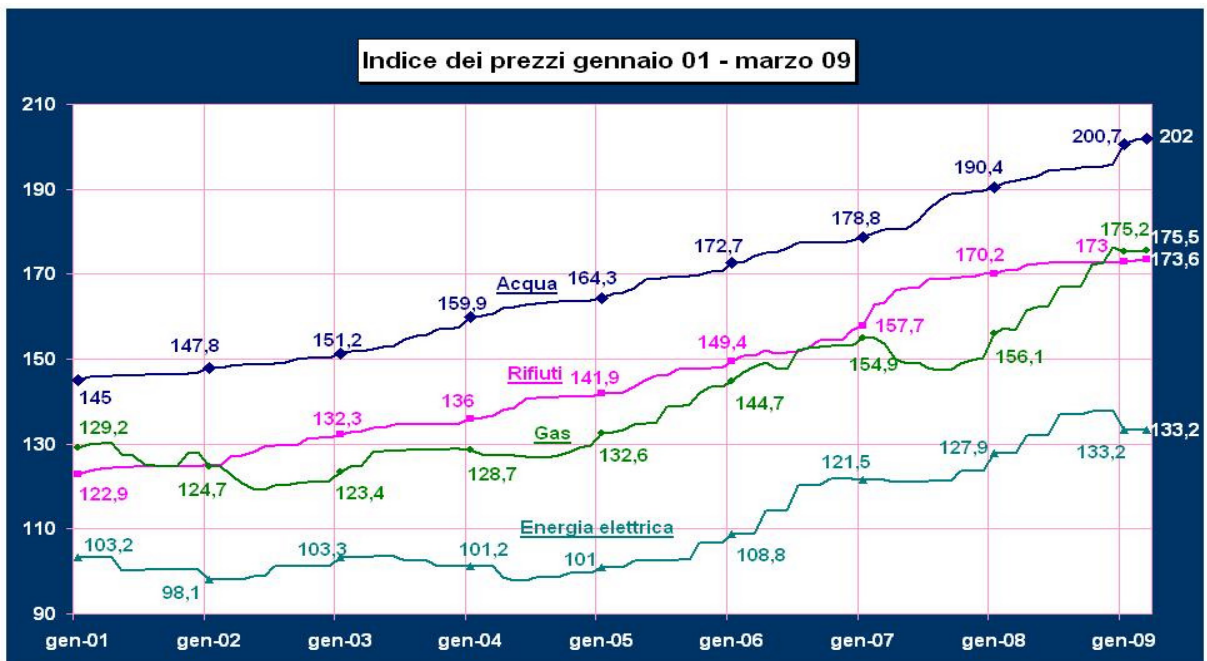


Fig.4 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Istat

In media una famiglia di 3 componenti che abita in una casa di 100 metri quadri e che in un anno consuma mediamente 192 metri cubi di acqua, 2700 Kwh di energia

elettrica e 1400 metri cubi di gas paga complessivamente circa 2.000 euro secondo le proporzioni illustrate di seguito.

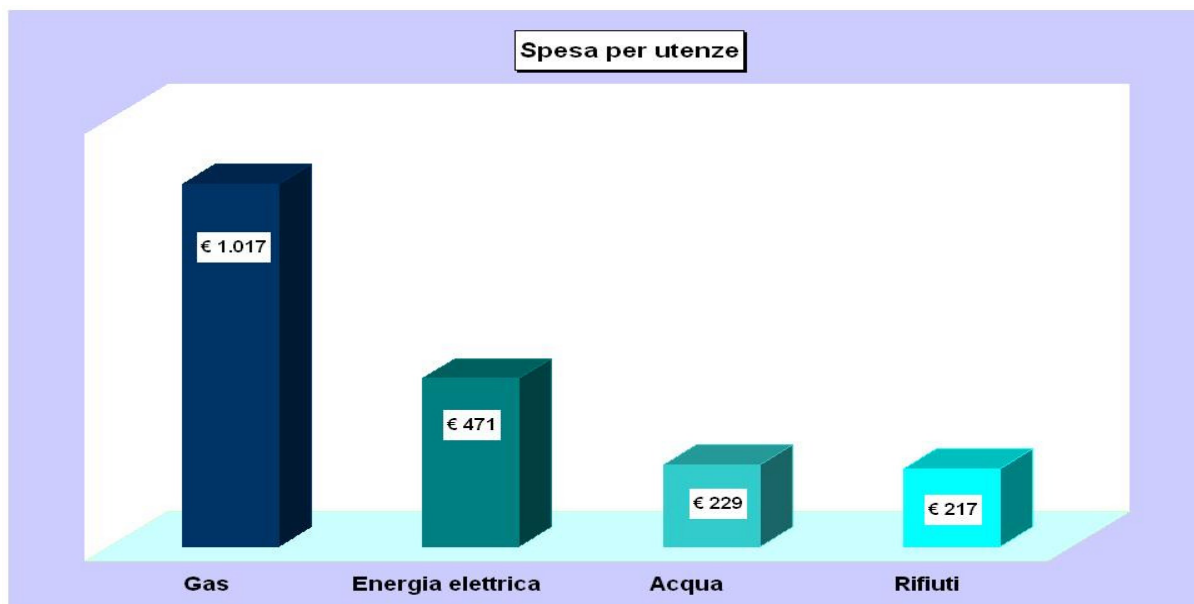


Fig.5 - Fonte: Cittadinanzattiva – Osservatorio prezzi e tariffe 2008

Oltre il 77% della spesa totale è destinata a coprire i consumi di gas ed energia elettrica. Da sottolineare che il 25% del prezzo totale dell'energia elettrica ed il 36% del prezzo totale del gas è rappresentato da tasse ed oneri generali di sistema.

Il secondo capitolo che ha fatto registrare l'aumento più elevato rispetto al 2007 è quello **prodotti alimentari e bevande analcoliche**. Riportiamo di seguito il quadro dei beni che hanno fatto registrare gli incrementi più marcati.

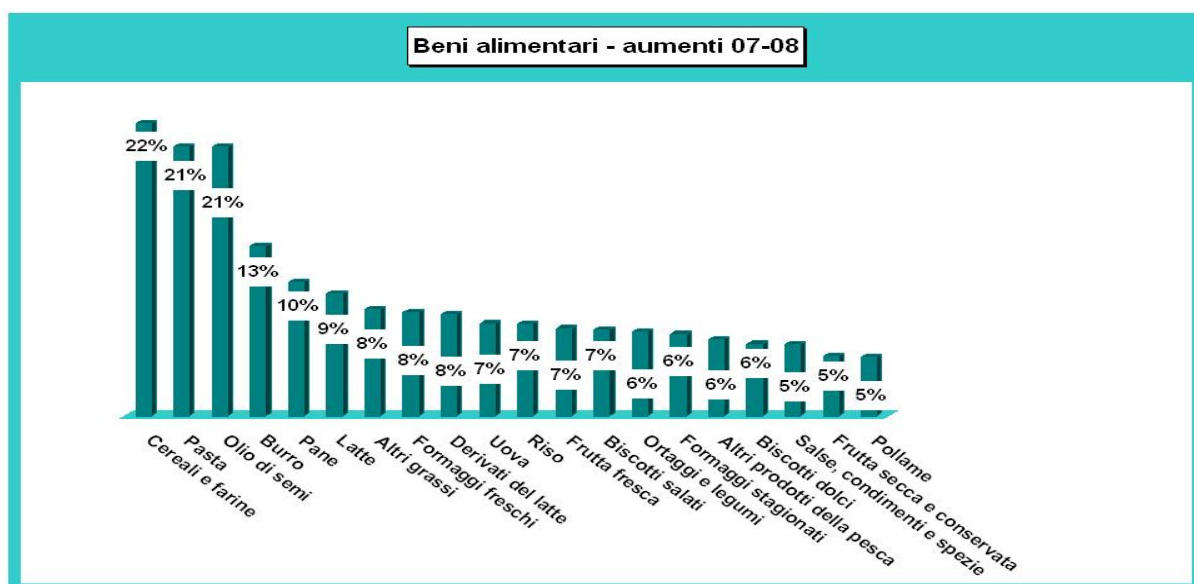


Fig.6 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Istat

Per quanto riguarda il capitolo dei **trasporti**, terzo per aumento registrato rispetto al 2007, notiamo che da gennaio 2001 a marzo 2009 il prezzo del trasporto ferroviario è aumentato del 20% (+1% nell'ultimo anno) e quello del trasporto aereo del 25.5% (-

23% nell'ultimo anno). La situazione del trasporto aereo è comunque molto articolata in quanto da gennaio ad agosto 2008 il prezzo ha subito un aumento del 50% circa per iniziare poi a scendere in modo marcato a partire dal mese di settembre 2008 (-22%) in coincidenza con la diminuzione del prezzo del petrolio.

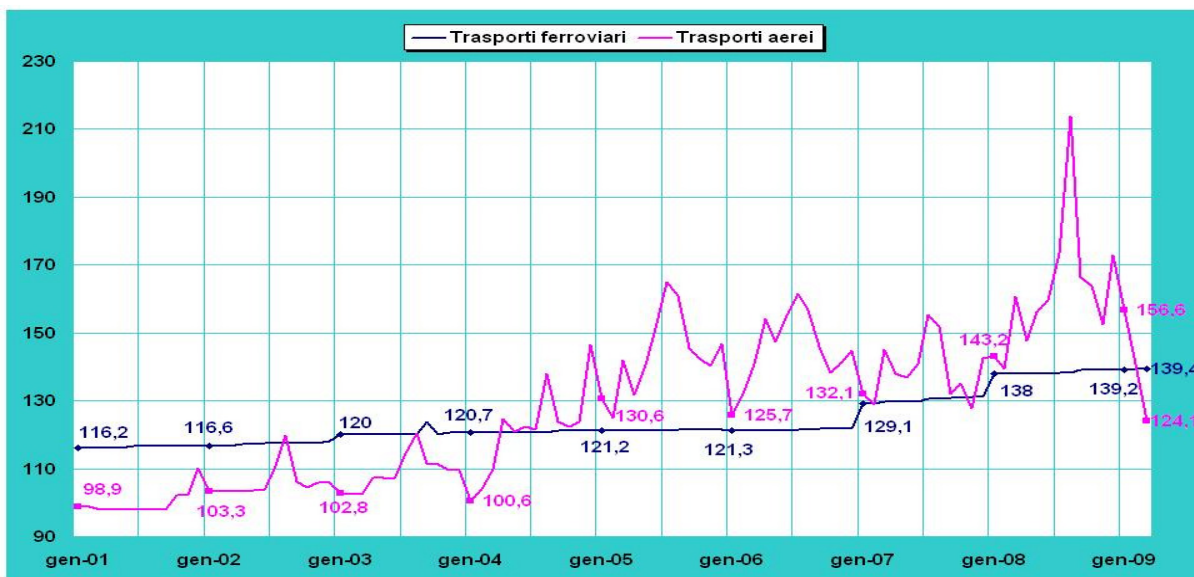


Fig.7 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Istat

Il prezzo del trasporto urbano multimodale è aumentato del 28% dal 2001 ad oggi (+2,6% nell'ultimo anno) e quello dei taxi del 31,5% (+2,6% nell'ultimo anno).

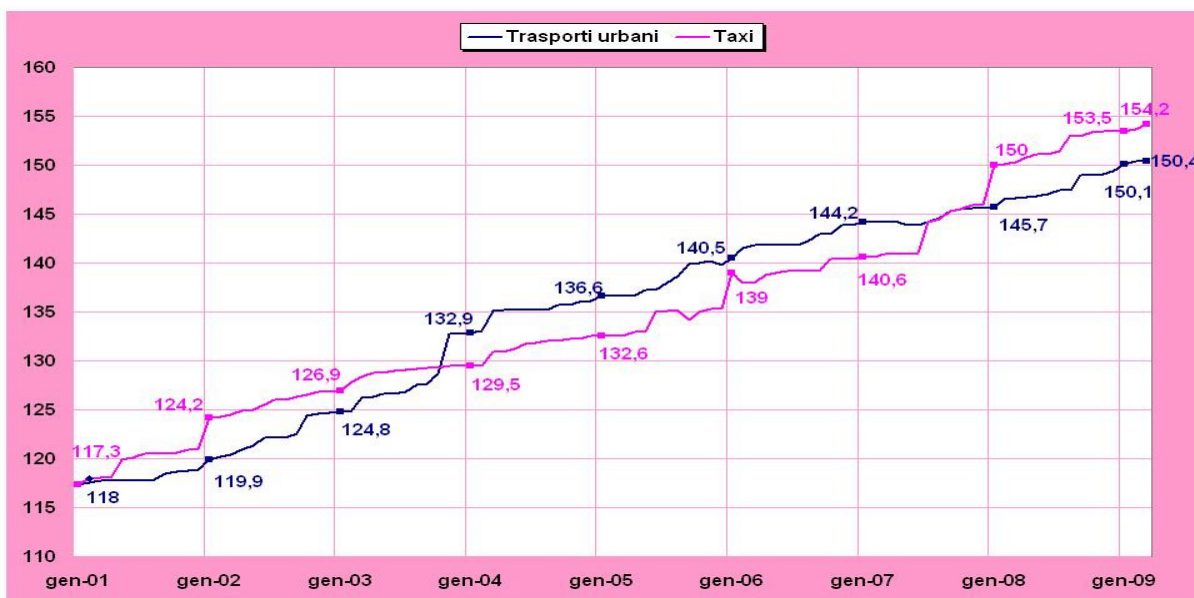


Fig.8 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Istat

Per quanto riguarda, infine, il trasporto privato la voce che ha inciso maggiormente è quella dei carburanti e lubrificanti che da gennaio a luglio 2008 sono aumentati del 13%, per diminuire poi del 26% circa entro gennaio 2009.

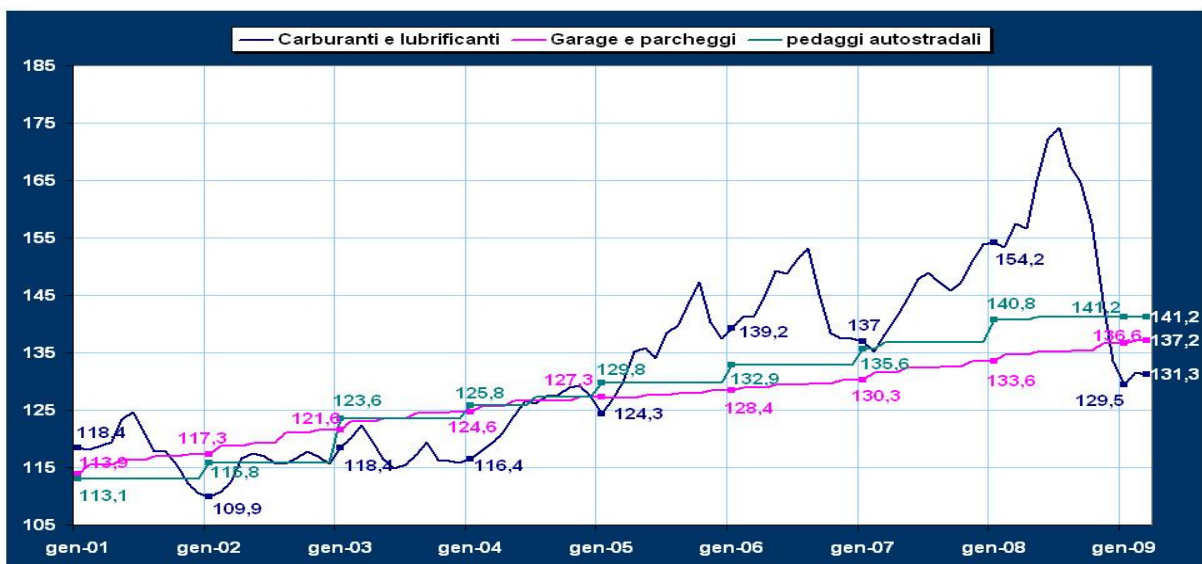


Fig.9 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Istat

Legata alla spesa per il trasporto privato è ovviamente quella sostenuta per l'assicurazione del mezzo di trasporto, che dal 2001 ad oggi è aumentata del 42% (+1.6% nell'ultimo anno).

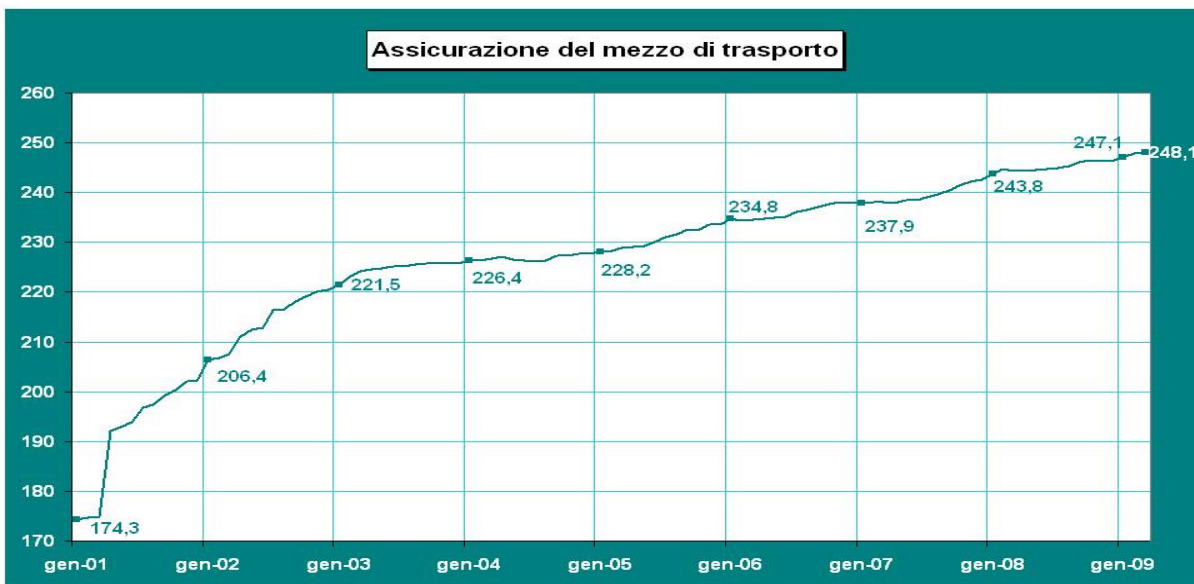


Fig.10 - Fonte: Cittadinanzattiva su dati Istat

# PARTE SECONDA

---

## I DATI GENERALI ED I DIECI DIRITTI DEL CITTADINO-CONSUMATORE



## CAPITOLO PRIMO<sup>5</sup>

---

### I dieci diritti del cittadino-consumatore

#### 1. La Carta dei diritti

In questa seconda parte della Relazione PiT Servizi si procederà ad una lettura generale e trasversale delle materie d'intervento e della casistica più frequente così come emerge dalle segnalazioni raccolte nel 2008.

Prima di entrare nel merito dei dati è però necessaria una breve premessa.

I servizi di pubblica utilità oggetto di questa relazione sono molto diversi tra di loro. Si pensi, solo per voler fare qualche esempio, alle differenze che vi sono tra il settore delle banche e quello della pubblica amministrazione, oppure tra quello dei servizi pubblici locali e quello delle assicurazioni. Un elemento però caratterizza trasversalmente tutti questi ambiti: i principali fruitori di quei servizi, i cittadini-consumatori, denunciano la costante violazione dei loro diritti da parte degli erogatori dei servizi stessi.

Partendo dalla centralità del cittadino, Cittadinanzattiva ha promosso, già a partire dall'anno 2000<sup>6</sup>, una Carta dei diritti del cittadino-consumatore in cui sono elencati dieci diritti fondamentali che dovrebbero essere sempre garantiti al cittadino quando si trova ad utilizzare i servizi di pubblica utilità.

Questi sono i diritti individuati:

- **Diritto al servizio** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore ad accedere al servizio senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. La categoria di servizio non si riferisce solo al servizio universale ma è estesa anche a servizi che tradizionalmente non sono considerati servizi universali ma che per l'importanza e la centralità che rivestono nella vita dei cittadini dovrebbero rientrarvi. Si pensi ad esempio ad Internet ed in particolare all' ADSL: questo servizio non è considerato universale, pertanto le compagnie telefoniche possono decidere arbitrariamente di escludere dalla "copertura" di Internet alcune zone del Paese.
- **Diritto all'informazione** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a ricevere tempestivamente tutte le informazioni relative all'erogazione del servizio e alle modalità di tutela. Il diritto all'informazione si estende al di là della fruizione del singolo servizio: il cittadino ha diritto ad essere informato da parte di diversi soggetti (istituzioni, erogatori del servizio, autorità, associazioni, stampa) su quelli che sono i propri diritti.
- **Diritto alla trasparenza** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a ricevere informazioni, comprensibili, chiare e trasparenti in ogni fase del suo rapporto con l'erogatore del servizio (dalla fase pubblicitaria-promozionale sino alla fase dell'eventuale recesso e reclamo).

---

<sup>5</sup> A cura di Isabella Mori

<sup>6</sup> La prima versione della Carta dei diritti del cittadino-consumatore risale al 2000, nel 2008 Cittadinanzattiva ha proposto una versione rivisitata alla luce delle novità normative che si sono susseguite in questi anni e delle tipologie di segnalazioni raccolte dai cittadini.



- **Diritto alla scelta** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a scegliere l'ente o l'azienda a cui rivolgersi per ricevere un determinato servizio e a poter comparare le condizioni economiche e le tecniche di fornitura del servizio.
- **Diritto all'equità contrattuale** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a poter recedere dal contratto di fornitura e di accesso a un determinato servizio, nel rispetto delle norme vigenti e senza sottostare a clausole contrattuali palesemente vessatorie nei suoi confronti.
- **Diritto alla sostenibilità economica** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a poter usufruire di servizi che siano non solo accessibili ma anche sostenibili nel tempo da un punto di vista economico.
- **Diritto alla qualità** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore ad usufruire di un servizio effettivamente corrispondente agli standard (ad esempio affidabilità e continuità del servizio) previsti dalle condizioni contrattuali e dalle relative Carte della Qualità del Servizio. Il cittadino ha inoltre diritto ad un progressivo miglioramento degli standard da parte degli enti erogatori.
- **Diritto alla sicurezza** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore ad un servizio erogato in maniera sicura dal punto di vista dell'incolumità fisica, della sicurezza ambientale, della sicurezza economica e della tutela della privacy.
- **Diritto alla tutela** indica il diritto di ogni cittadino-consumatore ad attivare azioni di tutela sia individuali che collettive tra quelle previste dalla norme vigenti. Devono essere favorite procedure di risoluzione delle controversie alternative (ADR) improntate alla semplificazione, economicità e rapidità della procedura: ci si riferisce in particolar modo alle procedure di conciliazioni paritetiche tra Associazioni di consumatori ed Aziende/Enti erogatori di servizi, sperimentate con successo in questi anni.
- **Diritto alla partecipazione civica** indica il diritto di ogni cittadino consumatore a svolgere un ruolo attivo nei processi di definizione, erogazione e valutazione del servizio.

Molti dei diritti enunciati nella Carta sono già riconosciuti (anche se non in maniera organica e sistematica) da leggi presenti nel nostro sistema giuridico, ma questo evidentemente non basta considerando che aumenta il numero di cittadini che denunciano la violazione di tali diritti.

L'enunciazione di un diritto si riduce ad una mera formalità se non è accompagnata da una serie di norme che prevedono controlli sull'effettiva attuazione del diritto e forme di tutela adeguate volte a ripristinare il diritto violato.

Lo scarto tra i diritti riconosciuti sulla carta e l'enorme sforzo che spesso bisogna fare per metterli in pratica è, non a caso, uno dei temi portanti di questa relazione.

In una parola, il diritto è strettamente legato alla tutela: allora la chiave di lettura dei dati che a breve saranno esposti deve essere proprio quella di una stretta correlazione tra diritti e tutele, gli uni non possono esistere senza le altre.

Sul fronte della tutela vi è poi da interrogarsi su quali siano le tutele più idonee da applicare alle violazioni di alcuni diritti fondamentali, in casi in cui il disservizio è di molti. Si pensi alle telecomunicazioni o alle banche o ai servizi locali come l'acqua ed i rifiuti: le forme di tutela individuali si sono rivelate in questi casi inefficaci e onerose per i singoli.

Per poter discutere delle politiche di tutela più adeguate a contrastare la violazione dei diritti è opportuno partire dalle criticità indicate dai cittadini.

## 2. La valutazione dei servizi fornita dai cittadini

Nel 2008 si è registrato un notevole incremento del numero dei cittadini che si sono rivolti al PiT Servizi (25% in più), a riprova che in un momento di particolare difficoltà e di crisi aumenta la domanda di tutela e sostegno.

Totale segnalazioni		
2008	2007	Variazione
8.330	6.643	+25%

Tab.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

In base alle segnalazioni dei cittadini, è stata tracciata una mappa degli ambiti in cui si riscontrano maggiori criticità. Quella che ne emerge è una “classifica” dei settori in base alla quale agli ambiti che occupano i primi posti va la *maglia nera* dei consumatori.

Ambito	2008	Variazione 07 - 08
Telecomunicazioni	24%	+7.5%
PA	20%	+19%
Servizi pubblici locali	13%	+171%
Servizi bancari	13%	+63%
Energia	10%	+39%
Servizi postali	6%	+88%
Beni e prodotti	5%	-27%
Trasporti	5%	-27%
Assicurazioni	4%	-20%

Tab.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Si precisa che le percentuali del 2008 sono rapportate al totale 2008 e le variazioni 2007-2008 sono calcolate sul numero assoluto di segnalazioni di ciascun settore nel 2007 e nel 2008 (non rapportate al totale).

Peggiorano tutti i servizi, tranne i beni e prodotti, i trasporti e le assicurazioni. Spiccano gli incrementi di segnalazioni nei servizi pubblici locali (+171% la variazione rispetto al 2007), nei servizi postali (+88%), nei servizi bancari (+63%) e nell'energia (+39%). Peggiorano anche la pubblica amministrazione (+19%) e le telecomunicazioni (+7,5%).

Il settore delle **telecomunicazioni** è, secondo i cittadini che hanno contattato il PiT, il peggiore tra i servizi di pubblica utilità: dal 2003<sup>7</sup> al 2008 le segnalazioni più numerose si sono registrate proprio in questo ambito.

In questo settore, come in quello della pubblica amministrazione, delle banche e dei servizi pubblici locali vi è un enorme divario tra le parti, consumatore ed azienda.

Per le telecomunicazioni vi è un'*asimmetria* di tipo informativo, che si sostanzia nella carenza d'informazioni pre-contrattuali fornite al consumatore. Volutamente, prima della sottoscrizione del contratto, le compagnie telefoniche forniscono informazioni *incomplete* e/o *distorte* al cittadino, sulle tariffe, sulla durata della promozione, sulla velocità dell'ADSL, che poi si rivelano false in un secondo momento, magari dopo che il

<sup>7</sup> Vedi III-VIII Relazione Pit Servizi.

consumatore ha già aderito telefonicamente al contratto. La telefonia fissa rimane l'ambito delle telecomunicazioni dove si riscontrano maggiori criticità, anche se nel 2008 le segnalazioni rispetto all'anno precedente sono diminuite dell' 11% (sono scese dal 72% al 61%). Aumentano invece del 10% i disservizi nella telefonia mobile che passa dal 15% del 2007 al 25% del 2008. In crescita anche i casi che riguardano Internet (8% in più rispetto al 2007) e la Pay TV. Le principali criticità riguardano: **la bolletta** (30%) per la telefonia fissa, **la modifica unilaterale delle condizioni contrattuali** (49%) per la telefonia mobile, **la qualità del servizio** (47%) discontinuo e lento per ciò che riguarda Internet ed ADSL.

**La pubblica amministrazione**, insieme ai servizi locali, è il settore nel quale i cittadini hanno riscontrato maggiori criticità ed ostacoli di tipo burocratico.

La mancanza d'innovazione e semplificazione, i procedimenti burocratici macchinosi, l'assenza dei cittadini nei processi di definizione, erogazione e valutazione del servizio, hanno caratterizzato, da sempre, il settore della pubblica amministrazione. In questi ultimi anni, però, è iniziata una lenta ma inesorabile inversione di tendenza: la stessa pubblica amministrazione si è *messa in moto* ponendosi degli obiettivi da raggiungere per realizzare un miglioramento nel settore. Nonostante ciò le segnalazioni ricevute dal PiT Servizi nel 2008 si sono attestate al 20% con una variazione del +19% rispetto al 2007. Nell'ambito della pubblica amministrazione rimane comunque un'enorme asimmetria tra le parti alimentata soprattutto dal *gap* informativo che vi è tra gli enti pubblici ed i cittadini. I ritardi nell'espletamento delle pratiche e nella risposta ai reclami rappresentano un forte elemento di malcontento per i cittadini: per ottenere un rimborso dal Fisco si possono aspettare anche sei anni. Gli ambiti della pubblica amministrazione dove i cittadini hanno evidenziato delle criticità sono **le multe** (27%), **il fisco** (23%), **le pratiche amministrative** (20%), **il welfare** (15%), **la sicurezza** (13%) e **la giustizia** (3%).

Nel corso del 2008, il PiT Servizi ha registrato una crescita esponenziale dei casi nell'ambito dei **servizi locali**: infatti si registra una variazione del +171% rispetto al 2007. Sull'aumento delle segnalazioni in questo settore hanno inciso almeno tre ragioni di carattere diverso.

La prima ragione è di carattere puramente interno a Cittadinanzattiva ed è legata alla crescita e all'affermazione, nei propri territori di competenza, dei PiT Servizi locali. È chiaro che le segnalazioni raccolte a livello locale sono fortemente condizionate da problematiche legate al territorio ed ai servizi gestiti a livello locale: sarà più facile, dunque, ad esempio, che un cittadino che si rivolge al PiT di Napoli esponga un problema legato al proprio territorio, quale quello dei rifiuti, piuttosto che un problema legato ad una bolletta telefonica.

La seconda ragione che ha contribuito ad aumentare le segnalazioni in questo settore è strettamente legata al costo dei servizi locali e all'incidenza dei tributi locali sul bilancio delle famiglie.

La terza ragione è, invece, strettamente legata al bassissimo livello di qualità dei servizi locali che in alcuni casi non sono stati proprio attivati o messi a disposizione dei cittadini. Non a caso la violazione del diritto al servizio è la principale criticità del settore. I servizi locali più critici per i cittadini sono: **l'acqua** (56%), **i rifiuti** (16%) ed **il trasporto pubblico locale** (11%).

**Le banche**, con una percentuale del 13%, occupano insieme ai servizi locali, il terzo posto nella classifica dei disservizi stilata dai consumatori.

Le segnalazioni, in questo ambito, sono aumentate del +63% rispetto al 2007. Gli effetti della crisi economica hanno inciso profondamente sulle segnalazioni dei cittadini che hanno identificato quale problematica più significativa del settore i costi del servizio e conseguentemente la sua sostenibilità economica. La carenza d'informazioni fornite ai consumatori in fase pre-contrattuale e la poca trasparenza dei contratti continuano ad essere le *bestie nere* del settore nonostante le norme di tutela e garanzia introdotte negli ultimi anni a favore dei risparmiatori. Il default economico delle banche americane ha fatto sentire le conseguenze anche per i consumatori italiani. Il fallimento della nota banca d'affari Lehman and Brother e le conseguenze sulle obbligazioni acquistate dai piccoli risparmiatori (il più delle volte ignari dell'effettiva garanzia legata al titolo) ha prodotto una nuova crisi del risparmio ed ha evidenziato una volta di più l'asimmetria contrattuale che vi è tra le parti in questo ambito.

I cittadini hanno individuato quali principali *aree critiche* del settore: **i mutui (34%), i titoli ad alto rischio (33%) ed i prestiti personali/ finanziamenti (13%).**

Le segnalazioni nell'ambito dell'**energia** (10%) fanno registrare una variazione del +39% rispetto alla scorsa annualità. Nel settore dell'energia rientrano gli ambiti dell'energia elettrica e del gas, la prima rimane l'ambito più segnalato dai cittadini.

A quasi due anni dall'apertura del mercato elettrico (luglio 2007) anche alle utenze residenziali civili, il settore dei servizi energetici presenta ancora numerose criticità per i consumatori finali. Troppo spesso lo squilibrio di poteri tra domanda e offerta ha visto soccombere il consumatore finale dinanzi a pratiche commerciali degli operatori a dir poco aggressive, favorite da una informazione ai cittadini pressoché inesistente, da un sistema di procedure tra venditori e distributori poco rodato e impreparato a rispondere con standard di qualità del servizio adeguati alle nuove esigenze del mercato emergente. Abbiamo assistito però ad un progressivo miglioramento del sistema, almeno per quel che concerne l'attività di regolazione, che, nell'ultimo anno, ha dimostrato di sviluppare una sensibilità forte nei confronti degli interessi dei consumatori finali.

**La bolletta (57%), i contatori (33%), le tariffe elevate (29%) e l'interruzione del servizio (25%)** sono le principali criticità riscontrate dai consumatori in questo settore.

Aumentano anche le segnalazioni di disservizi nell'ambito dei **servizi postali** che si attestano al 6%. La principale criticità individuata dai cittadini consiste in una carenza del servizio universale. La tipologia di disservizio più frequente riguarda le segnalazioni che provengono a livello territoriale da alcune zone periferiche dell'Italia. In alcuni paesi montani o delle isole, la posta non viene consegnata a domicilio ma i cittadini sono costretti a recarsi presso l'ufficio postale centrale di un paese di riferimento. Questa situazione crea un enorme disagio per i cittadini più svantaggiati, soprattutto anziani e disabili che hanno delle difficoltà a spostarsi.

I cittadini segnalano anche la "discontinuità del servizio", la posta non viene consegnata con frequenza giornaliera. A causare questo disservizio è soprattutto la carenza di personale.

La principale criticità del settore è stata individuata proprio nel **recapito della corrispondenza (19%)**, seguita da problemi legati a **Bancoposta (14%)**.

Il settore dei **contratti, beni e prodotti** è stato segnalato da 5 cittadini su 100; diminuiscono, dunque, le segnalazioni al 2007.

I cittadini individuano nella violazione dell'informazione pre-contrattuale sui beni, prodotti e servizi, la principale causa di disservizio del settore.

I consumatori trovano carente l'informazione sulle etichette dei prodotti anche quando vi sono delle leggi europee che impongono ai produttori norme d'informazione precise. Carenti le informazioni pre-contrattuali sui contratti di locazione, sui contratti proposti dalle società immobiliari e sui contratti, in generale, relativi ai prodotti (in primis elettrodomestici ed autovetture).

Le principali criticità del settore sono rappresentate dalla **garanzia sui prodotti** (48%), e dalla **conformità dei prodotti** (18%).

Le segnalazioni nel settore dei **trasporti** rappresentano il 5% delle segnalazioni totali. Si ricorda che in questo ambito rientrano il trasporto aereo, quello ferroviario a lunga percorrenza, l'alta velocità ed il trasporto extraurbano su gomma. Il trasporto urbano e locale rientrano tra i servizi forniti a livello locale e sono stati inclusi in quel settore. Anche se la percentuale di segnalazioni nei trasporti come numero assoluto non è molto elevata, la tipologia di disservizi grava tuttavia in maniera molto pesante sui consumatori. Il monopolio tuttora presente nell'ambito del **trasporto ferroviario** è la principale causa della carenza del servizio e della sua pessima qualità. I cittadini segnalano enormi disfunzioni anche per ciò che riguarda il **trasporto aereo** caratterizzato dai ritardi e dalle cancellazioni dei voli.

Il settore **delle assicurazioni** ha fatto registrare, nel corso del 2008, il 4% delle segnalazioni. I costi elevati, la mancanza di trasparenza, informazione e forme adeguate di tutela sono le principali criticità di questo ambito.

I costi delle assicurazioni, principalmente dell'RCA obbligatoria, gravano pesantemente sui bilanci delle famiglie, soprattutto in questo periodo di crisi. La liberalizzazione del settore e le norme a favore della concorrenza introdotte dalla legge Bersani non hanno prodotto benefici positivi e sicuramente non hanno inciso sui prezzi che rimangono molto elevati. Anche dal punto di vista della trasparenza le liberalizzazioni e le norme introdotte dal Codice del Consumo non hanno prodotto miglioramenti significativi, i cittadini denunciano un grave *deficit* di trasparenza quando stipulano contratti in questo ambito. Il settore più critico per i consumatori è quello dell'**RC Auto** (78%).

Le segnalazioni dei cittadini che si riferiscono ai singoli ambiti sono state "classificate" in maniera trasversale in base alle categorie dei dieci diritti del cittadino consumatore. Il quadro generale che ne emerge costituisce, per Cittadinanzattiva, la base empirica alla quale ancorare proposte, azioni e politiche per contrastare la violazione dei diritti e migliorare, conseguentemente, lo stato dei servizi.

### I diritti violati

Dalla valutazione dei cittadini i diritti che risultano essere più disattesi sono: il diritto all'informazione (18%), il diritto al servizio (18%) ed il diritto alla sostenibilità economica (16%).

Diritti	%
Diritto all'informazione	18
Diritto al servizio	18
Diritto alla sostenibilità economica	16
Diritto alla trasparenza	12

Diritto alla qualità	12
Diritto alla tutela	9
Diritto all'equità contrattuale	9
Diritto alla sicurezza	3
Diritto alla partecipazione civica	1
Diritto alla scelta	1
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.3 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Seguono le violazioni del diritto alla trasparenza (12%), alla qualità (12%), alla tutela (9%), all'equità contrattuale (9%), alla sicurezza (3%), alla partecipazione civica (1%), e alla scelta (1%).

## Il diritto all'informazione

Il diritto all'informazione indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a ricevere tempestivamente tutte le informazioni relative all'erogazione del servizio e alle modalità di tutela. Questo diritto si può intendere in due accezioni: una, più ampia, che lo estende ad un generale diritto del cittadino ad essere informato sui servizi, che grava non solo sull'erogatore del servizio ma anche sulle istituzioni, sulle autorità di vigilanza, sulle associazioni di consumatori, sugli organi di stampa. In una accezione più ristretta il diritto all'informazione si riferisce, invece, all'obbligo di informazione che grava sull'erogatore del servizio e che deve essere rispettato soprattutto in fase pre-contrattuale: senza informazione corretta il contratto non si perfeziona.

La violazione del diritto all'informazione si sostanzia in tutti gli ambiti proprio come la diversità e disparità di informazioni possedute tra le due parti, il cittadino da un lato, al quale arrivano solo alcune informazioni parziali oppure distorte, l'ente o l'azienda dall'altra parte che detiene le informazioni e che le usa per acquisire maggior peso contrattuale nei confronti del consumatore.

Per specificare i fenomeni che incidono negativamente sul diritto all'informazione, può essere utile analizzare dettagliatamente l'incidenza della violazione su tutti i settori.

Diritto all'informazione	%
TLC	24
PA	20
Energia	17
Banche	14
Prodotti	10
Poste	6
Trasporti	4
Assicurazioni	3
Servizi locali	3
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.4 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Il settore nel quale si registra una maggiore incidenza della violazione del diritto all'informazione è quello delle **telecomunicazioni** (24%).

Le violazioni del diritto all'informazione riguardano le condizioni contrattuali: gran parte dei contratti sono conclusi telefonicamente, gli utenti al momento di attivazione del

servizio riscontrano condizioni diverse da quelle indicate, spesso i consumatori non sono a conoscenza delle modalità di recesso dal contratto mentre la normativa che regola i contratti a distanza impone agli operatori di comunicare, prima verbalmente e poi per iscritto, queste modalità. I cittadini segnalano poi la violazione del diritto all'informazione causata dai servizi clienti delle diverse aziende. Tempi di attesa troppo lunghi, la difficoltà a contattare un operatore, la mancanza di informazioni e l'incompetenza degli operatori sono tra le principali cause di questo disservizio. Sulla violazione del diritto all'informazione nel 2008 hanno inciso pesantemente le segnalazioni relative alla telefonia mobile: in particolare, ci riferiamo alle rimodulazioni tariffarie dei piani telefonici operate da Tim e Vodafone tra agosto e settembre 2008 che hanno coinvolto milioni di utenti. Gli utenti hanno ricevuto un sms (quasi in contemporanea) dai due maggiori operatori di telefonia mobile, che li avvisava della rimodulazione dei vecchi piani tariffari e, quasi in tutti i casi, del conseguente aumento delle tariffe stesse. Sulla questione sono intervenute sia l'Antitrust che l'Agcom ed entrambe le autorità di vigilanza hanno giudicato poco trasparenti le modalità tramite le quali i gestori telefonici hanno informato i consumatori delle rimodulazioni del piano tariffario: un sms. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sanzionato Tim e Vodafone con una multa di 500 mila euro ciascuno per modifica unilaterale e sistematica dei piani tariffari senza che adeguate informative venissero fornite al consumatore.

**La pubblica amministrazione** (20%), insieme alle telecomunicazioni, è il settore dove si registra il più alto tasso di mancanza d'informazioni fornite ai cittadini. Il diritto all'informazione, che è uno dei diritti basilari del cittadino-consumatore, in un ambito come quello della pubblica amministrazione diviene fondamentale. Infatti, se nei settori liberalizzati in mancanza di informazioni fornite da un operatore ci si può rivolgere ad un altro, nel caso della pubblica amministrazione il cittadino non ha possibilità di scegliere e ed è costretto a soccombere. Dalla mancanza d'informazione deriva spesso la mancata attivazione di altri diritti: si pensi ai cittadini che non hanno potuto usufruire di agevolazioni fiscali perché non hanno ottenuto le certificazioni necessarie dagli uffici deputati a fornirle, oppure ancor prima non sono riusciti ad ottenere l'informazione su quali uffici fossero competenti. Particolarmente significative, in questo contesto, le *questioni* legate alla concessione del bonus sociale per l'energia, alla social card, alle agevolazioni ed assegni per le famiglie numerose: in tutti questi casi sono emerse delle enormi carenze di tipo informativo. In particolare, per quanto riguarda il bonus sociale sull'energia<sup>8</sup>, uno strumento introdotto dal Governo con l'obiettivo di sostenere le famiglie in condizione di disagio economico garantendo loro un risparmio sulla spesa annua per l'energia elettrica, si sono verificati enormi "buchi" nel meccanismo previsto per l'attivazione del bonus. La violazione del diritto all'informazione è il dato di fondo che caratterizza tutto il settore. Sia che si tratti di ricevere un rimborso dal fisco (23%) o di contestare una multa (27%) o di chiedere un permesso di soggiorno (24%) poco cambia: il cittadino ha difficoltà a trovare le informazioni necessarie.

**Per l'energia** (17%) la violazione del diritto all'informazione è stata individuata dai cittadini principalmente nel settore dell'elettricità e nelle informazioni scorrette fornite dalle aziende in fase pre-contrattuale e nella bolletta (30%). La liberalizzazione del servizio ha fortemente condizionato il comportamento delle aziende che si sono distinte per pratiche commerciali scorrette e per aver fornito agli utenti informazioni poco corrette

---

<sup>8</sup> Il bonus energia, cosiddetto bonus elettrico, introdotto dal Governo con la collaborazione dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, è il regime di compensazione della spesa sostenuta dai clienti domestici per la fornitura di energia elettrica.

ed incomplete. Gli strumenti di comunicazione predisposti dall'autorità di regolamentazione, seppur opportuni, sono stati tardivi e in alcuni casi poco efficaci. Raramente inoltre le imprese hanno collaborato allo sviluppo di un trasparente ed incisivo sistema di informazione, sia sulle opportunità del nuovo mercato liberalizzato, sia l'empowerment del cittadino all'interno del rapporto di servizio. Piuttosto si è assistito ad una speculazione commerciale attraverso informazioni ingannevoli e sfruttamento di vantaggi competitivi consolidati.

Per le **banche** (14%), la violazione del diritto all'informazione è causata principalmente dalla mancata informazione pre-contrattuale sui mutui (34%), i titoli o i prodotti proposti dalla banca (33%), dal mancato rilascio del foglio di sintesi e della proposta contrattuale prima della sottoscrizione del contratto, dalle mancate informazioni sul diritto alla privacy e sul trattamento dei dati.

Il settore bancario, per la difficoltà dei contratti e dei servizi che offre, da sempre è caratterizzato dalla necessità dei consumatori di avere informazioni chiare ancor prima della sottoscrizione del contratto. Anzi proprio dalla carenza di informazioni possono derivare dei gravi pregiudizi per il consumatore che, prima di sottoscrivere un contratto, deve sempre valutare se sia adatto al proprio profilo. Ad un *gap* informativo tra le parti sono legate le segnalazioni dei cittadini che hanno scoperto di essere titolari di obbligazioni o polizze-vita legate e garantite dalla Lehman and Brother solo dopo il fallimento del colosso americano.

Per quanto riguarda i **beni e i prodotti** (10%) la violazione del diritto all'informazione si riscontra nella carenza d'informazioni pre-contrattuali soprattutto quando i prodotti vengono acquistati on-line o tramite televendite. In questi casi, le informazioni fornite al consumatore, oltre ad essere carenti, sono anche *truffaldine*. Ad un prodotto vengono attribuite determinate caratteristiche che poi di fatto non possiede: non a caso le lamentele sulla non conformità dei prodotti sono il 18%.

Il diritto all'informazione viene violato 6 volte su 100 nell'ambito dei **servizi postali**. Ad incidere su queste segnalazioni è principalmente l'ambito dei servizi finanziari offerti da Poste Spa ed in particolare i servizi collegati a Bancoposta (14%).

La violazione è stata riscontrata nelle informazioni poco chiare fornite ai consumatori e relative alla vendita del prodotto finanziario Posta Vita collegato ai titoli Lehman, nelle informazioni poco chiare sul tipo di operazioni bancarie che possono essere effettuate alle Poste e nella scarsa informazione sulla tutela della privacy per ciò che concerne le operazioni effettuate tramite il servizio banco posta on line.

Nel settore dei **trasporti** la violazione si registra in una percentuale del 4%. Ad essere poco trasparenti sono le informazioni pre-contrattuali fornite per i contratti di trasporto aereo, sono poco chiare le informazioni fornite ai viaggiatori a bordo del treno quando il treno è fermo a causa di un guasto o per un forte ritardo, infine sono poco chiare anche le informazioni fornite sul costo dei biglietti.

## Il diritto al servizio

Il diritto al servizio indica il diritto di ogni cittadino-consumatore ad accedere al servizio senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. La categoria di servizio non si riferisce solo al servizio universale ma è estesa anche a servizi che tradizionalmente non sono considerati servizi universali ma che, per l'importanza e la centralità che rivestono nella vita dei cittadini, dovrebbero rientrarci. Il diritto al servizio è il primo ad essere elencato nella Carta dei



diritti del cittadino-consumatore di Cittadinanzattiva perché senza questo diritto verrebbero meno tutti gli altri. Nel corso del 2008 18 cittadini su 100, in tutti gli ambiti dei servizi, hanno denunciato la violazione di questo diritto fondamentale. Questo dato è estremamente preoccupante perché, anche rispetto agli anni passati, si registra un generale peggioramento dei servizi ed una carenza di servizi fondamentali, quali ad esempio il servizio idrico o la raccolta differenziata dei rifiuti, tale da escludere i cittadini, o buona parte di essi, dall'utilizzo di questi servizi.

Diritto al servizio	%
TLC	24
Servizi locali	18
Trasporti	17
PA	14
Poste	14
Energia	11
Prodotti	1
Assicurazioni	1
Banche	1
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.5 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

L'ambito in cui si registra la più alta violazione del diritto al servizio è quello delle **telecomunicazioni** (24%). Le segnalazioni sono fortemente influenzate dalle lamentele dei cittadini per ciò che riguarda Internet e la banda larga. Per quanto riguarda Internet i principali problemi riguardano l'accesso all'Adsl (42%), la banda larga in Italia rimane ancora un sogno per molti consumatori. Rispetto agli anni passati l'accesso al servizio è più diffuso; i problemi riguardano però la stabilità e continuità del servizio, infatti, la velocità e la qualità della connessione a internet non è garantita dalle compagnie telefoniche poiché dipende dal livello di congestione della rete e del server a cui ci si collega, a dispetto di quanto spesso viene promesso negli spot pubblicitari. Secondo il Rapporto sulla banda larga in Italia<sup>9</sup>, commissionato dal Ministero dello Sviluppo Economico, 7,5 milioni di italiani sono ancora oggi sprovvisti della banda larga. Il rapporto analizza a fondo, in un centinaio di pagine, la politica industriale e si interroga sulle strategie italiane per capire dove l'Italia vuole collocarsi tra 5-6 anni nel mercato della *broad band*, in termini di copertura e penetrazione della fibra per le comunicazioni. In primo piano il progetto di puntare sullo sviluppo della rete a fibra ottica, infrastruttura essenziale per il paese.

Problemi di accesso al servizio si registrano anche per la telefonia fissa, un cittadino aspetta anche 60 giorni per l'allaccio della linea, a fronte della media di 7 giorni prevista da quasi tutte le Carte di Qualità delle diverse compagnie telefoniche. In questo caso, gli viene di fatto impedito di accedere al servizio.

La caratteristica principale dei **servizi locali** è quella del mancato accesso al servizio da parte dei cittadini e conseguentemente della violazione del diritto al servizio (18%) dei cittadini stessi. I cittadini lamentano la mancata attivazione di un servizio locale (si pensi al servizio smaltimento rifiuti o all'erogazione di acqua potabile in alcune zone del

<sup>9</sup> Il Rapporto, redatto dall'Ing.Caio, consulente del Ministro Scaiola, si intitola "Portare l'Italia verso la leadership europea nella banda larga. Considerazioni sulle opzioni di politica industriale" ed è stato commissionato ad ottobre 2008 dal Ministero dello Sviluppo Economico.

territorio italiano) oppure l'inaccessibilità al servizio per la gran parte dei cittadini in quanto l'attivazione è ristretta e riservata ad un nucleo limitato di utenti (si pensi in questo caso ai problemi di accesso agli asili che mettono a disposizione un numero di posti assolutamente inadeguato rispetto alle richieste).

Spesso i cittadini pagano per un servizio del quale non usufruiscono: è quanto accaduto per anni, in diversi Comuni italiani, con il canone di depurazione delle acque reflue: tale canone, per la depurazione delle acque, appunto, veniva applicato sulla bolletta anche se di fatto non vi era un depuratore nel territorio di competenza ed i cittadini non godevano del servizio.

I servizi locali nei quali si sono riscontrate le principali violazioni del diritto al servizio sono: l'acqua (56%), i rifiuti (16%) ed il trasporto pubblico locale (11%).

La violazione del diritto al servizio è molto elevata anche nell'ambito dei **trasporti** (17%). Su questa tipologia di segnalazioni incide il trasporto ferroviario (47%), ci sono delle zone d'Italia che ancora oggi non sono servite dal servizio. In evidenza anche le segnalazioni relative alla carenza del servizio causata dalla scarsa frequenza dei treni. Si registrano violazioni del diritto al servizio per carenza di mezzi e linee anche per il trasporto su gomma relativo ad autobus extraurbani.

Molto elevata (14%) anche la percentuale di segnalazioni relative alla violazione del diritto al servizio nella **pubblica amministrazione**

I cittadini non hanno potuto usufruire dei servizi della pubblica amministrazione per due principali ragioni: il servizio esiste, ma i cittadini non vi hanno potuto accedere per carenza di informazione; il servizio non c'è, cioè non è proprio stato messo a disposizione dei cittadini.

Alla prima categoria appartengono tutte quelle segnalazioni relative alla mancata attivazione di agevolazioni e benefici dei quali i cittadini avrebbero potuto usufruire ma dai quali sono stati esclusi: l'acquisto di auto con Iva agevolata per i disabili, il bonus sociale, la social card, ecc., il posto auto riservato per i disabili.

Nella seconda categoria rientrano invece le segnalazioni relative alla presenza di barriere architettoniche negli uffici pubblici o sulle strade pubbliche che impediscono l'accesso ai disabili; le segnalazioni relative alla carenza di parcheggi gratuiti nelle città, la carenza di uffici pubblici nelle aree periferiche.

Il 14% dei cittadini ha poi denunciato la violazione del diritto al servizio nell'ambito delle **Poste**. Le segnalazioni si riferiscono alla carenza del servizio postale universale (cioè quello del recapito della posta gestito ancora esclusivamente da Posteitaliane): le segnalazioni sul recapito della posta sono il 59% di tutto il settore. La posta non viene distribuita in alcuni paesi montani o zone periferiche dell'Italia, in altre zone, ad esempio alle isole, viene recapitata in maniera discontinua.

La violazione del diritto al servizio nell'ambito dell'**energia** (11%) causa parecchi disagi ai cittadini.

In evidenza le segnalazioni di consumatori che sono rimasti senza il servizio, anche per 3 mesi, a causa del passaggio da un gestore all'altro: tutto ciò in aperta violazione delle disposizioni dell'AEEG che impongono la continuità delle forniture. Pesanti i disservizi causati dall'interruzione del servizio per morosità: le aziende non provvedono a riallacciare il servizio nei tempi previsti dall'Autorità.

## Il diritto alla sostenibilità economica

Il diritto alla sostenibilità economica indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a poter usufruire di servizi che siano non solo accessibili ma anche sostenibili nel tempo da un punto di vista economico.

Le violazioni del diritto alla sostenibilità economica si riferiscono ai costi dei servizi che sono diventati insostenibili per la maggior parte degli italiani. La crisi economica ha aggravato una situazione già pesante da alcuni anni.

Dal confronto dell'incidenza di questo diritto nei singoli settori, appare chiaro che i costi dei servizi sono considerati insostenibili in tutti gli ambiti, tranne che in quello dei servizi postali.

Diritto alla sostenibilità economica	%
Banche	24
Energia	16
TLC	13
Prodotti	11
PA	10
Trasporti	9
Servizi locali	9
Assicurazioni	7
Poste	3
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.6 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

**Le banche** (24%) rappresentano il servizio ritenuto più caro dai consumatori. Le banche e le finanziarie costano sempre di più agli italiani che denunciano l'enorme difficoltà a sostenerne il peso dei pagamenti; allo stesso tempo, in un momento di crisi come quello che l'Italia sta attraversando, i cittadini non possono fare a meno di ricorrere alle banche e alle finanziarie per richiedere il credito necessario per far fronte alle difficoltà che sono più evidenti in questo periodo. Seguono l'energia luce e gas (16%), le telecomunicazioni (13%), i prodotti (11%), la pubblica amministrazione (10%), i trasporti (9%), i servizi locali (9%), le assicurazioni (7%) e i servizi postali (3%).

## Il diritto alla trasparenza

Il diritto alla trasparenza indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a ricevere informazioni, comprensibili, chiare e trasparenti in ogni fase del suo rapporto con l'erogatore del servizio (dalla fase pubblicitaria-promozionale sino alla fase dell'eventuale recesso e reclamo).

Diritto alla trasparenza	%
TLC	19
PA	17
Energia	15
Banche	14
Prodotti	10
Servizi locali	10
Assicurazioni	6

Trasporti	5
Poste	4
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.7- Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Gli ambiti nei quali il diritto alla trasparenza è disatteso più frequentemente sono: le telecomunicazioni (19%), la pubblica amministrazione (17%), l'energia (15%), le banche (14%), i prodotti (10%) ed i servizi locali (10%).

I disservizi riferiti dai cittadini nell'ambito del diritto alla trasparenza possono essere riassunti in alcune categorie principali: condizioni contrattuali poco trasparenti, modalità di determinazione dei prezzi dei servizi poco chiare, pubblicità ingannevole, modalità di accesso agli atti e alle informazioni poco trasparente, fatture poco trasparenti. A differenza della casistica relativa al diritto all'informazione, dove si riscontra una totale assenza di informazioni che in alcuni casi escludono dalla fruizione del servizio, nella casistica sul diritto alla trasparenza si riscontra la carenza di informazioni su quel servizio e spesso la volontarietà dell'erogatore di ingannare l'utente presentando condizioni poco trasparenti o addirittura completamente diverse da quelle reali: si pensi ai casi di pubblicità ingannevole.

Nell'ambito delle **telecomunicazioni**, la violazione del diritto alla trasparenza si riscontra principalmente nelle offerte commerciali poco trasparenti, nei contratti e nella bolletta (30%) per telefonia fissa. I consumatori considerano poco chiari e trasparenti i contratti e le bollette sia in termini di contenuti (vi sono delle voci che non comprendono) sia in termini di forma, ritengono cioè troppo piccoli graficamente i caratteri che li compongono.

Nell'ambito della **pubblica amministrazione**, la principale voce che condiziona le segnalazioni sulla trasparenza è quella che si riferisce agli atti amministrativi (20%). Le violazioni del diritto alla trasparenza sono caratterizzate dalle informazioni poco trasparenti su pratiche amministrative, ricorsi o procedure per ottenere un rimborso.

A differenza delle denunce sul diritto alle informazioni, in questo caso i cittadini sono riusciti a presentare una pratica ma non riescono ad ottenere in corso d'opera informazioni sulla procedura che li riguarda, contrariamente da quanto stabilito dalla normativa sulla trasparenza degli atti amministrativi. In evidenza, le segnalazioni relative alla poca trasparenza e chiarezza delle modalità per presentare un ricorso in caso di multe (79%) o di cartelle esattoriali (30%): i cittadini ritengono poco trasparenti le indicazioni del responsabile del procedimento e dei tempi di prescrizione.

Per **l'energia**, **le banche** ed i **prodotti**, le violazioni del diritto alla trasparenza si riscontrano in contratti poco trasparenti, tariffe e costi poco trasparenti, pubblicità ingannevole.

I cittadini considerano poco trasparenti i **servizi locali** per ciò che concerne le modalità di determinazione delle tariffe locali, i contratti di servizio, le modalità che determinano le graduatorie delle asili nido, gli appalti, le fatture di acqua e rifiuti.

## Il diritto alla qualità

Il diritto alla qualità indica il diritto di ogni cittadino-consumatore ad usufruire di un servizio effettivamente corrispondente agli standard (ad esempio affidabilità e continuità del servizio) previsti dalle condizioni contrattuali e dalle relative Carte della Qualità del Servizio. Il cittadino ha inoltre diritto ad un progressivo miglioramento degli standard da parte degli enti erogatori.

Diritto alla qualità	%
TLC	21
PA	19
Trasporti	15
Prodotti	13
Energia	11
Servizi locali	11
Poste	8
Assicurazioni	1
Banche	1
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.8 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

I settori nei quali è stata riscontrata la più bassa qualità dei servizi offerti ai cittadini sono: le telecomunicazioni (21%), la pubblica amministrazione (19%), i trasporti (15%), i prodotti (13%), i servizi locali (11%) e l'energia (11%).

Ad incidere negativamente sul diritto alla qualità sono i ritardi, riscontrati principalmente nell'ambito delle telecomunicazioni, della pubblica amministrazione e dei trasporti.

Il principale ostacolo alla realizzazione di servizi di pubblica utilità basati su standard di qualità realmente rispondenti alle esigenze dei cittadini-consumatori è costituito dal fatto che il più delle volte gli standard sono decisi dai gestori dei servizi stessi senza alcun confronto con le associazioni dei consumatori.

Nell'ambito delle **telecomunicazioni** la violazione della qualità viene percepita nei tempi di attesa troppo lunghi per l'attivazione di un nuovo servizio su una linea già attiva, per il trasloco della linea (si aspettano anche 45 giorni per trasferire il proprio numero con lo stesso operatore da una zona all'altra) e per i tempi di risposta ai reclami.

Nell'ambito della **pubblica amministrazione**, la qualità dei servizi forniti risulta essere ben al di sotto delle aspettative dei cittadini. La riforma e la riorganizzazione della pubblica amministrazione non sembrano aver inciso significativamente sul livello di qualità del servizio pubblico che risulta essere carente sotto diversi punti di vista.

Ad incidere negativamente sulla qualità sono i ritardi e l'affidabilità e continuità del servizio. I cittadini denunciano ritardi nel rilascio di documenti, ritardi nella liquidazione di rimborsi dovuti, ritardi nell'espletamento delle pratiche, ritardi nelle risposte ad un ricorso, ritardi nelle risposte di accesso agli atti.

Nei **trasporti** la qualità del servizio è carente a causa dei ritardi, del sovraffollamento, della fatiscenza dei mezzi e delle scarse condizioni igieniche dei mezzi.

Nell'ambito dei prodotti i consumatori individuano il basso livello di qualità del servizio nei ritardi nella consegna dei prodotti ordinati, nei difetti di conformità dei prodotti e nel mal funzionamento dei siti internet per gli acquisti on-line.

Anche per **l'energia** la principale violazione del diritto alla qualità si sostanzia nei ritardi. In particolare, si registrano ritardi nell'erogazione del servizio a seguito del distacco per morosità.

I servizi **pubblici locali** sono caratterizzati dalla scarsa qualità del servizio sia dal punto di vista dei ritardi che della discontinuità e disomogeneità nell'erogazione del servizio fornito.

I ritardi che incidono sulla qualità dei servizi devono essere intesi sia come ritardi nell'erogazione del servizio, i trasporti locali sono l'esempio più eloquente, sia come ritardi di risposta alle istanze dei cittadini. Quasi nessuna società di servizio o Comune

ha ad oggi fornito risposte ai cittadini che chiedono la restituzione del canone di depurazione ingiustamente pagato.

## Il diritto alla tutela

Il diritto alla tutela indica il diritto di ogni cittadino-consumatore ad attivare azioni di tutela sia individuali che collettive tra quelle previste dalle norme vigenti

Tra tutte le segnalazioni relative ai servizi di pubblica utilità sono state riscontrate tre tipologie principali di violazione del diritto alla tutela:

- l'inadeguatezza delle forme di tutela previste perché ad esempio troppo complesse od onerose per il cittadino;
- la violazione delle norme di tutela previste dal legislatore e l'assenza di un sistema di controlli e sanzioni atto a contrastare tali violazioni.
- l'assenza di norme che prevedono modalità di tutela atte a contrastare la violazione del diritto subito dall'utente.

Nei casi in cui si riscontrano violazioni del diritto alla tutela, il consumatore sa di avere ragione e di aver diritto ad ottenere "giustizia" nei confronti dell'ente o dell'azienda che lo ha *versato*. Rinuncia però a difendersi perché ritiene che far valere i propri diritti è troppo oneroso in termini di costi e di tempi. In questi casi le forme di tutela "classiche" come l'azione giudiziaria possono risultare del tutto inadeguate a contrastare le violazioni. Ad esempio, se nel campo delle telecomunicazioni non fosse stata introdotta la conciliazione come forma di tutela alternativa all'azione giudiziaria, la voce di milioni di utenti sarebbe rimasta inascoltata. Infatti, è poco credibile che i cittadini che hanno esperito la conciliazione, in casi di danni subiti il cui valore economico si attesta su un centinaio di euro, avrebbero intentato un'azione legale per cifre così basse.

In altri casi, dove non sono previste forme di tutela alternative come la conciliazione, il cittadino singolo non ha voce nei confronti della controparte più forte: in questo contesto sarebbe quanto mai urgente introdurre forme di tutela collettiva come la class-action.

Vediamo quali sono i settori nei quali i cittadini hanno denunciato la violazione di questo diritto.

Diritto alla tutela	%
PA	29
TLC	22
Banche	12
Prodotti	10
Energia	8
Servizi locali	7
Trasporti	6
Assicurazioni	5
Poste	2
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.9 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

La pubblica amministrazione (29%), le telecomunicazioni (22%), le banche (12%) ed i prodotti (10%) sono gli ambiti nei quali i cittadini si sentono meno tutelati.

Nell'ambito della **pubblica amministrazione**, nel caso di violazione di un proprio diritto per il cittadino, è difficile ricevere una tutela adeguata in quanto le modalità di tutela previste sono inefficaci oppure non è stata prevista alcuna modalità.

Ad esempio i ricorsi al Tar o al Garante del Contribuente sono considerati troppo onerosi dagli utenti sia in termini di costi che di tempo. Le segnalazioni evidenziano l'inesorabile distanza che separa il singolo dalla pubblica amministrazione. I cittadini sono in una posizione di *inferiorità*, al di fuori dei meccanismi di partecipazione, di decisione e di controllo. Il divario tra le due posizioni aumenta ancora di più quando il singolo si trova a dover attivare forme di tutela per far valere i propri diritti nei confronti della pubblica amministrazione. Ad esempio, non è prevista alcuna forma di rimborso per i disagi arrecati ai cittadini da ritardi causati dalla pubblica amministrazione. Un cittadino che aspetta sei anni per ricevere un rimborso Irpef non è risarcito in alcun modo, anzi, non ha neanche diritto agli interessi maturati sulla cifra nel tempo. Nel caso in cui avviene l'opposto, cioè è un cittadino ad essere debitore nei confronti del fisco, gli vengono attribuiti interessi di mora, spese, ecc..

In alcuni casi il Pit Servizi raccoglie lo sfogo di cittadini che denunciano di aver subito ingiustizie o vessazioni da parte di impiegati di uffici pubblici e di non sentirsi tutelati in alcun modo da questi soprusi. In questi casi, le norme sulla valutazione dell'operato dei dipendenti della pubblica amministrazione, introdotte dal Ministro Brunetta, potrebbero essere un buon deterrente per questo tipo di violazioni.

Per ciò che riguarda le **telecomunicazioni** al primo posto tra le segnalazioni dei cittadini, che hanno denunciato di non essersi sentiti adeguatamente tutelati, vi è l'addebito di costi in caso di recesso dal contratto. A due anni dall'entrata in vigore della Legge 40/2007 (Legge Bersani) che ha vietato agli operatori di telefonia di imporre vincoli temporali e spese per il recesso dai contratti, tutti gli operatori continuano ad addebitare delle spese agli utenti al momento della chiusura del contratto. Anche per i contratti relativi ai servizi forniti dalle pay tv le segnalazioni di questa scorrettezza sono frequenti. Tutti gli operatori giustificano questi costi come "spese sostenute dall'operatore", in realtà non si tratta di nulla di più del *vecchio dazio* della penale per il recesso.

In questo caso sarebbe quanto mai urgente introdurre forme di tutela adeguata utile a far emergere queste violazioni che riguardano la generalità degli utenti. Prima che l'entrata in vigore della class-action fosse rimandata (da luglio 2008 a data da definire), Cittadinanzattiva stava istruendo un'eventuale azione collettiva proprio in questo ambito. I diritti che i cittadini si sono visti negare dalle **banche** e dalle **finanziarie** riguardano: la rinegoziazione del mutuo, l'estinzione anticipata del mutuo, la portabilità del mutuo, la gratuità della chiusura del conto corrente, la cancellazione dell'ipoteca, la cancellazione dalla banca dati dei cattivi pagatori. In tutti questi casi i cittadini sapevano di avere questi diritti, ma non hanno trovato una modalità di tutela adeguata per farli rispettare. La grande maggioranza ha giudicato troppo onerosa in termine di tempi e di costi un'azione legale nei confronti delle banche. In questo campo la *class action* risulterebbe essere, ancora una volta, lo strumento di tutela più adeguato.

Nell'ambito dei **beni** e **prodotti** risulta troppo oneroso far valere i propri diritti nel caso di violazione del diritto alla garanzia sui prodotti o di acquisto di prodotti effettuati all'estero. In entrambi i casi le procedure da attivare, ricorso al Giudice di Pace nel primo caso, procedure internazionali (comunitarie o extracomunitarie) nel secondo, scoraggiano i consumatori che spesso accettano le *prevaricazioni*.

## Il diritto all'equità contrattuale

Il diritto all'equità contrattuale indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a poter recedere dal contratto di fornitura e di accesso a un determinato servizio, nel rispetto delle norme vigenti e senza sottostare a clausole contrattuali palesemente vessatorie nei

suoi confronti. La violazione del diritto all'equità contrattuale si riscontra in tutte quelle situazioni nelle quali si viene a creare un'asimmetria contrattuale tra le parti. Il gestore del servizio, pubblico o privato che sia, sfruttando la necessità del cittadino di fruire del servizio, si pone in una posizione di superiorità imponendo vincoli contrattuali e clausole vessatorie. È quanto accaduto nel settore dell'energia che all'indomani della liberalizzazione ha fatto registrare questo tipo di violazioni causate dall'aziende a danno degli utenti.

Diritto all'equità contrattuale	%
Energia	42
TLC	20
Prodotti	16
Banche	13
Assicurazioni	3
PA	2
Trasporti	2
Servizi locali	2
Poste	1
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.10 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Nell'ambito dell'energia 42 cittadini su 100 hanno denunciato la violazione del diritto all'equità; seguono, ma con un ampio margine di distanza, le telecomunicazioni (20%), i prodotti (16%) e le banche (13%).

La violazione del diritto all'equità contrattuale è stata segnalata soprattutto per il settore dell'**energia**. Si è riscontrato un atteggiamento a dir poco ambiguo da parte di alcuni operatori, ed in particolare dell'ex monopolista, nel proporre le offerte commerciali agli utenti. In particolare, in alcuni casi, si è volutamente ingenerata confusione nei consumatori tra società entrate nel mercato liberalizzato e vecchi gestori, che, ad esempio, hanno apportato delle minime variazioni nella denominazione societaria. Al momento della proposta commerciale non è stato specificato che si trattava di una nuova società operante nel mercato libero con altre tariffe e proposte commerciali, diverse da quelle della società operante nel mercato così detto di maggior tutela. Tutto ciò ha contribuito ad alimentare l'*asimmetria* contrattuale tra azienda e consumatore.

A fronte di un atteggiamento commerciale così palesemente scorretto Cittadinanzattiva ha ritenuto opportuno segnalare tali comportamenti all'AEEG e all'Antitrust, con le quali si auspica un approfondimento delle questioni.

**Nelle telecomunicazioni**, nonostante i provvedimenti introdotti dalle cosiddette Leggi Bersani e dalle Direttive europee in ambito di pratiche commerciali sleali, permane un'enorme asimmetria contrattuale e squilibrio tra le parti. La violazione del diritto all'equità contrattuale si riscontra, principalmente, nella modifica unilaterale del contratto da parte della compagnia telefonica e nel mancato rispetto delle modalità di recesso da parte dell'operatore.

I contratti tra **banche** ed utenti risultano essere parecchio sbilanciati a favore delle prime: da ciò deriva la violazione del diritto all'equità contrattuale.

Nonostante siano state introdotte norme che vietano alle banche di proporre contratti che *vessino* la parte più debole, i consumatori dichiarano di essersi trovati, al momento della sottoscrizione del contratto, in una condizione di partenza già svantaggiata rispetto alla propria controparte.



Di fatto a causare la violazione del diritto all'equità sono: clausole vessatorie, inadempimenti contrattuali, modifiche unilaterali del contratto e mancato rispetto del diritto di recesso.

### Diritto alla sicurezza

Il diritto alla sicurezza indica il diritto di ogni cittadino-consumatore ad un servizio erogato in maniera sicura dal punto di vista dell'incolumità fisica, della sicurezza ambientale, della sicurezza economica e della tutela della privacy.

Diritto alla sicurezza	%
PA	32
Servizi locali	21
Prodotti	20
Trasporti	10
Poste	8
TLC	6
Banche	2
Energia	1
Assicurazioni	0
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.11 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Il diritto alla sicurezza viene violato di più nella pubblica amministrazione (32%), nei servizi locali (21%) e nei prodotti (20%).

Le segnalazioni sulla violazione del diritto alla sicurezza nella **pubblica amministrazione** sono fortemente influenzate dalle segnalazioni sulla mancata sicurezza degli edifici scolastici (82%). Le segnalazioni sugli edifici scolastici riguardano tutte le problematiche connesse alla mancata messa a norma degli istituti scolastici per ciò che concerne le norme antisismiche, le norme sugli incendi ed in generale le norme sulla sanità e salubrità delle strutture scolastiche.

Anche in questo campo si registra una carenza d'informazioni fornite ed il diniego dell'accesso agli atti e ai documenti attestanti l'agibilità degli istituti e la messa a norme degli stessi.

Cittadinanzattiva è impegnata da anni su questo fronte e, tramite la rete della Scuola di cittadinanza attiva, promuove, tra l'altro, la cultura della prevenzione e dell'informazione con la campagna "Imparare sicuri". Purtroppo, a novembre 2008, si è verificato un grave episodio legato al mancato rispetto delle norme sulla sicurezza degli edifici scolastici: il crollo di un solaio in un istituto superiore di Torino ha causato la morte di uno studente e ferito altri due alunni.

Per i **servizi locali** le violazioni del diritto alla sicurezza sono causate da situazioni che creano pericoli per i consumatori sia per la propria sicurezza fisica che per l'ambiente circostante. Ad essere poco sicuri e a creare pericoli per l'incolumità dei cittadini sono i trasporti locali e la cattiva manutenzione delle strade, ma anche i rifiuti tossici, l'acqua inquinata, le centrali e le discariche.

Nell'ambito dei **prodotti** le violazioni del diritto alla sicurezza si riferiscono a prodotti alimentari nocivi e a prodotti difettosi e pericolosi.

È sempre più frequente la contraffazione di prodotti alimentari e di prodotti di uso comune, particolarmente gravi le violazioni delle norme comunitarie sulla sicurezza dei giocattoli.

## Il diritto alla partecipazione civica

Il diritto alla partecipazione civica indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a svolgere un ruolo attivo nei processi di definizione, erogazione e valutazione del servizio. I settori in cui tale diritto viene violato più frequentemente sono: la pubblica amministrazione (49%), i trasporti (18%) e i servizi locali (12%).

Diritto alla partecipazione civica		%
PA		49
Trasporti		18
Servizi locali		12
Assicurazioni		8
Energia		3
Banche		3
Poste		3
TLC		3
Prodotti		0
<b>Totale</b>		<b>100</b>

Tab.12 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Nell'ambito della pubblica amministrazione, dei servizi locali e dei trasporti, i cittadini segnalano di essere stati esclusi da meccanismi di partecipazione civica.

Nell'ambito della pubblica amministrazione l'esclusione dei cittadini da meccanismi di *determinazione, definizione e controllo* sul servizio è palese.

La riforma dei servizi locali contenuta nella Legge Finanziaria 2008, con l'introduzione del comma 461, ha ufficializzato il diritto alla partecipazione civica dei cittadini-consumatori come Cittadinanzattiva aveva richiesto da tempo. I cittadini, però, nella pratica continuano ad essere esclusi da tale meccanismi.

## Il diritto alla scelta

Il diritto alla scelta indica il diritto di ogni cittadino-consumatore a scegliere l'ente o l'azienda a cui rivolgersi per ricevere un determinato servizio e a poter comparare le condizioni economiche e le tecniche di fornitura del servizio.

In linea di principio, il diritto alla scelta dovrebbe seguire il passo delle liberalizzazioni: tanti più sono gli operatori o gli enti ai quali il cittadino si può rivolgere tanto maggiore sarà la sua possibilità di scelta. L'esperienza della liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni, che per primo è stato liberalizzato, ha dimostrato che non sempre il binomio "liberalizzazioni-possibilità di scelta" vanno di pari passo. La più alta percentuale di segnalazioni riguardanti il diritto alla scelta si registra nel settore delle telecomunicazioni (48%) e dell'energia (23%).

Diritto alla scelta	%
TLC	48
Energia	23
Assicurazioni	11
Banche	8
PA	6
Prodotti	5
Poste	0
Trasporti	0
Servizi locali	0
<b>Totale</b>	<b>100</b>

Tab.13 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Per le **telecomunicazioni** la violazione del diritto alla scelta si evidenzia nelle segnalazioni relative al mancato rilascio della rete a danno del nuovo operatore in caso di portabilità del numero o del servizio Internet. Di fatto, l'utente non può scegliere liberamente il nuovo operatore finché la rete è occupata dal vecchio. La difficoltà di confrontare le tariffe della telefonia mobile con un sistema di valutazione uniforme e comune a tutti gli operatori limita, in parte, il diritto di scelta del consumatore.

Per l'**energia** sono i vincoli contrattuali imposti agli utenti e le difficoltà di passare da un gestore all'altro a costituire dei seri ostacoli al diritto di scelta. Una concorrenza ancora da realizzare, in un mercato che risente moltissimo dei vantaggi competitivi dei vecchi fornitori, non riesce a svincolare la domanda di mercato lontano dal regime tutelato, ove certamente riuscirebbe ad incidere maggiormente sullo sviluppo di una sana concorrenza competitiva.

Questo il quadro generale che emerge dalle segnalazioni dei cittadini. È del tutto evidente che le problematiche individuate richiedono, il più delle volte, una tutela collettiva in quanto i singoli sono troppo deboli (sia sotto il profilo economico che sotto quello del potere contrattuale) per poter contrastare le aziende o gli enti pubblici. La conciliazione e la class-action sono senza dubbio le forme di tutela collettiva più adeguate per rispondere alle richieste dei cittadini. Entrambi gli argomenti meritano un adeguato approfondimento.

## CAPITOLO SECONDO<sup>10</sup>

### La tutela collettiva

#### 1. La conciliazione oggi, la class action domani?

È crescente da parte di Cittadinanzattiva l'utilizzo della conciliazione come metodo di risoluzione delle controversie che riguardano i cittadini consumatori e le grandi aziende che erogano servizi di interesse generale.

Tale strumento, in particolare la procedura paritetica, è stato utilizzato per risolvere il 7.5% dei casi trattati dal PiT servizi. L'impatto dell'utilizzo della conciliazione potrebbe essere ben più significativo se lo strumento venisse implementato nell'ambito della Pubblica Amministrazione dove si registrano invece sporadiche e limitate applicazioni.

Oltre ai casi direttamente trattati, il servizio Pit garantisce una adeguata informazione e assistenza anche per l'attivazione delle procedure di conciliazione camerale (nei casi che riguardano ad esempio servizi turistici, o acquisto di prodotti, diritto di garanzia ecc..) oppure presso i Corecom (per le controversie con operatori di telecomunicazioni).

Più in generale può tranquillamente affermarsi che le associazioni dei consumatori sono oramai accreditati soggetti di offerta conciliativa all'interno del più articolato e ampio contesto della giustizia alternativa. Lo testimonia anche il buon esito delle conciliazioni gestite dalle Associazioni dei consumatori con una altissima percentuale di accettazione dell'accordo raggiunto che dimostra un buon gradimento da parte dei cittadini. È da valutare positivamente la percentuale del 3.10% dei cittadini che non accetta la proposta risolutiva della controversia individuata dalla commissione paritetica, a dimostrazione del fatto che il cittadino mantiene il pieno potere in ordine alla conclusione della procedura conciliativa. La commissione potrà anche individuare la migliore soluzione possibile al problema, ma la vera ricchezza della conciliazione sta nel fatto che è il cittadino a valutare se la soluzione individuata è la migliore possibile rispetto alle proprie esigenze e bisogni.

GLI ESITI DELLE CONCILIAZIONI PARITETICHE			
Esito positivo (accordo raggiunto)	Esito negativo (mancato accordo)	Accordo non accettato dal consumatore	Mancata adesione al tentativo di conciliazione da parte dell'azienda
93.3%	2.71%	3.10%	0.7%

Tab.1 - Fonte:Cittadinanzattiva su dati "Secondo Rapporto sulla diffusione della giustizia alternativa in Italia"- ISDACI 2008

L'importanza della molteplicità della offerta conciliativa rappresenta per il cittadino una opportunità di **esercizio quotidiano di quella democrazia partecipativa** a cui l'Unione Europea sta ponendo una particolare attenzione, che passa infatti anche attraverso la possibilità di poter risolvere in tempi rapidi, con procedure snelle, semplici ed economiche, le vicissitudini legate a mal funzionamento e disservizi delle utenze (dal telefono, al gas, all'elettricità) spesso fonte di disagi anche seri per fasce deboli della popolazione.

<sup>10</sup> A cura di Liliana Ciccarelli con il contributo di Giustino Trincia.

*“In un'economia sempre più orientata verso i consumatori, globalizzata e digitale, un mercato unico che risponda in maniera efficiente alle esigenze dei consumatori favorisce la creazione di una situazione in cui prosperano l'innovazione e la competitività. Favorendo la partecipazione attiva dei cittadini al buon funzionamento dei mercati si difendono condizioni competitive ottimali. In particolare, l'accesso ai mezzi di ricorso da parte dei consumatori nel caso in cui i loro diritti vengano lesi dagli operatori commerciali, favorisce la fiducia nei mercati e ne migliora le loro prestazioni”.* È così che si apre il Libro Verde della Commissione Europea<sup>11</sup> sui “mezzi di ricorso collettivo dei consumatori”, ove si presentano, e si valuta la migliore combinazione dei due strumenti principali di difesa dei diritti dei consumatori: la conciliazione e la class-action.

La diffusione di tali strumenti in materia di consumo è infatti oramai largamente diffusa in Europa seppur con diverse forme sia per quanto riguarda il sistema delle azioni collettive risarcitorie che sistemi stragiudiziali. Mentre l'Italia discute ormai da anni sull'introduzione della class-action, la Commissione Europea ha nel suo programma specifico per gli anni 2007/2013 l'*enforcement* dei diritti dei consumatori con particolare riferimento alle forme di tutela collettiva risarcitoria. Insomma si ragiona oramai (anche a seguito della emanazione del Libro Bianco sul diritto al risarcimento del danno da violazione di normativa Antitrust)<sup>12</sup> nell'ottica di una azione collettiva risarcitoria comunitaria. Strada obbligata in considerazione dei dati che emergono dallo studio di valutazione che ha preceduto l'avvio della consultazione europea con il Libro Verde da cui risulta:

- la presenza oramai in Europa di 13 Stati che hanno adottato diverse e non uniformabili forme di class action a tutela dei cittadini consumatori;
- un consumatore europeo su cinque non è disposto ad adire un tribunale per meno di 1000 euro e la metà dichiara di non voler rivolgersi ad un tribunale per meno di 200 euro;
- il 76% dei consumatori sarebbe più propenso a difendere i propri diritti in tribunale se potesse associarsi ad altri consumatori;
- il 39% dei consumatori europei ritiene che sia agevole risolvere controversie con operatori commerciali attraverso sistemi di conciliazione e ADR – Alternative Dispute Resolution - (la situazione è assai diversa in ciascun Paese dove la fiducia dei consumatori nelle ADR va dal 47% di Finlandia e Danimarca, 45% della Svezia al 19% del Portogallo, 12% Bulgaria);
- il 10% delle richieste collettive di risarcimento comporta un elemento transfrontaliero.

STRUMENTI DI TUTELA COLLETTIVA IN EUROPA IN AMBITO CONSUMENRISTICO	
Azione Collettiva risarcitoria	Sistemi di accordi negoziali tra consumatori e aziende
Bulgaria	Austria
Danimarca	Belgio
Finlandia	Estonia
Germania	Ungheria
Grecia	Irlanda
Lituania	Italia
Olanda	Lettonia

<sup>11</sup> COM (2008) 794 . Parere reso da Cittadinanzattiva disponibile su [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)

<sup>12</sup> COM (2008) 165

Norvegia	Polonia
Portogallo	Slovacchia
Romania	
Spagna	
Svezia	
Regno Unito	

Tab.2 Fonte: Cittadinanzattiva su dati Commissione Europea 2008

I diversi meccanismi di class action sono stati applicati fino ad ora in un numero abbastanza limitato di casi. La Commissione Europea ha infatti registrato **326** casi di attivazione di azioni collettive risarcitorie. Il dato sul numero di cittadini coinvolti è tuttavia di assoluta rilevanza: basti considerare che in Portogallo una causa collettiva contro una azienda di telecomunicazione ha permesso di risarcire circa **3 milioni di cittadini** vittime di fatturazioni errate.

Sia la class-action che la conciliazione pongono l'accento sul punto del *ristoro economico* a favore del consumatore, elemento che manca nell'altro strumento pure importante di azione di tutela collettiva rappresentato dalle azioni inibitorie diffuse in numerosi Paesi tra i quali l'Italia (oltre naturalmente alla previsione della inibitoria transfrontaliera, Direttiva 98/27/CE).

In Italia la conciliazione paritetica, quale esperienza anche di partecipazione attiva da parte dei cittadini, si è affermata non a caso nei contesti di mercati liberalizzati ove operano una molteplicità di attori sottoposti a continui stimoli concorrenziali che erogano servizi attraverso strumenti contrattuali standardizzati.

È lo stesso scenario dove è invocata la *class-action* proprio per la capacità di gestire singole situazioni assai diffuse di lesione dei diritti derivanti da una medesima condotta illecita dell'azienda.

Piccoli soprusi, ma anche disservizi e standard di qualità non adeguati o non rispettati che, moltiplicati per milioni di utenti, rappresentano "zone grigie" dei mercati e disagi e danni per i cittadini spesso erroneamente sottovalutati.

Il senso dei protocolli nazionali di conciliazione, come pure degli accordi di carattere locale già siglati, sta proprio nel non sottovalutare i tanti piccoli disagi della vita quotidiana che possono invece essere risolti; inoltre tali protocolli e relativi regolamenti, che garantiscono il funzionamento delle conciliazioni paritetiche, rappresentano dei *validissimi osservatori sulle politiche commerciali* delle aziende e sul livello di mantenimento di standard di qualità. I numeri complessivi delle conciliazioni svolte in Italia<sup>13</sup> non rappresentano un efficace elemento di deterrenza nei riguardi delle aziende: hanno però consentito di avere elementi certi e condivisi sul livello qualitativo di prestazioni erogate superando la autoreferenzialità dei servizi di reclamo delle singole aziende e la logica del rapporto con i cittadini consumatori basata esclusivamente su indagini di *customer satisfaction*.

La conciliazione per sue caratteristiche quali economicità, semplicità di accesso e di procedura si presta bene a risolvere svariate situazioni di disservizi come rappresentato sulla base dell'esperienza delle conciliazioni svolte in questi anni dalla tabella esemplificativa che segue:

<sup>13</sup> Nel 2008 sono state circa 24.000 considerando l'esperienza dei Corecom, Camere di Commercio, Associazioni di Consumatori e organismi privati accreditati.

Settori	Oggetto di conciliazione paritetica
Telefonia fissa	Disconoscimento traffico numerazioni non geografiche
	Disconoscimento connessioni traffico internet
	Attivazioni servizi non richiesti
	Ritardo riparazione guasti
	Errata sospensione linea
	Contestazione traffico
	Ritardo disattivazione servizi
	Ritardo attivazione servizi
	Errata fatturazione
	Mancanza presa in carico del reclamo/segnalazione guasti formulato dall'utente
Telefonia mobile	Contestazione profilo tariffario
	Modifiche unilaterale piano tariffario
	Restituzione credito residuo
	Mancata presa in carico del reclamo formulato dall'utente
Servizi Postali	Smarrimento pacco
	Danneggiamento pacco
	Ritardo consegna
	Mancato recapito telegrammi
Banche	Collocamento titoli default
	Informativa non adeguata
Energia	Doppia fatturazione
	Ricalcolo dei consumi
	Errato sollecito pagamento
	Gestione morosità
	Conguagli
	Verifiche contatore
Consumo Transfrontaliero	Servizi turistici/agenzie viaggi
	Servizi alberghieri
	E- commerce
	Trasporto aereo
	Servizi di autonoleggio

Tab.3 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Tutti questi esempi potrebbero divenire dal luglio 2009 (laddove non intervenissero altre proroghe) oggetto di class action se tali disservizi fossero:

- sistematiche violazioni dei diritti contrattuali di una pluralità di utenti nei confronti di una impresa;
- conseguenza di pratiche commerciali scorrette o di comportamenti anticoncorrenziali.

Fino ad oggi, in assenza di class action, una forma di tutela collettiva è stata proprio la conciliazione. Ciò che qualifica tale esperienza e che la classifica come strumento di tutela collettiva, esercitata mantenendo l'indipendenza e il rispetto dei ruoli imposti dal Codice del Consumo, sono almeno le seguenti tre caratteristiche:

1. una adeguata formazione nel merito (importanti a tal fine gli accordi di collaborazione che il CNCU ha siglato con AGCOM e AEEG);
2. una seria lettura dei bisogni del cittadino;

3. una “visione di insieme” sulla condotta delle aziende. È di fondamentale importanza capire quando si concilia su un caso di singolo/disservizio o quando si è di fronte ad un sistema organizzato che determina comportamenti lesivi plurioffensivi.

È proprio quest’ultimo punto che fa la differenza e che può portare in futuro Cittadinanzattiva a preferire l’impegno per la proposizione di una azione collettiva in luogo di centinaia di singole conciliazioni, fatto salvo ovviamente il diritto del cittadino a preferire la risoluzione attraverso singola conciliazione piuttosto che la partecipazione alla classe di una azione giudiziaria.

## 2. A che punto siamo con l’azione collettiva risarcitoria in Italia?

La presenza dell’azione collettiva risarcitoria consentirebbe finalmente al cittadino di poter disporre dell’intero *sistema integrato di tutela* - quella di tipo sociale, amministrativo, giudiziario, extragiudiziale - e, soprattutto, di poter esercitare in pieno il diritto di scelta in ordine a quale possa essere lo strumento disponibile (tutela individuale o collettiva) più efficace da utilizzare rispetto al tipo di problematica incontrata nei suoi rapporti con il fornitore di beni, prodotti o servizi.

Nello scorso rapporto Pit Servizi<sup>14</sup> si rappresentavano i punti di forza e di debolezza della modifica all’art. 140 bis del Codice del Consumo con le quali si introduceva l’azione collettiva. Ad un anno di distanza, stando alla lettura dell’ultimo testo disponibile votato in Senato il 21 aprile<sup>15</sup>, si allunga la lista dei “punti di debolezza”:

- il singolo cittadino può agire direttamente attivando l’azione collettiva risarcitoria. Il principio può ritenersi sacrosanto e in sintonia con l’art 118 u.c. della Costituzione ma è destinato a rimanere una mera affermazione ideologica dal momento che il singolo può correre il serio rischio di vedersi condannato alle spese laddove la domanda venga dichiarata inammissibile. Inoltre la stessa norma prevede che tra i requisiti per l’esame di ammissibilità il Giudice debba valutare la possibilità del proponente di curare l’interesse della classe: da questo punto di vista ad esempio l’impegno di organizzazione anche solo puramente logistica di un singolo cittadino può essere davvero impegnativo a fronte di un sistema di organizzazione e di comunicazione che può avere un’altra realtà, quale ad esempio una organizzazione civica diffusamente presente sul territorio, legittimata ad agire.
- La domanda è proposta al Tribunale avente sede nel capoluogo di Regione in cui ha sede l’impresa. Tale previsione è un passo indietro rispetto alla previsione del foro esclusivo del consumatore. Dovrebbe pertanto essere presa in considerazione la possibilità di incardinare il procedimento nel foro del consumatore laddove una determinata percentuale dei componenti la classe appartengano allo stesso foro. La situazione può verificarsi proprio in ragione del riconoscimento della legittimazione ad agire in capo a singoli cittadini o comitati locali, gruppi ristretti ecc...
- È prevista la sospensione del giudizio di ammissibilità quando su fatti rilevanti ai fini della decisione è in corso una istruttoria davanti ad Autorità indipendente

<sup>14</sup>pag 60 e seg. Rapporto 2007 “Diritti sospesi: dal riconoscimento formale alla tutela effettiva” [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)

<sup>15</sup> art 30 bis ddl 1195 (modifiche all’art 140-bis del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206)



ovvero un giudizio dinanzi al giudice amministrativo. Si tratta innanzitutto di due situazioni molto diverse che andrebbero disciplinate diversamente in ragione della diversa incidenza nel giudizio dell'uno o dell'altro soggetto in relazione al procedimento civile avviato con class-action (siamo di fronte ad un provvedimento/atto amministrativo nel primo caso, ad una sentenza nel secondo caso). Inoltre la dicitura autorità indipendente è troppo generica, o meglio *“quando si parla di autorità indipendenti bisogna essere consapevoli del fatto che questa espressione non ha un significato preciso e potrà averlo solo quando sarà approvata una disciplina legislativa che definisca nei suoi vari profili la categoria”*<sup>16</sup>. Seppure la modifica al Codice del Consumo in relazione al recepimento della Direttiva comunitaria sulle pratiche commerciali sleali<sup>17</sup> rafforza la tesi dell'esistenza del diritto al risarcimento del danno anche in violazione di normativa antitrust giova ricordare che lo stesso Libro Verde citato espressamente esclude il tema del ricorso collettivo per le vittime da infrazione antitrust in ragione della specifica natura normativa che non riguarda esclusivamente i consumatori. Pertanto il passaggio del rapporto tra provvedimento di Autorità indipendente e diritto al risarcimento del danno da chiedersi attraverso una azione collettiva risarcitoria pare essere più articolato<sup>18</sup>. Sul versante invece della sospensione per pendenza di giudizio amministrativo si consideri che si potrebbero attendere anche anni prima di sapere se la domanda proposta di class action è ammissibile o meno.

- Sul punto delle spese non è prevista alcuna agevolazione in relazione alla diversa tipologia di soggetti legittimati ad agire: singolo cittadino, comitato locale, organizzazione di rappresentanza ecc.. disincentivando nei fatti il ricorso da parte di tali soggetti ad intraprendere l'azione.
- Si esclude la possibilità dell'intervento di terzi contrariamente a quanto previsto anche dal codice di procedura civile anche per altre forme di tutela collettiva come l'inibitoria per clausole vessatorie. È un chiaro segnale di limitazione alla possibilità di agire anche da parte di associazioni di consumatori o altri soggetti interessati che addirittura potrebbero vantare un loro specifico riconoscimento al risarcimento del danno.
- La retroattività della norma non ricopre il periodo relativo alla collocazione dei titoli in default e relativi crac finanziari.
- Rimane l'obbligo di aderire alla classe per poter usufruire dei benefici. Poteva invece ipotizzarsi a seconda dei fenomeni oggetto di domanda giudiziaria (ma anche in base al valore economico stimato, della tipologia dei ricorrenti ecc..) sia la procedura dell'opt in che dell'opt out, valutata di volta in volta dal giudice.
- Debole l'elemento di deterrenza nei confronti delle aziende: si consideri ad esempio il riferimento per individuazione della quantificazione del danno a favore dei consumatori ai parametri indicati nelle carte della qualità dei servizi per

<sup>16</sup> cit “Le Autorità indipendenti” Michela Manetti ed. Laterza 2007.

<sup>17</sup> Direttiva 2005/29/CE.

<sup>18</sup> In sede comunitaria è stato statuito che non è precluso ad una parte che abbia subito danni da attività anticoncorrenziale richiedere il risarcimento del danno subito (Cfr. C.G. CE 20/9/01 n.C-453/99). Tale risarcimento, tuttavia, deve essere richiesto secondo gli strumenti offerti dall'ordinamento interno e, nel nostro ordinamento, è possibile attraverso un ordinario giudizio di cognizione. La previsione del Ddl 1195 sembra invece subordinare al giudizio dell'authority la stessa ammissibilità della domanda di azione collettiva per il risarcimento del danno.

violazione degli standard qualitativi<sup>19</sup>. Tali somme vanno in genere dai 5 ai 25 euro ed utilizzare questo parametro per la quantificazione del danno è fuorviante in quanto la ratio di tali indicazioni in carte dei servizi risponde ad un indennizzo e non ad una funzione risarcitoria. I parametri che invece il Giudice dovrebbe adottare sono i guadagni delle aziende a fronte di messa in opera di condotte illecite plurioffensive.

- Non vi sono buone premesse per una effettiva applicazione a partire da luglio 2009 in considerazione del necessario coordinamento con decreti delegati attuativi della legge 15/2009 che ha previsto l'estensione a inefficienze della PA e dei concessionari di pubblici servizi.
- È opportuno inoltre sottolineare che la citata legge espressamente esclude che l'azione di classe nei confronti della PA possa avere un contenuto risarcitorio<sup>20</sup>: inoltre la c.d. estensione della class action alla pubblica amministrazione non ricopre quei casi di risarcimento danni legati ad emissioni inquinanti, responsabilità per omissione di vigilanza su utilizzo beni pubblici, in quanto legittimato passivo è l'impresa.

Da ultimo si segnala come non vi sia stato un confronto adeguato con il CNCU che a più riprese ha avanzato articolate e concrete proposte di miglioramento dei testi in discussione.

### **3. Le principali novità in tema di conciliazione: nuovi protocolli e collaborazione con le Autorità di Regolamentazione**

Anche grazie all'impulso dell'AEEG (Autorità per l'energia elettrica e gas) nell'ultimo anno si sono conclusi nuovi accordi nazionali per l'attivazione di procedure di conciliazione nel settore dell'energia elettrica e del gas.

Alla revisione del regolamento di conciliazione Enel, con relativa estensione territoriale, si sono aggiunti infatti anche protocolli di conciliazione con altri operatori: Eni, Sorgenia, Edison. Esse vivono pertanto ancora una fase sperimentale limitata in alcuni casi a poche regioni o a determinati fenomeni oggetto di possibile reclamo che rappresentano comunque i nodi scoperti del sistema di erogazione di energia elettrica e gas, quali la gestione della morosità e la errata doppia fatturazione in caso di cambio di gestore.

Il contributo dell'Autorità di settore nella formazione dei conciliatori e nel monitoraggio dell'andamento delle conciliazioni rappresenta una occasione di crescita e un salto di qualità per le procedure paritetiche.

L'Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas, con delibera n. 35 del 2007, ha previsto la possibilità di dar corso a procedura conciliativa coinvolgendo le associazioni dei consumatori, secondo la logica di cui all'art. 137 del Codice del consumo.

---

<sup>19</sup> In caso di accoglimento di una azione di classe proposta nei confronti di gestori di servizi pubblici o di pubblica utilità.

<sup>20</sup> La norma prevede che, all'esito del giudizio, il giudice ordini all'amministrazione o al concessionario di porre in essere le misure idonee a porre rimedio alle violazioni, alle omissioni o ai mancati adempimenti di cui all'alinea della presente lettera e, nei casi di perdurante inadempimento, disponga la nomina di un commissario, con esclusione del risarcimento del danno, per il quale resta ferma la disciplina vigente.

La funzione conciliatoria viene solo in parte espletata direttamente dall'Autorità, la quale, piuttosto, si occupa di creare sedi e modalità di risoluzione di controversie attinenti la violazione da parte degli esercenti di obblighi nei confronti del cliente finale e, quindi, di perseguire per tali sedi e modalità la più ampia conoscenza e accessibilità.<sup>21</sup>

Questa "scelta" è stata importante nello sviluppo della conciliazione paritetica perché l'AEEG, con il suo intervento e input alla promozione di accordi di conciliazione paritetica contribuisce a riequilibrare posizioni di partenza di squilibrio tra impresa e organizzazione civica garantendo così lo svolgimento di *conciliazioni davvero paritetiche*.

La scelta di favorire la conciliazione paritetica innesta inoltre un virtuoso sistema di circolarità delle informazioni e dei percorsi di controllo e coregolamentazione del settore al fine di monitorare gli effetti ed eventuali criticità dei processi di liberalizzazione.

Nel settore delle telecomunicazione gli interventi dell'AGCOM hanno reso possibile una formula combinata di modello conciliativo molto vicino alla formula med/arb grazie al riconoscimento del valido espletamento del tentativo obbligatorio di conciliazione presso gli organismi istituiti con accordi tra le associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale e gli operatori di comunicazioni elettroniche, ai sensi dell'articolo 13, comma 2, della delibera 173/07/CONS.<sup>22</sup>

Laddove inoltre il tentativo di conciliazione non riuscisse, le parti possono chiedere all'AGCOM di definire la controversia.

Da segnalare infine tra le rilevanti novità la firma del primo protocollo di conciliazione nel settore del **trasporto ferroviario** attivabile dai cittadini che, viaggiando su treni IC e ES tra Napoli-Milano e destinazioni intermedie, hanno subito disagi dovuti al mancato rispetto di standard qualitativi previsti dalle condizioni di trasporto e Carta dei servizi<sup>23</sup>.

Quale è il valore di questa esperienza ancora sperimentale e limitata a determinate tipologie di treni e di percorso?

Innanzitutto si tratta di una richiesta incessante che associazioni dei consumatori e comitati di pendolari richiedono da circa 10 anni!

Per trovare esperienze di conciliazione nei trasporti ferroviari bisogna andare in Svizzera; non hanno avuto efficace implementazione le pure importanti sperimentazioni avviate localmente in Italia (Puglia, Umbria, Emilia Romagna) sul trasporto pubblico locale.

L'accordo con Trenitalia pertanto introduce una assoluta novità in termini di tutela e partecipazione civica nel settore dei trasporti.

L'insistenza delle associazioni, la costante pressione dei comitati dei pendolari, il ciclico riferimento all'imminente approvazione della class action, hanno portato a questo primo accordo nella consapevolezza dei limiti ma anche delle forti potenzialità che esso può avere.

---

<sup>21</sup> Documento programmazione triennale 2007/2009 AEEG.

<sup>22</sup> Allo stato gli organismi iscritti nell'apposito elenco di cui all'articolo 13, commi 3 e 4 della delibera n.173/07/CONS previa presentazione della relativa istanza di inserimento e conseguente verifica di conformità e aderenza ai principi di trasparenza, equità ed efficacia di cui alla Raccomandazione 2001/310/CE sono: H3G- TELECOM-TIM.

<sup>23</sup> Tutte le informazioni di dettaglio, e i moduli per accedere alla conciliazione sono consultabili su <http://www.trenitalia.com/cms/v/index.jsp?vnextoid=b497a0c6b744e110VgnVCM1000003f16f90aRCRD>.

È importante quindi che i cittadini siano informati adeguatamente delle nuove possibilità di tutela e che inizino così ad utilizzare anche queste nuove opportunità. È anche per questo motivo che Cittadinanzattiva si è spesa molto nel corso dell'ultimo anno per attività di formazione e divulgazione sui temi della gestione pacifica dei conflitti attraverso:

- 7 convegni pubblici (Bologna, Torino, Cagliari, Firenze, Urbino, Bari, Roma);
- campagna stampa quotidiani nazionali (acquisto spazi, conferenze stampa locali).

#### 4. Lo stato dell'arte sui protocolli di conciliazione paritetica

I PROTOCOLLI NAZIONALI DI CONCILIAZIONE		
Settore	Azienda	Livello di implementazione
Telefonia	Telecom	A regime
	Tim	A regime
	Wind	A regime
	H3g	A regime
	Fastweb	Sperimentazione
Energia	Enel	A regime
	Eni	Sperimentazione
	Edison	Sperimentazione
	Sorgenia	Sperimentazione
	Confservizi	Sperimentazione
Banche	IntesaSanpaolo (mutui,c/c, carte)	A regime
	IntesaSanpaolo titoli default	A regime
	Monte dei Paschi	A regime
Assicurazioni	Ania	A regime
	Unipol indennizzo diretto	Da attivare
Servizi postali	Poste prodotti	A regime
	Bancoposta	A regime
Trasporti	Trenitalia	Sperimentazione
Controversie transfrontaliere	Acquisti beni o servizi da imprese di altro Stato membro	A regime

Tab.4 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

LA PRESENZA DI CITTADINANZATTIVA NEI PROTOCOLLI LOCALI <sup>24</sup>		
Settore	Azienda/ Ente	Regioni
Telecomunicazioni	Teleunit	Umbria
Prodotti/ servizi turistici	Protocolli con Camera Commercio	Piemonte
		Sardegna
Servizi aeroportuali	SEA	Lombardia
Energia	Abbanoa (acqua)	Sardegna
	Hera	Emilia Romagna
	Enia Aimag	

<sup>24</sup> Alla tabella, frutto di una prima ricognizione, possono aggiungersi le esperienze di Cittadinanzattiva in ambito di tutela della salute e partecipazione civica attraverso la presenza nelle commissioni miste conciliative attive in numerose ASL presenti almeno nelle seguenti regioni: Toscana, Lazio, Calabria, Abruzzo, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia.

	A2A Linea Group Holding Aspem Varese ASPM Soresina Servizi	Lombardia
--	---	-----------

Tab.5 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Lo sviluppo a livello locale dei protocolli di conciliazione rappresenta la novità e la prospettiva futura anche in considerazione della previsione della LEGGE 24 12 2007 N. 244 - art. 2 comma 461 lett.a

Al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio, gli enti locali sono tenuti ad applicare le seguenti disposizioni:

- *previsione dell'obbligo per il soggetto gestore di emanare una «Carta della qualità dei servizi», da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate così come determinati nel contratto di servizio, nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza.*

Un primo sviluppo di tale normativa è contenuto nel disegno di legge AS n 1082<sup>25</sup> che prevede all'art. 21:

- *Le carte dei servizi dei soggetti pubblici e privati che erogano servizi pubblici o di pubblica utilità contengono la previsione della possibilità per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia...".*

Dalle segnalazioni ricevute in tema di conciliazione, comprensive delle richieste di informazione per attivazione delle procedure stesse, risulta che i cittadini hanno interesse a ricorrere alla conciliazione principalmente nei seguenti settori:

Settori	Interesse dei cittadini alla conciliazione
Banche	20%
Telefonia mobile	19%
Telefonia fissa	18%
Servizi postali	13%
Trasporto	6%
Assicurazioni	4%
Energia	2%
Altro	2%

Tab.6– Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

<sup>25</sup> "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile".

Va considerato che al momento solo nel settore delle telecomunicazioni il tentativo di conciliazione è obbligatorio, inoltre vi è una notevole offerta di sedi conciliative nel settore del servizio bancario e finanziario (Consob, Banca d'Italia<sup>26</sup>, Giurì bancario, Conciliatore bancario).

Il settore energetico vedrà nel prossimo anno il suo sviluppo in considerazione dei recenti protocolli sottoscritti con aziende che operano in tale settore:

Settori	Conciliazioni concluse
Telefonia fissa	331
Banche	133
Servizi Postali	79
Telefonia Mobile	73
Altro	11
<b>Totale</b>	<b>627</b>

Tab.7- Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Sale a **2076<sup>27</sup>** il numero complessivo delle conciliazioni gestite direttamente da Cittadinanzattiva negli ultimi 4 anni attraverso l'istruzione delle singole domande di conciliazione da parte dei servizi Pit presenti sul territorio e l'attivazione di **44 conciliatori** volontari in questi anni progressivamente accreditati. Il totale dei rimborsi ottenuti a favore dei cittadini è di **5.643.872**, di cui 111.488 nel corso del 2008, dove le conciliazioni nel settore bancario (ove è più elevato il valore delle controversie e relativi eventuali rimborsi) hanno inciso meno che negli scorsi anni.

Tali conciliazioni sono state svolte secondo gli impegni assunti con il cittadino e descritti nella "Carta Conciliativa" (in allegato versione integrale).

Settori	Rimborsi ottenuti	Servizi aggiuntivi
Servizi bancari	Minimo 170 euro max 50.000	NO
Telefonia Fissa	Minimo 25 euro max 1100	SI
Servizi Postali	Minimo 10 euro max 250	NO
Telefonia mobile	Minimo 40 euro max 940	SI

Tab.8- Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Solo la procedura di conciliazione con Poste Italiane presenta un tetto massimo di rimborso pari a 500 euro. Non esiste quindi per le altre esperienze un tetto massimo rimborsabile.

Le soluzioni individuate in conciliazione sono più articolate e "creative" nell'ambito della telefonia ove, accanto alla modalità rimborso/storno, si aggiungono anche servizi gratuiti o cambio di profilo tariffario più adeguato ai consumi del cittadino.

Per una corretta valutazione del valore economico di quanto ottenuto in conciliazione dai cittadini deve considerarsi da un lato l'assoluta assenza di costi (la conciliazione è completamente gratuita per l'utente) e un confronto con l'effetto delle spigate azioni collettive risarcitorie alcune delle quali hanno portato a risarcimenti in capo a singoli consumatori da 32 euro (esempio di azione collettiva conclusa in Portogallo) a 332 euro (esempio di azione collettiva conclusa in Spagna). In questo caso la differenza però è data dai milioni di cittadini che hanno ottenuto tali rimborsi.

<sup>26</sup> È in corso di consultazione pubblica la documentazione sui sistemi di risoluzione delle controversie stragiudiziali in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari presso Banca d'Italia.

<sup>27</sup> Il dato si riferisce alle conciliazioni svolte attivando i protocolli nazionali di conciliazione.

## 5. Gli sviluppi normativi della conciliazione

Dopo anni di dibattito tra operatori del diritto su riforme da studiare (e riforme varate!) per migliorare il servizio giustizia migliorando meccanismi processuali e prevedendo anche stimoli alla conciliazione *endo-processuale*, si è arrivati oggi a votare un pacchetto di riforma sulla giustizia che vede al proprio interno un articolato capitolo dedicato alla conciliazione in materia civile e commerciale.

Si è detto da più parti che, più che di riforme concentrate ad affrontare il problema "dall'interno" (migliorare i meccanismi processuali), sarebbe opportuno avere riforme volte a cambiare qualcosa "dall'esterno", evitando così di vedere trasformata ogni controversia in un processo.

Il d.d.l. AS 1082 contiene svariate norme ispirate all'esigenza di contenere il contenzioso giurisdizionale, facendo ricorso a sistemi di giustizia alternativa: dall'art. 18 in materia di diffusione di buone prassi nelle amministrazioni le cui prestazioni devono essere erogate *"con modalità tali da ridurre significativamente il contenzioso"* ed assicurare *"il più alto grado di soddisfazione degli utenti"* all'art. 21 in materia di tutela non giurisdizionale degli utenti di servizi pubblici, che introduce l'obbligo di adozione *"di uno schema-tipo di procedura conciliativa...da recepire nelle singole carte dei servizi"*.

Punto centrale in tema di conciliazione è l'art. 39 contenente la delega al Governo ad adottare *"uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale"*.

Cosa prevede in sintesi questo articolo:

- Introduzione della conciliazione senza preclusione all'accesso alla giustizia.
- Conciliazione svolta da organismi professionali stabilmente destinati all'erogazione del servizio con iscrizione in apposito registro presso il Ministero della Giustizia.
- Possibilità che gli organismi di conciliazione iscritti al Registro svolgano il servizio di conciliazione e mediazione anche attraverso procedure telematiche.
- Possibilità per il consiglio degli ordini degli avvocati di istituire presso i tribunali organismi di conciliazione.
- Previsione dell'obbligo per l'avvocato di informare il cliente, prima dell'instaurazione del giudizio, della possibilità di avvalersi dell'istituto della conciliazione.
- Previsione a favore delle parti di forme di agevolazione fiscale.
- Previsione, nei casi in cui il provvedimento che chiude il processo corrisponda interamente al contenuto dell'accordo proposto in sede di procedimento di conciliazione, del fatto che il giudice possa escludere la ripetizione delle spese sostenute dal vincitore che ha rifiutato l'accordo successivamente alla proposta dello stesso, condannandolo altresì, e nella stessa misura, al rimborso delle spese sostenute dal soccombente, salvo quanto previsto dagli articoli 92 e 96 del Codice di procedura civile e, inoltre, che possa condannare il vincitore al pagamento di un'ulteriore somma a titolo di contributo unificato.
- Previsione del fatto che il procedimento di conciliazione non possa avere una durata eccedente quattro mesi.

- Previsione del fatto che il verbale di conciliazione abbia efficacia esecutiva per l'espropriazione forzata, per l'esecuzione in forma specifica e costituisca titolo per l'iscrizione di ipoteca giudiziale.

È troppo presto per dare una valutazione puntuale su tali testi ancora fermi ai principi cardine (bisogna pertanto attendere i diversi decreti legislativi). Quello che tuttavia Cittadinanzattiva rileva:

- rischio di condurre a logiche e competenze giudiziali la pratica della conciliazione laddove si promuovono organismi di conciliazione all'interno dei tribunali;
- mancato riconoscimento di una funzione integrativa e complementare alla giurisdizione ordinaria della conciliazione. A tal fine è utile richiamare la Direttiva comunitaria sulla mediazione civile e commerciale (22/10/2004) ove a proposito della conciliazione dice *"essa ha un valore intrinseco come metodo di risoluzione delle controversie, cui i cittadini e imprese, dovrebbero avere facile accesso e che merita di essere promosso indipendentemente dalla sua caratteristica di poter alleggerire la pressione sul sistema giudiziario"*;
- mancato riconoscimento delle forme atipiche di conciliazioni in particolari in materia di consumo che, al contrario, come l'esperienza paritetica, hanno consentito ogni anno a decine di migliaia di cittadini di godere di una valida forma di tutela;
- illusione di affidare alla norma (con previsione di obbligatorietà) un adeguato livello di buon funzionamento del sistema di ADR e di conciliazione, senza prevedere di contro coraggiose aperture e incentivi anche economici verso forme di iniziativa privata di gestione del conflitto in talune fattispecie particolari di controversie (da rapporti di buon vicinato alle controversie di consumo);
- interessante invece la formula mutuata da particolare previsione del diritto societario della condanna alle spese in capo al vincitore del giudizio se l'esito è identico a quello rifiutato da questi in fase di conciliazione, e il valore di titolo esecutivo al verbale di conciliazione.

Tali prospettive normative nulla tolgono alla esperienza volontaria delle parti di adire meccanismi di risoluzione delle controversie attraverso procedure di conciliazioni paritetiche. Siamo infatti convinti che le forme atipiche possano rispondere ancora meglio allo spirito delle ADR e che possano essere in maniera più agile ed efficace rimodulate in considerazione delle mutate esigenze e opportunità di partecipazione civica che i processi economici e di sviluppo dei mercati e dei servizi possono offrire.





# PARTE TERZA

---

## GLI AMBITI DEI SERVIZI



## CAPITOLO PRIMO<sup>28</sup>

---

### Le telecomunicazioni

#### Premessa

Il mercato delle Telecomunicazioni in Europa sembra non conoscere la crisi economica, è quanto emerge da un'indagine<sup>29</sup> svolta nel 2008 dalla Commissione Europea sul mercato unico delle telecomunicazioni. Il settore delle telecomunicazioni ha fatto registrare introiti stimati in oltre 300 miliardi di euro, con un aumento dell'1,3% sull'anno precedente rispetto all'1% del resto dell'economia. L'Europa risulta leader mondiale dei servizi di telefonia mobile con un numero di abbonamenti pari al 119% della popolazione nel 2008 (7 punti percentuali in più rispetto al 2007), al di sopra degli Stati Uniti (87%) e del Giappone (84%). La competitività del settore fa scendere i prezzi: nel 2008, rileva la Commissione, la bolletta di telefonia mobile è scesa in media da 21,48 euro a 19,49 euro. E il 75% degli utenti europei dispone di un collegamento Internet da 2 megabit o più al secondo.

Il settore delle telecomunicazioni ha dunque registrato nel 2008 una crescita superiore a quella del resto dell'economia. La telefonia mobile è il segmento più dinamico delle telecomunicazioni con aumenti record nell'uso del cellulare, dal 112% della popolazione nel 2007 al 119% nel 2008 e percentuali superiori al 140% in Italia, Lituania e Lussemburgo. Il mercato è diventato più competitivo e in media si spende il 34,5% in meno rispetto al 2004.

Il settore delle telecomunicazioni non presenta dunque particolari problemi in termini di costi e sostenibilità economica del servizio. I problemi del settore sono altri, di seguito i principali quattro.

Secondo la Commissione Europea, il rischio è che, senza un migliore coordinamento a livello europeo, i vantaggi del mercato unico delle telecomunicazioni vengano compromessi da regolamentazioni nazionali incoerenti. È dunque l'esistenza di normative divergenti nei diversi Stati che può rappresentare un ostacolo alla creazione di un mercato unico per operatori e utenti delle telecomunicazioni.

Nel proprio rapporto, la Commissione ha inoltre sottolineato la necessità di consolidare l'indipendenza delle autorità di regolamentazione. È necessaria anche una concorrenza più leale tra operatori fissi e mobili, per realizzare una maggiore convergenza tra telefonia fissa e mobile. In molti paesi della UE viene aggirata la normativa UE, con conseguenze deleterie per il mercato unico.

Un ulteriore problema è dato dal fatto che le autorità nazionali di regolamentazione procedono, spesso, ognuna per conto proprio nel campo delle reti Internet ad alta velocità.

La strada della concorrenza leale e degli investimenti in queste reti non passa per 27 soluzioni diverse, che favoriscono per lo più i colossi nazionali, ma si costruisce con mercati aperti, certezza giuridica e pari opportunità per tutti gli investitori e gli operatori. Nel quadro delineato dalla Commissione Europea e soprattutto nelle principali criticità

---

<sup>28</sup> A cura di Isabella Mori

<sup>29</sup> È quanto emerge dalla relazione della Commissione europea sui progressi del mercato unico delle telecomunicazioni, che offre un'immagine aggiornata del mercato europeo delle telecomunicazioni e della situazione della concorrenza nei 27 paesi dell'UE.

evidenziate si inserisce *la fotografia* del settore delle telecomunicazioni in Italia così come emerge dalle segnalazioni dei cittadini giunte a Cittadinanzattiva.

## 1. Gli ambiti delle telecomunicazioni

La telefonia fissa rimane l'ambito delle telecomunicazioni dove si riscontrano maggiori criticità anche se nel 2008 le segnalazioni rispetto all'anno precedente sono diminuite dell'11%, scendendo dal 72% al 61%. Aumentano invece del 10% i disservizi nella telefonia mobile che passa dal 15% del 2007 al 25% del 2008. In crescita anche i casi che riguardano internet (8% in più rispetto al 2007). Infine il 3% dei consumatori ha avuto problemi con le Pay TV, voce assente nel 2007.

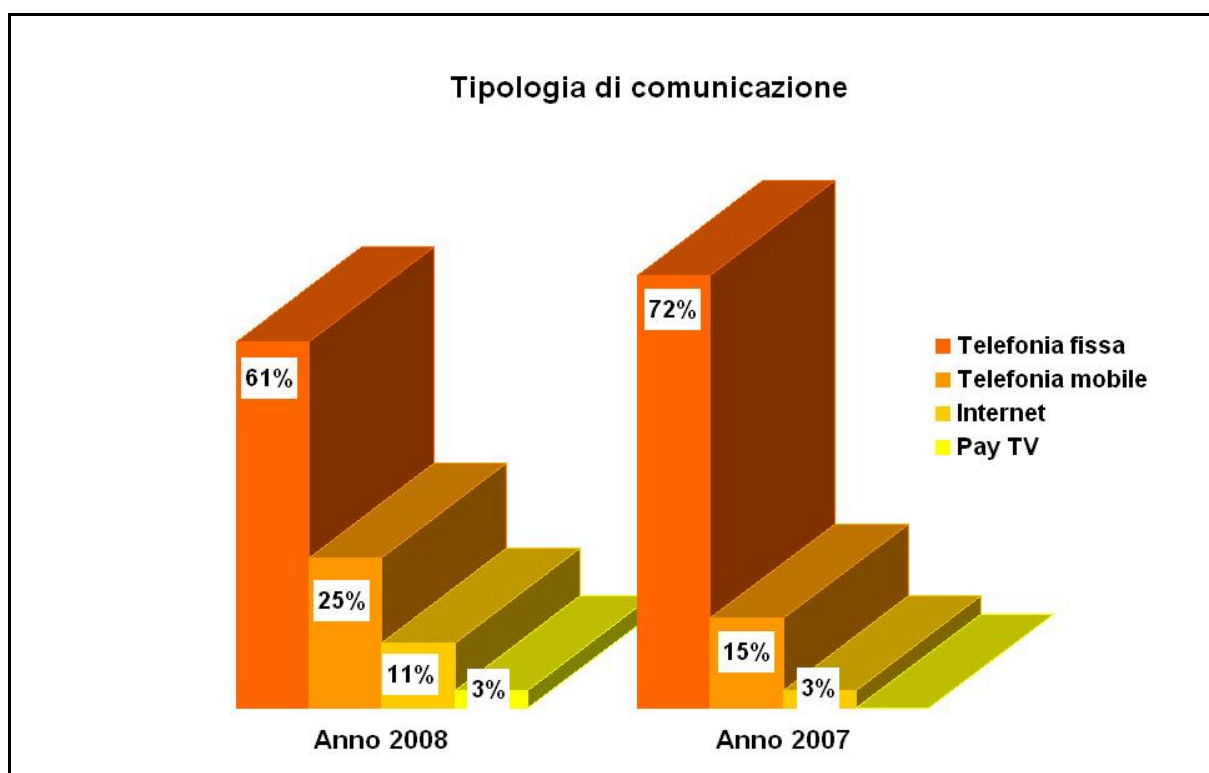


Fig.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

### La telefonia fissa

Nell'ambito della telefonia fissa aumentano i disservizi legati alla **bolletta** (30%), i consumatori la considerano poco chiara sia in termini di contenuti (vi sono delle voci che non comprendono) sia in termini di forma, ritengono cioè troppo piccoli graficamente i caratteri che la compongono. Aumentano le segnalazioni relative ai ritardi nell'invio della bolletta, capita che le bollette siano recapitate anche una settimana oltre la scadenza prevista per il pagamento e conseguentemente gli utenti sono tenuti a pagare gli interessi di mora. Si registrano anche lamentele sui costi di spedizione addebitati ai consumatori direttamente in bolletta.

In aumento dell' 8% le segnalazioni relative alla procedura di **Conciliazione** nell'ambito della telefonia fissa. I cittadini hanno preso maggiore consapevolezza di questo strumento di tutela, obbligatorio nelle telecomunicazioni, ci contattano per sapere informazioni sulle modalità di attivazione della Conciliazione e sulle varie forme di

conciliazione esperibili: quella paritetica, quella presso il Co.re.com, quella presso la Camera di commercio. In evidenza le segnalazioni dei cittadini che ci chiamano per segnalare i ritardi relativi alla procedura attivata da loro presso il Co.re.Com: l'udienza viene fissata anche dopo un anno dalla presentazione della domanda di conciliazione.

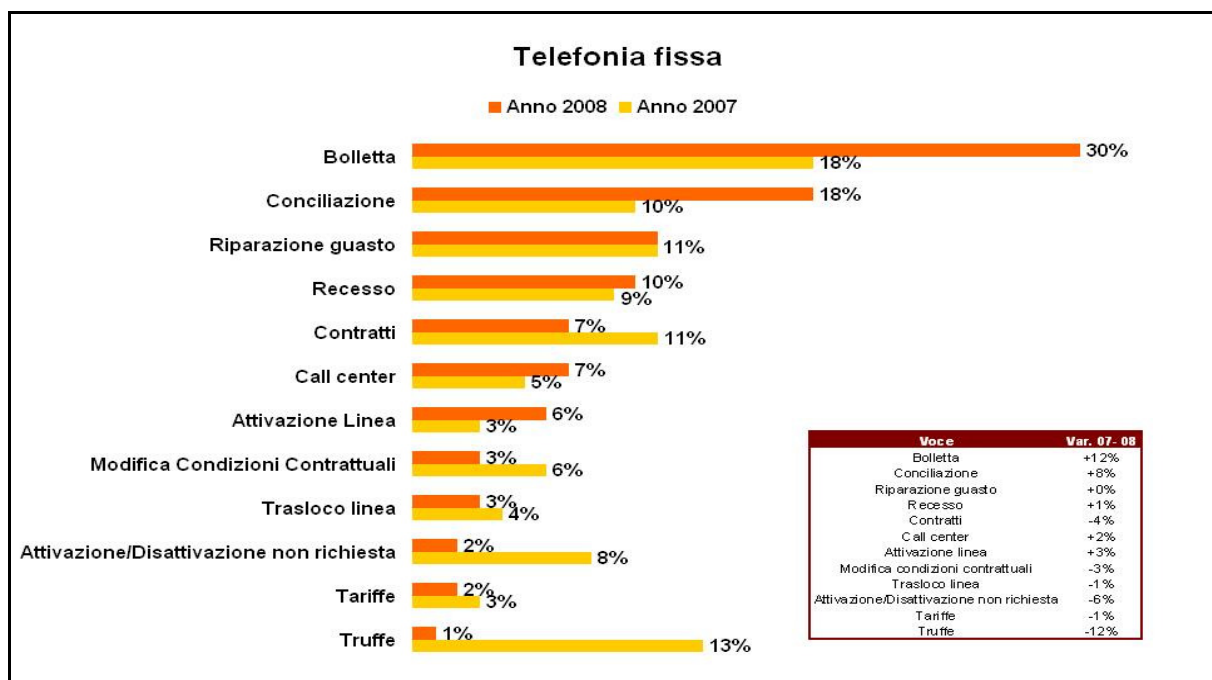


Fig.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Le segnalazioni relative alla **riparazione dei guasti** (11%) riguardano sostanzialmente i ritardi nella riparazione, può dunque accadere che gli utenti rimangano senza linea telefonica anche 60 giorni a fronte delle 48 ore di media previste per la riparazione dalle principali compagnie telefoniche. Come abbiamo già evidenziato i cittadini percepiscono questo disservizio particolarmente grave in quanto impedisce l'accesso al servizio stesso, diritto garantito a tutti nel campo dei servizi universali. Infine, sono soprattutto i cittadini più anziani (poco pratici nell'uso dei cellulari come alternativa al telefono fisso) ed i disabili a pagare le conseguenze maggiori dell'interruzione del servizio: al telefono fisso sono spesso collegati sistemi di allarme cosiddetti "salvavita".

In aumento le segnalazioni relative al **recesso** (10%), i consumatori segnalano sostanzialmente l'applicazione di penali non dovute in caso di recesso (da 50 a 100 euro con picchi che sfiorano i 300 euro) del contratto e l'applicazione di vincoli temporali di durata (minimo 2 anni), pratiche entrambe vietate dalla Legge 40/2007. In questo è ambito è necessario un rafforzamento dei controlli su tale tipo di violazioni da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

I **contratti** (7%) sono considerati poco trasparenti: non vi è quasi mai corrispondenza tra ciò che viene prospettato telefonicamente (contratto a distanza) e le effettive condizioni contrattuali che poi sono applicate. La mancata corrispondenza tra il contratto al quale il consumatore ha aderito telefonicamente e le reali condizioni del servizio costituisce di per se un motivo per annullare il contratto; spesso, però, il consumatore non è informato di questo suo diritto ed accetta comunque le diverse condizioni contrattuali sempre meno vantaggiose rispetto a quelle alle quali ha aderito telefonicamente.

Aumentano di 2 punti percentuale (dal 5% al 7%) le segnalazioni che riguardano i **Call Center**, in evidenza: i tempi di attesa (per parlare con un operatore si può aspettare

anche mezz'ora), la scortesia degli operatori, e la carenza di informazioni e risposte esaurienti che sono fornite dal servizio di assistenza clienti.

Aumentano anche i disservizi relativi all'attivazione della linea (raddoppiano rispetto allo scorso anno passando dal 3% al 6%), un cittadino può aspettare anche due mesi senza linea telefonica.

Diminuiscono, invece, le segnalazioni relative alla **modifica unilaterale delle condizioni contrattuali** (3%) e quelle relative ai tempi per il **trasloco della linea** (3%) anche se in questo caso si registrano comunque dei picchi di ritardo inaccettabili (fino a 45 giorni per il trasferimento).

In netto calo le segnalazioni relative **all'attivazione/disattivazione di servizi non richiesti** (si attestano al 2% diminuendo di 6 punti percentuale rispetto al 2008) e quelle relative alle **truffe** (1%) -12% rispetto all'anno precedente. Entrambi i fenomeni devono essere collegati all'introduzione del blocco selettivo delle chiamate<sup>30</sup> introdotto dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni. Grazie al blocco verso numeri a sovrapprezzo e servizi speciali è più difficile attivare servizi non richiesti o mettere in atto truffe.

Residuali le segnalazioni sulle **tariffe** (2%) relative soprattutto all'aumento del canone Telecom.

In confronto agli altri paesi europei l'Italia occupa gli ultimi posti nell'ambito della telefonia fissa come emerge da un'indagine svolta dalla Commissione Europea. Il grafico che segue riporta infatti l'esito di un questionario sottoposto ai cittadini dei paesi membri.

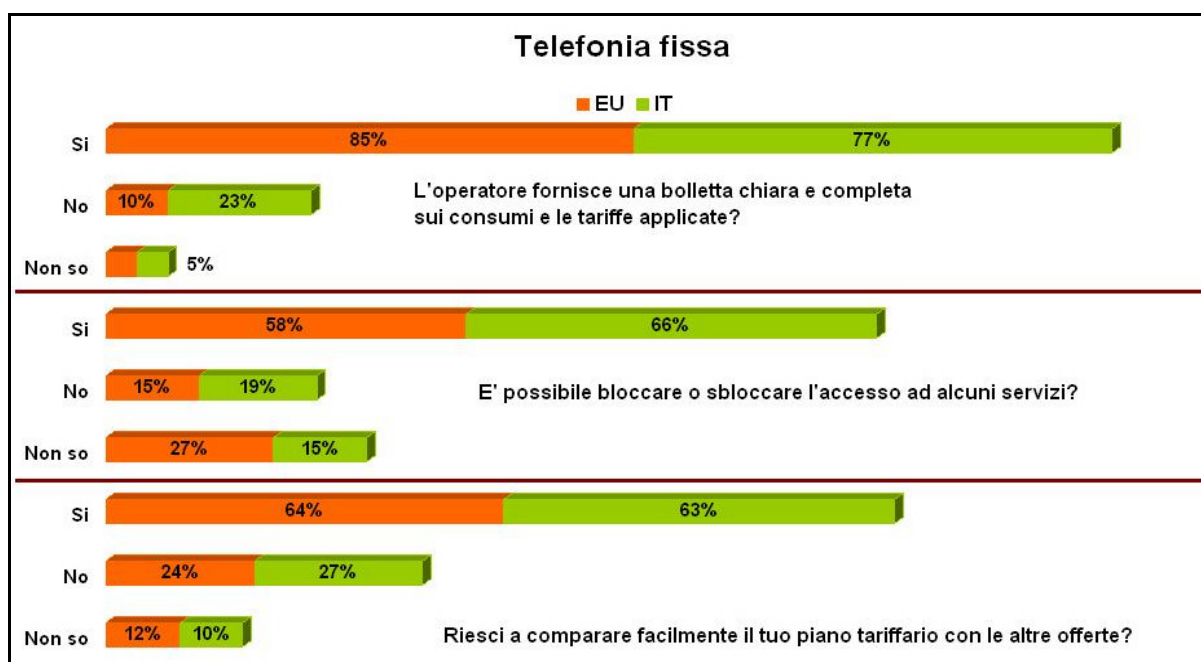


Fig.3 – Fonte: Cittadinanzattiva su Eurobarometro 2008

Rispetto alla media europea, si evince che in Italia è più difficile leggere la bolletta, comparare le offerte ed accedere al servizio.

<sup>30</sup> Vedi paragrafo 1.

## La telefonia mobile

Quasi la metà delle segnalazioni (49%) nel comparto della telefonia mobile riguardano la **modifica delle condizioni contrattuali** che aumentano del 13% rispetto al 2007.

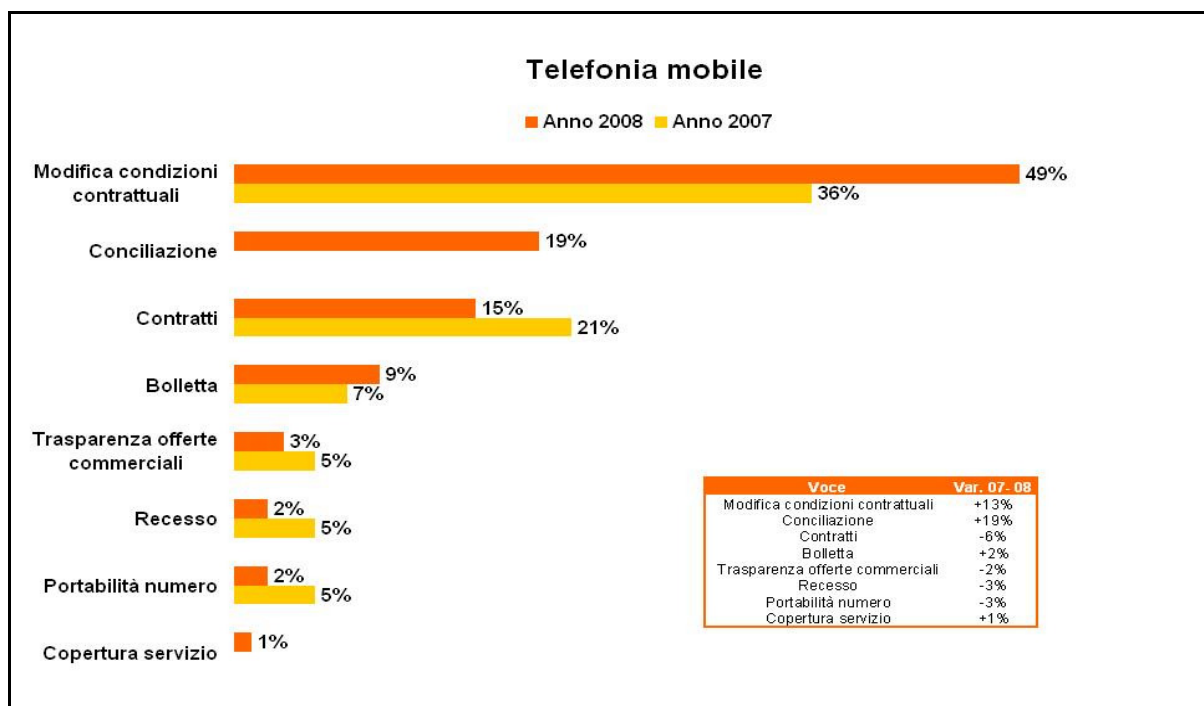


Fig.4 – Fonte: Cittadinanzattiva su Eurobarometro 2008

Nel 2008 questa voce è stata fortemente condizionata dalle rimodulazioni tariffarie messe in atto da Tim e Vodafone. Tra agosto e settembre 2008 milioni di utenti hanno ricevuto un sms (quasi in contemporanea) dai due maggiori operatori di telefonia mobile, con il quale venivano avvisati della rimodulazione dei vecchi piani tariffari e, in quasi in tutti i casi, del conseguente aumento delle tariffe stesse. Sulla questione sono intervenute sia l'Antitrust che l'Agcom ed entrambe le autorità di vigilanza hanno giudicato poco trasparenti le modalità tramite le quali i gestori telefonici hanno informato i consumatori delle rimodulazioni del piano tariffario: solo un semplice sms. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha sanzionato Tim e Vodafone con una multa di 500 mila euro ciascuno per modifica unilaterale e sistematica dei piani tariffari senza fornire adeguate informative al consumatore. Secondo l'Autorità, la mancanza di informazione e trasparenza ha impedito agli utenti di conoscere le caratteristiche delle nuove tariffe, le modalità per attuare la portabilità del numero da un operatore all'altro e per ottenere il rimborso del credito residuo.

Per offrire un aiuto concreto ai cittadini *vittime* delle rimodulazioni, Cittadinanzattiva ha messo a disposizione sul proprio sito internet<sup>31</sup> uno spazio apposito tramite il quale i consumatori hanno potuto raccontare la loro storia ed inserire la loro denuncia.

Da quelle segnalazioni ne è nato un prospetto che di seguito presentiamo.

I cittadini che si sono rivolti al Pit Servizi per denunciare le rimodulazioni tariffarie sono per il 54% utenti Tim e per il 46% utenti Vodafone.

<sup>31</sup> [www.cittadinanzattiva.it](http://www.cittadinanzattiva.it)



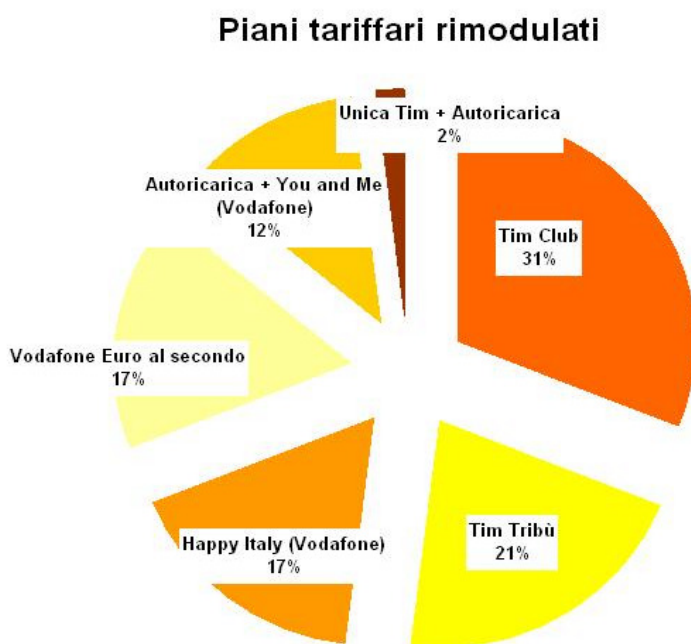
I piani tariffari rimodulati sono stati per Tim: Tim Club (31%), Tim Tribù (21%), Unica di Tim più Autoricarica (2%).

Per Vodafone: Happy Italy (17%), Vodafone Euro al secondo (17%), Autoricarica più You and me (12%).

I rincari sono stati per profili medi in un anno da 49 sino a 83 euro, con picchi d'aumento sulle singole telefonate di oltre il 100%

Abbiamo chiesto ai cittadini che ci hanno contattato di indicarci quale decisioni avessero preso a seguito della prospettata modifica del piano tariffario: il **58%** ha deciso di

accettare il nuovo piano, il **23%** ha deciso di contestare il nuovo piano tariffario inviando un reclamo alla compagnia telefonica, il **19%** ha deciso subito di non accettare il nuovo piano tariffario e recedere dal contratto.



Interessanti i dati relativi all'esito che hanno avuto le contestazioni. Il **50%** dei consumatori che ha inviato il reclamo alla compagnia telefonica non ha ricevuto risposta e a seguito di questo

comportamento della azienda ha deciso di recedere dal contratto. Il 33% dei cittadini ha deciso di proseguire nella contestazione e di attivare la conciliazione extragiudiziale, la controversia è stata risolta con un riconoscimento di un bonus a titolo di ristoro.

Il 17% delle contestazioni è stata accolta dalle compagnie telefoniche che hanno applicato un piano tariffario più conveniente e più adatto al profilo dell'utente.

Seguito della contestazione	%
Nessuna risposta/Recede dal contratto	50%
Contestazione accolta/Piano più conveniente	17%
Conciliazione/Riconoscimento bonus	33%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Il 19% delle segnalazioni riguarda **la Conciliazione**: si conferma, dunque, il trend registrato per la telefonia fissa. Anche in questo caso i consumatori dimostrano una maggiore consapevolezza dei loro diritti ed attivano più di frequente la conciliazione anche senza l'intervento diretto dell'associazione nella prima fase della procedura. Nell'ambito della telefonia mobile le procedure di conciliazione paritetiche sono quasi tutte on line, pertanto i cittadini sono maggiormente incentivati ad utilizzare questo strumento rapido, snello e a costo zero.

In 15 casi su 100 i **contratti** della telefonia mobile come quelli della fissa sono considerati poco chiari e trasparenti, il più delle volte gli utenti denunciano di non aver mai ricevuto il contratto dall'operatore telefonico.

Aumentano le segnalazioni relative alla **bolletta** (9%) degli utenti che hanno un contratto in abbonamento. Gli utenti lamentano l'incomprensibilità di alcune voci e l'attivazione di servizi mai richiesti (quali ad esempio la segreteria, il servizio re-call, ecc.).

Nel campo della telefonia mobile si riscontrano **offerte commerciali** poco trasparenti nel 3% dei casi, la voce si riferisce soprattutto alle pubblicità ingannevoli.

Residuali le segnalazioni relative alla violazione del diritto di **recesso** (2%) e alla **copertura del servizio** (1%).

Per quanto riguarda la **portabilità** del numero (2%), si segnala il monito della Commissione Europea che ha richiamato l'Italia al rispetto dei tempi di portabilità. Infatti, dall'indagine della Commissione sul mercato unico europeo delle telecomunicazioni emerge che rispetto alla classifica dei paesi europei che rispettano il diritto dei consumatori alla portabilità del proprio numero di telefono in tempi brevi, l'Italia è penultima, con 15 giorni di attesa; è davanti soltanto alla Polonia, dove si aspettano ben 23 giorni.

Anche nell'ambito della telefonia mobile l'Italia si distingue negativamente rispetto alla media degli altri paesi europei.

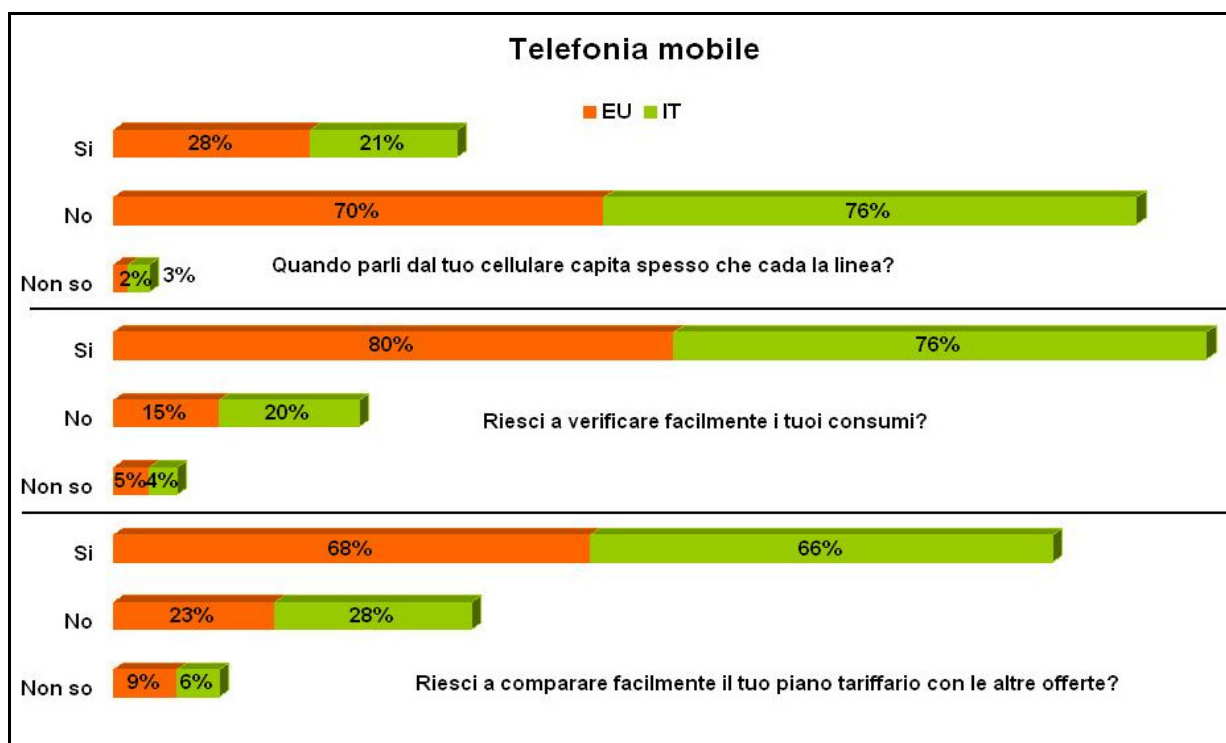


Fig.6- Fonte: Cittadinanzattiva su Eurobarometro 2008

## Internet

I problemi che affliggono i consumatori che utilizzano internet riguardano principalmente **la qualità del servizio** (47%) -spesso discontinuo e con una velocità variabile- e **l'accesso all'Adsl** (42%): copertura parziale sul territorio. L'Italia paga in questo campo più che in

altri la mancanza di investimenti in nuove tecnologie e la vetustà delle reti oramai inadeguate al bacino di utenza che utilizza internet. La banda larga non ha ancora raggiunto ben 7,5 milioni di italiani.

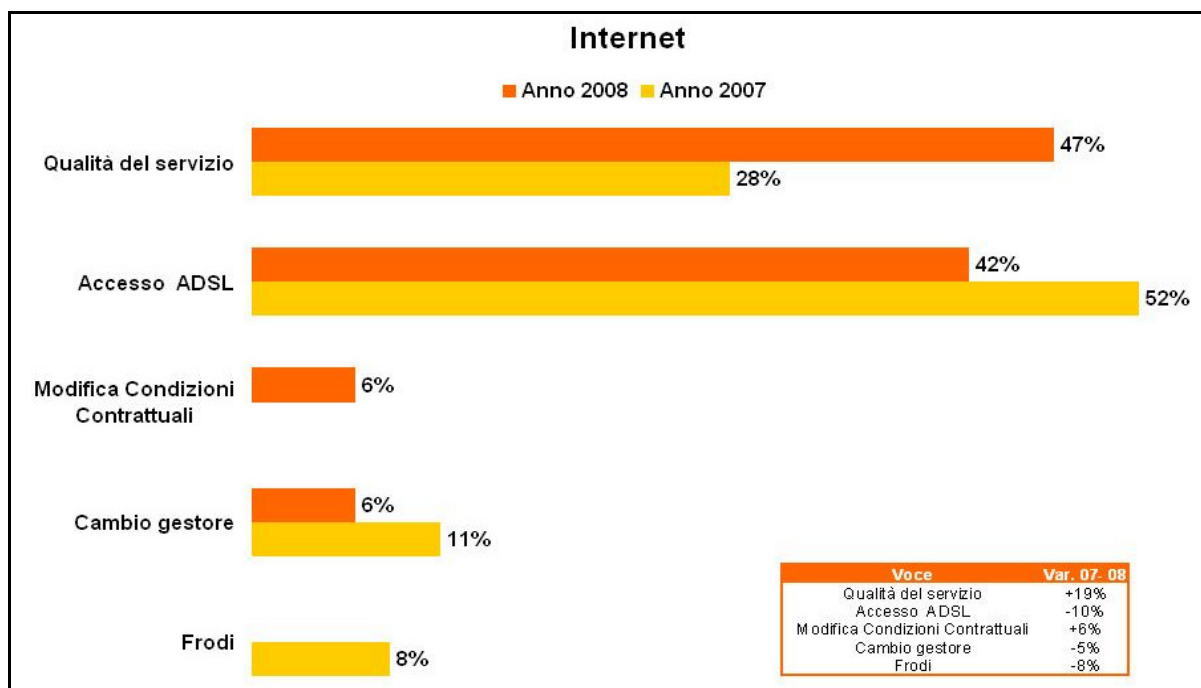


Fig.7 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Appare anche in questo campo la presenza di segnalazioni relative alla modifica delle **condizioni contrattuali** (6%) per nulla riscontrata lo scorso anno. Anche per internet si registrano tempi di attesa troppo lunghi per **cambio del gestore** (6%), si può rimanere senza servizio, in attesa del passaggio, anche 90 giorni. Scompare la voce **frodi** presente invece nel 2007 con una percentuale dell'8%. Probabilmente vi è una maggiore consapevolezza e dimestichezza rispetto al passato dei consumatori che utilizzano queste tecnologie: utilizzano antivirus e sistemi di protezione più adatti a metterli al riparo da cattive sorprese.

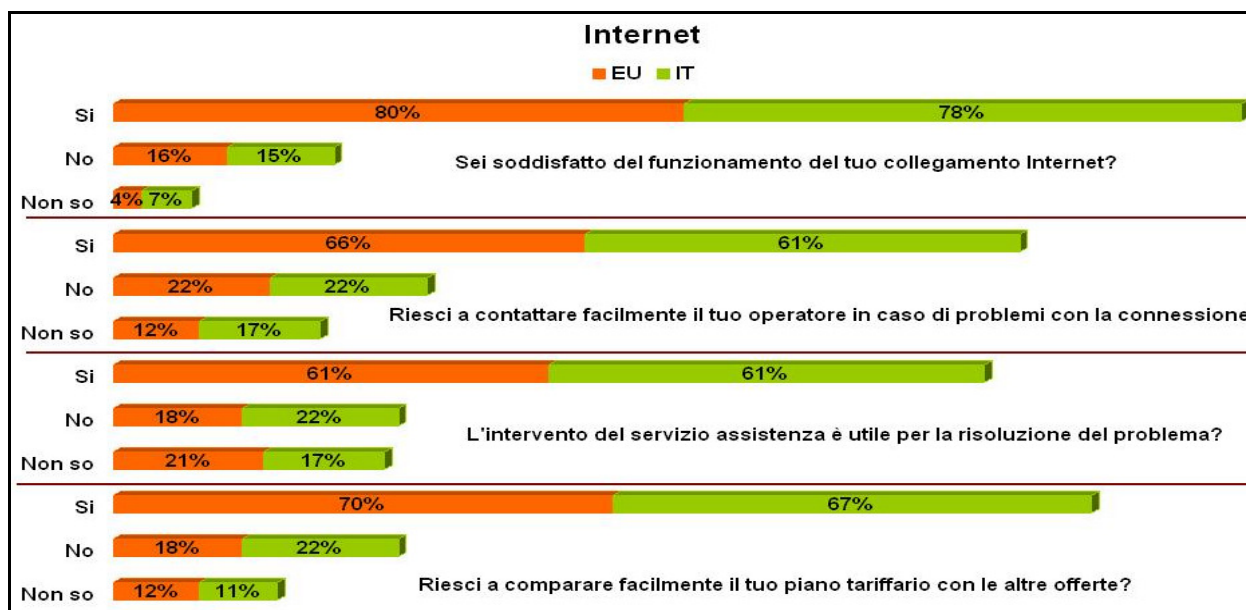


Fig.8 – Fonte: Cittadinanzattiva su Eurobarometro 2008

Internet, è peggiore in Italia rispetto alla media europea come mostra, ancora una volta, l'indagine Eurobarometro.

## 2. La classifica delle compagnie telefoniche

Dalle segnalazioni dei cittadini abbiamo stilato *una classifica* delle compagnie che causano più disservizi. Per correttezza si precisa che il dato è per forza di cose parziale in quanto si basa elusivamente sulle segnalazioni nel campo della telefonia giunte al Pit Servizi nel corso del 2008. Tuttavia l'elenco che ne emerge ci sembra piuttosto coerente con le quote di mercato occupate dai gestori. Il primo posto con il 51% delle segnalazioni è occupato da Telecom e Tim: su questo risultato pesa ovviamente la posizione sul mercato ancora dominante dell'ex monopolista. Wind-Infostrada si classifica al secondo posto con il 13% delle segnalazioni; seguono Vodafone con il 10% delle segnalazioni, H3G (9%) e Tele2 (9%). Va meglio per Fastweb e Tiscali che fanno registrare rispettivamente il 5 ed il 6% delle segnalazioni.

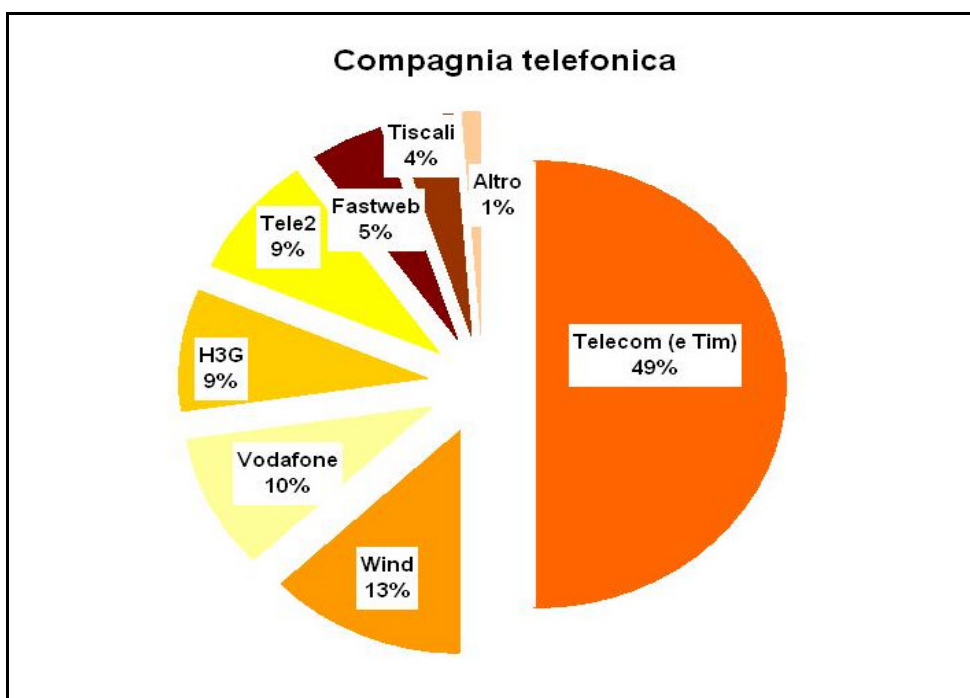


Fig.9 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

## 3. I dati trasversali del settore

Il settore delle telecomunicazioni è, secondo i cittadini che hanno contattato il PiT, il peggiore tra i servizi di pubblica utilità. Dal 2003<sup>32</sup> al 2008 le segnalazioni più numerose si sono registrate in questo ambito, con un aumento del 7,5% nell'ultimo anno. Il settore registra una diminuzione (rispetto al totale) delle segnalazioni relative alla telefonia fissa, in particolare riferimento alle segnalazioni relative all'attivazione di servizi non richiesti; infatti, da ottobre 2008 i servizi a sovrapprezzo (satellitari, servizi interattivi, ecc.) possono essere attivati solo dietro esplicita richiesta dei cittadini. Il fenomeno dei servizi a sovrapprezzo è stato bloccato dall'intervento dell'Autorità per le

<sup>32</sup> Vedi III-VIII Relazione PiT Servizi.

Garanzie nelle Comunicazioni che con le Delibere 418/07/ Cons e 97/08/Cons è intervenuta sui servizi a soprapprezzo. In realtà quasi tutte le compagnie telefoniche hanno contestato le Delibere dell'Autorità ed è iniziata una lunga battaglia giudiziaria<sup>33</sup> sulla legittimità delle citate Delibere ed anche sull'effettivo potere dell'Autorità a regolare la materia in oggetto<sup>34</sup>.

In questa battaglia l'Autorità è affiancata dalle Associazioni di consumatori che sostengono il blocco delle chiamate verso numeri speciali a meno che l'attivazione non sia esplicitamente chiesta dai cittadini. Se le tesi sostenute dalle compagnie telefoniche dovessero avere la meglio di fatto rientrerà in vigore il meccanismo opposto e saranno nuovamente i consumatori a pagare le conseguenze di pratiche scorrette. Questo esempio costituisce solo uno dei macrofenomeni che *affliggono* tutto il settore delle telecomunicazioni, come dimostrano i dati trasversali relativi alla violazione dei diritti.

Diritti	2008
Diritto all'informazione	22%
Diritto al servizio	21%
Diritto alla qualità	12%
Diritto alla trasparenza	12%
Diritto alla tutela	11%
Diritto alla sostenibilità economica	11%
Diritto all'equità contrattuale	9%
Diritto alla scelta	2%
Diritto alla sicurezza	1%
Diritto alla partecipazione civica	0%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

La violazione del **diritto all'informazione** è stata riscontrata dal 22% dei cittadini che ci hanno contattato; il 21% ha segnalato la violazione del **diritto al servizio**, il **diritto alla qualità** e il **diritto alla trasparenza** guadagnano un ex equo nella classifica dei cittadini: sono violati 12 volte su 100. Parità anche per il **diritto alla tutela e alla sostenibilità economica** (11%); il 9% dei cittadini denuncia invece la violazione del **diritto all'equità contrattuale**. Residuali le segnalazioni relative al **diritto alla scelta** (2%) e al **diritto alla sicurezza** (1%).

Sulla violazione del **diritto all'informazione** nel 2008 hanno inciso pesantemente le segnalazioni relative alla telefonia mobile, in particolare ci riferiamo alle rimodulazioni tariffarie dei piani telefonici operate da Tim e Vodafone tra agosto e settembre 2008 che hanno coinvolto milioni di utenti.

Altre violazioni del diritto all'informazione riguardano le condizioni contrattuali: gran parte dei contratti sono conclusi telefonicamente, gli utenti al momento di attivazione del servizio riscontrano condizioni diverse da quelle indicate, spesso i consumatori non sono a conoscenza delle modalità di recesso dal contratto mentre la normativa che regola i contratti a distanza impone agli operatori di comunicare, prima verbalmente, e poi per iscritto, queste modalità.

<sup>33</sup> Le compagnie telefoniche hanno contestato a partire da maggio 2008 la legittimità delle Delibere dell'Agcom presso il Tar del Lazio. A maggio 2009 la causa è pendente in attesa che si pronunci il Consiglio di Stato.

<sup>34</sup> Per le compagnie telefoniche la materia può essere regolata solo dal Ministero delle Comunicazioni e pertanto le Delibere dell'Autorità decadrebbero.

I cittadini, segnalano poi la violazione del diritto all'informazione causata dai servizi clienti delle diverse aziende. Tempi di attesa troppo lunghi, la difficoltà a contattare un operatore, la mancanza di informazioni e l'incompetenza degli operatori, sono tra le principali cause di questo disservizio. I cittadini ci riferiscono che spesso i servizi clienti non forniscono neppure le informazioni più banali, quali ad esempio gli indirizzi ai quali inoltrare un reclamo o il codice di migrazione indispensabile per il passaggio da un operatore all'altro.

Difficoltà sono riscontrate anche nel reperire le Carte della Qualità del Servizio delle aziende aggiornate e i moduli e le informazioni sulle procedure di Conciliazione extragiudiziale.

Il **diritto al servizio** viene violato 21 volte su 100, ciò significa che i cittadini hanno segnalato delle difficoltà ad usufruire del servizio, oppure delle interruzioni del servizio stesso.

Diritto al servizio & telefonia fissa, le segnalazioni ricorrenti riguardano:

- Tempi di attesa per la prima attivazione del servizio: un cittadino aspetta anche 60 giorni per l'allaccio della linea, a fronte della media di 7 giorni prevista da quasi tutte le Carte di Qualità delle diverse compagnie telefoniche. In questo caso l'accesso al servizio è dunque negato.
- Tempi di attesa per riparazione dei guasti: il cittadino vede interrompersi il servizio a causa di un guasto, e la compagnia telefonica non interviene per la rapida risoluzione del problema. Per il riallaccio di una linea telefonica interrotta si possono aspettare anche 60 giorni a fronte delle media di 48 ore previste dalle Carte di qualità delle compagnie telefoniche.

Diritto al servizio & internet, le segnalazioni ricorrenti riguardano:

difficoltà di accesso Adsl: la banda larga in Italia rimane ancora un sogno per molti cittadini. Nonostante rispetto agli anni passati l'accesso al servizio è più diffuso, permangono problemi di stabilità e continuità del servizio; nello specifico, velocità e qualità della connessione a internet non sono garantite dalle compagnie telefoniche poiché dipendono dal livello di congestione della rete e del server a cui ci si collega, a dispetto di quanto spesso viene promesso negli spot pubblicitari. Secondo il Rapporto sulla banda larga in Italia<sup>35</sup> commissionato dal Ministero dello Sviluppo Economico, 7,5 milioni di italiani sono ancora oggi sprovvisti della banda larga. Il rapporto analizza a fondo la politica industriale e si interroga sulle strategie italiane per capire dove l'Italia vuole collocarsi tra 5-6 anni nel mercato della *broad band* in termini di copertura e penetrazione della fibra per le comunicazioni. Il rapporto citato pone in primo piano il progetto di puntare sullo sviluppo della rete a fibra ottica, infrastruttura essenziale per il Paese.

Diritto al servizio & telefonia mobile, le segnalazioni ricorrenti riguardano:

mancata copertura del servizio: molte le segnalazioni che riguardano problemi di ricezione e continuità della linea telefonica. I cittadini ritengono, infatti, che il diritto al servizio sia leso in tutti i casi in cui i tempi di portabilità del numero mobile da un operatore all'altro si protraggono ed il servizio viene interrotto.

<sup>35</sup> Il Rapporto, redatto dall'Ing. Caio, consulente del Ministro Scajola, si intitola "Portare l'Italia verso la leadership europea nella banda larga. Considerazioni sulle opzioni di politica industriale" ed è stato commissionato ad ottobre 2008 dal Ministero dello Sviluppo Economico.

Il 12% dei cittadini segnala la violazione del **diritto alla qualità** in quanto il servizio offerto è ben al di sotto delle loro aspettative (qualità percepita) ma anche dei contratti di servizio e degli standard previsti dalle aziende. In particolare viene segnalato il basso livello di qualità offerto dai servizi di assistenza clienti (Call-Center), ritenuti assolutamente inadeguati ad accogliere le istanze e a fornire risposte complete ai consumatori che li contattano.

La violazione della qualità viene poi percepita nei tempi di attesa troppo lunghi per l'attivazione di un nuovo servizio su una linea già attiva, per il trasloco della linea (si aspettano anche 45 giorni per trasferire il proprio numero con lo stesso operatore da una zona all'altra) e per i tempi di risposta ai reclami.

Il **diritto alla trasparenza** è violato 12 volte su 100. Rientrano in questa categoria tutti i casi in cui vi sono informazioni poco trasparenti fornite agli utenti nel corso del rapporto contrattuale e pre-contrattuale. Le informazioni sono fornite in maniera poco trasparente o distorta, oppure sono fornite troppe informazioni che anziché chiarire i contenuti del contratto disorientano l'utente.

Queste le principali categorie che compongono la voce della trasparenza:

- pubblicità ingannevole,
- condizioni contrattuali poco trasparenti,
- bollette/fatture poco trasparenti,
- tariffe poco chiare e difficilmente comparabili.

A proposito di pubblicità ingannevole nel corso del 2008 l'attività dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato è stata particolarmente intensa sul fronte dei controlli e delle sanzioni comminate alle compagnie telefoniche ritenute responsabili di pubblicità ingannevole.

Cittadinanzattiva, su istanza di decine di cittadini che si sono rivolte al Pit Servizi, ha denunciato all'Autorità la campagna pubblicitaria della Tim denominata "Concorso Tim vinci 4 Fiat 500 al giorno". In particolare, lo spot apparso a settembre 2008 nelle ore di punta sulle principali emittenti televisive, sollecitava gli utenti ad inviare un sms (al costo di 1,20 euro) per partecipare all'estrazione della nota automobile della Fiat. In realtà, così facendo si acquistava un contenuto digitale (suonerie, sfondi animati) da poter scaricare sul cellulare. A ciò, seguiva un nuovo messaggio da parte di Tim che invitava gli utenti a rispondere ad un quiz di molte domande, e per ogni risposta inviata gli utenti pagavano 1,20 euro. Di media i cittadini che hanno inviato gli sms hanno speso 40 euro. Anche se l'Antitrust non ha ritenuto necessario sospendere lo spot, di fatto a seguito della denuncia di Cittadinanzattiva la pubblicità non è più stata trasmessa sulle principali emittenti. Ad oggi, il procedimento non si è ancora concluso per ciò che concerne la decisione dell'Autorità sull'eventuale sanzione alla compagnia telefonica.

L'attività dell'Autorità è senza dubbio apprezzabile ma le multe non sono però un deterrente per i comportamenti scorretti delle compagnie telefoniche che in un certo senso le mettono già in conto nel calcolo profitti e perdite. Occorrerebbe, piuttosto, un'inversione di tendenza da parte delle compagnie telefoniche che dovrebbero puntare sull'informazione, sulla trasparenza e sulla qualità del servizio. In alternativa a ciò è necessario da una parte dotare le Autorità di vigilanza di maggiori poteri e dall'altra di introdurre nel nostro ordinamento maggiori tutele per i consumatori, in questi casi la class action sarebbe lo strumento più adeguato.

L'11% delle segnalazioni riguarda la violazione del **diritto alla tutela**. Tale violazione si riscontra in tutti i casi in cui i cittadini hanno subito un disservizio da parte dell'operatore ma non hanno potuto mettere in atto forme di tutela adeguate per far valere i propri diritti, o perché non era prevista alcuna modalità, o perché quelle previste sono state giudicate inadeguate. Al primo posto tra le segnalazioni dei cittadini vi è, come nel 2007, l'addebito di costi in caso di recesso dal contratto. A due anni dall'entrata in vigore della Legge 40/2007 (Legge Bersani) che ha vietato agli operatori di telefonia di imporre vincoli temporali e spese per il recesso dai contratti, tutti gli operatori continuano ad addebitare delle spese agli utenti al momento della chiusura del contratto. Anche per i contratti relativi ai servizi forniti dalle pay tv le segnalazioni di questa scorrettezza sono frequenti. Tutti gli operatori giustificano questi costi come "spese sostenute dall'operatore", in realtà non si tratta di nulla di più del *vecchio dazio* della penale per il recesso.

In questo caso sarebbe quanto mai urgente introdurre forme di tutela adeguata utile a far emergere queste violazioni che riguardano la generalità degli utenti. Prima che l'entrata in vigore della class-action fosse rimandata (da luglio 2008 a data da definire) Cittadinanzattiva stava istruendo un'azione collettiva proprio in questo ambito.

La violazione **del diritto alla sostenibilità economica** è segnalato da 11 cittadini su 100. In generale, in tema di costi, il settore delle telecomunicazioni non ha fatto registrare particolari aumenti rispetto agli altri settori sui quali ha inciso di più l'inflazione e la crisi economica. Le segnalazioni riguardano principalmente l'aumento del canone Telecom. Infatti, anche se è operativo da febbraio 2009, le lamentele sono giunte all'indomani della decisione di Telecom comunicata nel corso del 2008 di aumentare il canone.

Tale aumento, di fatto, riguarda gli abbonati residenziali (cioè le famiglie, escluse invece *le linee affari*), ed è del 10%, che ha portato il costo del canone a 16,08 euro (Iva inclusa).

Anche se era dal 2002 che il canone Telecom non veniva aumentato, i consumatori e le associazioni, inclusa Cittadinanzattiva, hanno accolto molto male la notizia, infatti, a fronte dell'aumento del 10% del canone non corrisponde alcun miglioramento qualitativo o quantitativo del servizio offerto dall'azienda agli utenti. Inoltre, considerando che i costi di produzione per l'azienda non sono cresciuti, l'aumento del canone ne potrebbe favorire la sua posizione dominante.

Gli aumenti del canone non toccano le fasce di popolazione che hanno diritto alle agevolazioni. Resta in vigore la riduzione del 50 per cento del canone per la cosiddetta Clientela agevolata, quei nuclei familiari che rispondono cioè a particolari condizioni di reddito. In questi casi il nuovo costo dell'abbonamento sarà dunque pari a 8,04 euro (Iva inclusa). Agevolazioni anche ai titolari della Carta acquisti decisa dal Governo con il decreto nell'estate 2008. Per i beneficiari della Social card, dietro esplicita richiesta, invece il costo dell'abbonamento a Telecom resterà invariato a 14,57 euro (Iva inclusa) al mese, a partire dalla data di presentazione della richiesta stessa.

Il 9% delle segnalazioni riguarda la violazione del **diritto all'equità contrattuale**. Questo dato indica che nonostante i provvedimenti introdotti dalle cosiddette Leggi Bersani e dalle Direttive europee in ambito di pratiche commerciali sleali, nelle telecomunicazioni permane un'enorme asimmetria contrattuale e squilibrio tra le parti.

Di seguito elenchiamo le principali fattispecie di violazioni del diritto all'equità contrattuale emerse dalle segnalazioni:

- modifica unilaterale del contratto,



- mancato rispetto delle modalità di recesso da parte dell'operatore,
- presenza di clausole vessatorie nel contratto,
- tempi lunghi per la portabilità, superiori del 40% a quelli previsti dalle norme stabilite dall'Autorità,
- addebiti ingiustificati per il recesso dal contratto,
- complessità delle procedure di passaggio da un operatore all'altro.

Il 2% delle segnalazioni riguarda la violazione del **diritto alla scelta**. In particolare si evidenziano le segnalazioni relative al mancato rilascio della rete a danno del nuovo operatore in caso di portabilità. Infine, l'1% delle segnalazioni si riferisce alla violazione del **diritto alla sicurezza**, da intendersi soprattutto come violazione della privacy su internet e tramite i social network.

#### 4. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell'ambito delle telecomunicazioni giunte a Cittadinanzattiva. Nell'elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta.

Telecomunicazioni	%
Campania	20
Sicilia	16
Lazio	14
Sardegna	10
Lombardia	8

Tab.3 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

#### 5. Le proposte di Cittadinanzattiva

Alla luce di quanto esposto Cittadinanzattiva propone i seguenti interventi urgenti:

1. **Fondo con somme provenienti dalle multe Agcom.** Con le somme derivate dalle sanzioni dell'Agcom, creare un fondo da destinare ad attività di informazione, assistenza e tutela dei cittadini, come già avviene per le multe Antitrust.
2. **Scatto alla risposta.** Proponiamo di eliminare o ridurre drasticamente lo scatto alla risposta
3. **Numeri verdi servizi clienti.** Chiediamo la totale gratuità per i cittadini dei numeri telefonici dei servizi clienti, le compagnie telefoniche dovrebbero essere obbligate a mettere a disposizione degli utenti solo numeri gratuiti.
4. **Determinazione indennizzi Carte della Qualità dei Servizi.** La determinazione degli indennizzi previsti nelle carte non appare significativa rispetto ai disagi subiti dagli utenti. Si propone pertanto di adeguare gli standard previsti a più equi parametri di indennizzo economico.

5. **Portabilità numero mobile.** Si rileva l'assoluta inidoneità del meccanismo attualmente esistente per identificare il numero chiamato. L'identificazione del numero chiamato deve essere reso in automatico, solo in tal modo la portabilità si concretizza come un effettivo vantaggio per il consumatore. Si propone, inoltre, un intervento per ridurre i tempi di attesa per l'effettivo passaggio da un operatore all'altro.
6. **Tutela dei minori.** Si propone una maggiore attenzione riguardo alla proposta di modelli di consumo veicolati attraverso le offerte di servizi nel settore della telefonia mobile.
7. **Conciliazione.** Si richiede la realizzazione e la valutazione condivisa di un bilancio/rapporto delle conciliazioni effettuate, con particolare riferimento ai tempi di risoluzione, equità delle soluzioni adottate, congruità economica degli indennizzi riconosciuti, accessibilità e uniformità delle diverse procedure di conciliazione promosse dalle aziende.



## CAPITOLO SECONDO<sup>36</sup>

---

### La Pubblica amministrazione

#### Premessa

In un contesto di democrazia compiuta, uno stato che voglia ispirarsi a canoni di tutela e salvaguardia dei diritti fondamentali della persona, vede proprio nel rapporto fra P.A. e cittadini l'autentico baricentro della vita della comunità nazionale. Infatti l'autentico tasso di democrazia di un popolo non va visto tanto nella validità delle sue leggi, che possono essere leggi manifesto, quanto nella capacità che hanno i cittadini di esigere dalle istituzioni l'attuazione ed il rispetto dei diritti. Questo richiede che la Pubblica amministrazione sia chiamata a svolgere la sua attività a favore, e non contro, i cittadini. L'anno 2008 per il settore della Pubblica amministrazione è stato caratterizzato dalla cosiddetta Riforma Brunetta (*Legge 4 marzo 2009 n.15*).

La riorganizzazione della Pubblica Amministrazione punta in particolare a:

- contenimento della spesa pubblica;
- stimolo alla produttività dell'intero sistema;
- miglioramento del benessere dei cittadini.

Tre le parole chiave: **meritocrazia**, **innovazione**, **trasparenza**. Queste parole chiave "costituiscono l'orientamento delle azioni di contenimento della spesa corrente e indirizzate alla riduzione degli sprechi nelle amministrazioni, al miglioramento della contrattazione nel settore pubblico, all'aumento dell'efficienza e alla produttività del personale della PA".

È opportuno indicare una sintesi dei contenuti che più interessano un'associazione come Cittadinanzattiva:

#### **A. Rapporto temporale tra legge e contratto**

La riforma ha introdotto all'articolo 1 il rapporto di successione temporale tra legge e contratto collettivo, al fine di evitare che la presente riforma venga vanificata da un intervento contrattuale successivo.

#### **B. Obiettivi**

L'articolo 2 della legge definisce i seguenti obiettivi: convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico con quelli del lavoro privato, con particolare riferimento al sistema delle relazioni sindacali; miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure della contrattazione collettiva; introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità; valorizzazione del merito e conseguente riconoscimento di meccanismi premiali; definizione di un sistema più rigoroso di

---

<sup>36</sup> A cura di Tina Napoli con la collaborazione di Isabella Mori.

responsabilità dei dipendenti pubblici; introduzione di strumenti che assicurino una più efficace organizzazione delle procedure concorsuali su base territoriale; valorizzazione del requisito della residenza dei partecipanti ai concorsi pubblici, qualora ciò sia strumentale al migliore svolgimento del servizio. Al riguardo la lettera *j* del citato articolo prevede che i vincitori delle procedure di progressione verticale dovranno permanere per almeno un quinquennio nella sede della prima destinazione e sarà considerato titolo preferenziale la permanenza nelle sedi carenti di organico.

### **C. Valutazione delle strutture e del personale**

L'articolo 4 prevede che saranno predisposti preventivamente gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e che sarà rilevata, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi è stata effettivamente conseguita, anche con riferimento alle diverse sedi territoriali, assicurandone la pubblicità ai cittadini; che sarà prevista l'organizzazione di confronti pubblici annuali sul funzionamento e sugli obiettivi di miglioramento di ciascuna amministrazione, con la partecipazione di associazioni di consumatori e utenti, organizzazioni sindacali, studiosi e organi di informazione e la diffusione dei relativi contenuti mediante adeguate forme di pubblicità, anche in modalità telematica; che saranno previsti mezzi di tutela giurisdizionale degli interessati nei confronti delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici che si discostano dagli standard qualitativi ed economici fissati o che violano le norme preposte al loro operato, con esclusione del risarcimento del danno per il quale resta ferma la disciplina vigente.

### **D. Ulteriori attribuzioni al CNEL**

L'articolo 9 attribuisce al CNEL l'esercizio di ulteriori compiti, tra cui si segnalano i seguenti: a) la predisposizione di una Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini; b) la messa a punto di una Relazione annuale sullo stato della contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni con riferimento alle esigenze della vita economica e sociale; c) la promozione e l'organizzazione di una Conferenza annuale sull'attività compiuta dalle amministrazioni pubbliche, con la partecipazione di rappresentanti delle categorie economiche e sociali, delle associazioni dei consumatori e degli utenti, di studiosi qualificati e di organi di informazione, per la discussione e il confronto sull'andamento dei servizi delle pubbliche amministrazioni e sui problemi emergenti.

### **E. Legge di semplificazione**

Nel testo sono presenti spunti apprezzabili e di spirito fortemente riformatore anche per il ruolo attribuito alle organizzazioni civiche e di tutela dei diritti dei cittadini consumatori. Più in particolare, per un giudizio compiuto del provvedimento, sarà però necessario verificare i fatti, cioè le cose concrete che verranno realizzate; come s'intende procedere, con quali metodi, attraverso quali meccanismi attuativi e con quale ruolo si vorrà assegnare ai diversi attori coinvolti all'interno come all'esterno della pubblica amministrazione. Per Cittadinanzattiva *il punto cruciale* per l'auspicato buon esito del progetto di riforma, dipenderà soprattutto dalla capacità o meno di promuovere un effettivo coinvolgimento dei cittadini e delle organizzazioni civiche, oltre che degli stessi dipendenti pubblici, nelle diverse fasi di *definizione*, di *attuazione* e di *verifica* delle sue parti sia generali che specifiche.

Un ulteriore elemento innovativo, nelle intenzioni, è rappresentato dalla sinergia tra pubblica amministrazione e banche italiane, che mette al centro il cittadino-consumatore.

Il futuro e l'ammodernamento dei servizi della Pubblica Amministrazione potranno passare anche attraverso le "reti amiche" delle banche italiane. L'Associazione Bancaria Italiana, infatti, partecipa al Piano *e-Government* 2012 e al progetto Reti Amiche promossi dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione per facilitare l'accesso di cittadini e imprese ai servizi pubblici, riducendo i tempi e le attese delle procedure burocratiche.

L'obiettivo è consentire a cittadini e imprese di accedere ai servizi pubblici attraverso sportelli e canali innovativi del settore bancario.

*Cittadinanzattiva-Onlus e il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'innovazione hanno siglato a marzo 2009 un Protocollo di Intesa con l'obiettivo di promuovere la cultura della legalità e la qualità dei servizi offerti. Il filo conduttore sarà rappresentato dai temi della sussidiarietà, trasparenza e valutazione. Tra i diversi impegni contenuti nell'accordo, la realizzazione, in almeno 15 città italiane, di iniziative di sensibilizzazione e formazione sulla trasparenza della Pubblica Amministrazione e dei bilanci comunali. Saranno sperimentate iniziative innovative di valutazione civica dell'azione amministrativa, soprattutto negli ambiti della giustizia, scuola, sanità e servizi pubblici, basate anche sul patrimonio di segnalazioni di Cittadinanzattiva ottenute dagli stessi cittadini. Un ulteriore punto qualificante consiste nella collaborazione per la messa a sistema e valorizzazione del servizio "Linea Amica".*

## 1. Gli ambiti della pubblica amministrazione

La pubblica amministrazione è un settore vasto che contiene delle voci molto disomogenee tra loro, per approfondire i diversi aspetti della materia sono stati individuati sei macro ambiti all'interno dei quali sono state poi elencate delle aree di criticità. Gli ambiti della pubblica amministrazione sono: **le multe** (27%), **il fisco** (23%), **le pratiche amministrative** (20%), **il welfare** (15%), **la sicurezza** (13%) e **la giustizia** (3%).

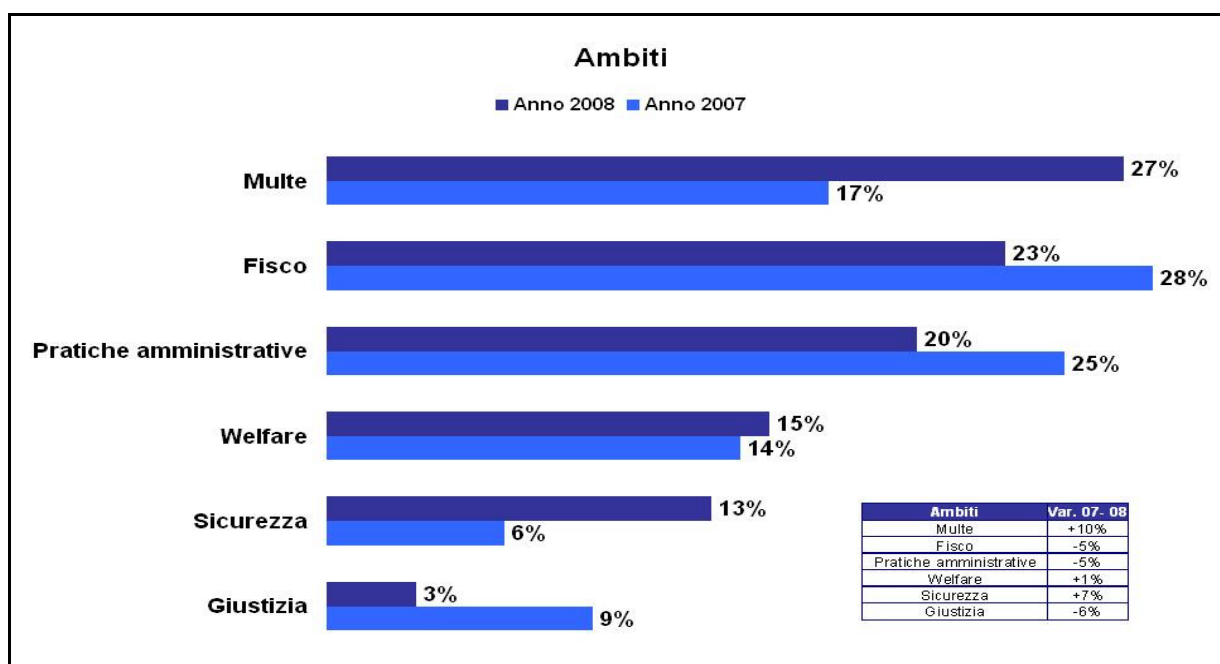


Fig.1 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

## Le multe

Rispetto al 2007 aumentano del 10% (passano dal 17% al 27%) le lamentele dei cittadini relative alle multe. In particolare le segnalazioni riguardano la contestazione delle multe (79%) e la regolarità degli strumenti (21%) tramite i quali sono comminate le multe.

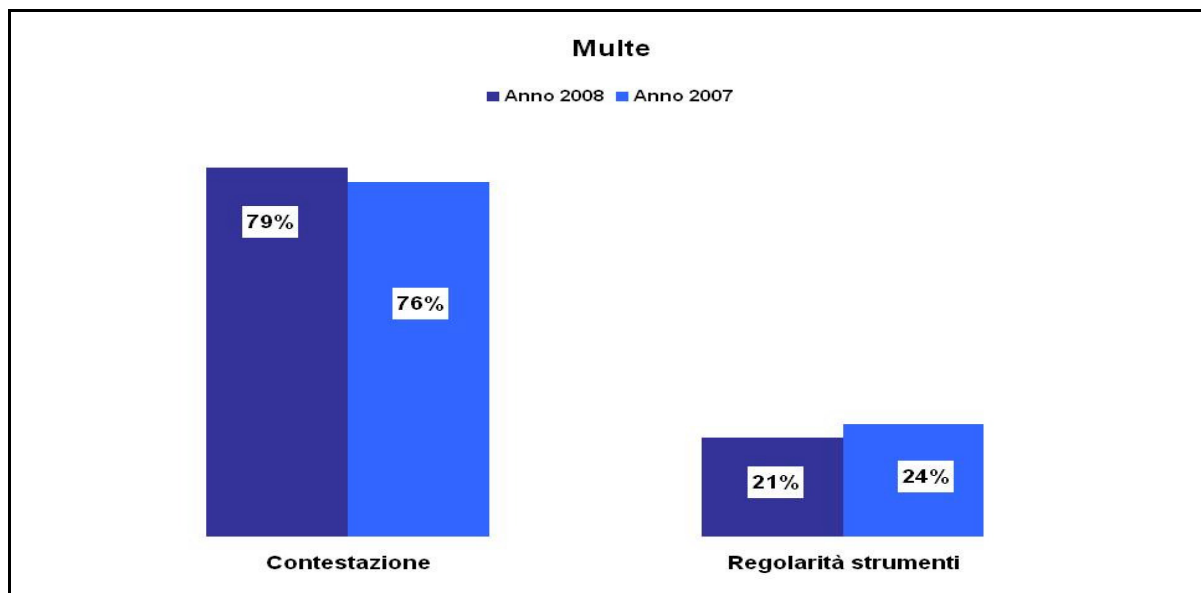


Fig.2 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Nel 2008, gran parte dei cittadini che ha contattato il PiT Servizi ha chiesto informazioni e chiarimenti sulla sentenza della Corte di Cassazione<sup>37</sup> che ha dichiarato nulle le multe per divieto di sosta sui parcheggi a pagamento (strisce blu) nelle zone in cui non vi è proporzionalità tra di aree di sosta libere e a pagamento. Infatti, a seguito della citata sentenza in diverse regioni sono stati presentati una serie di ricorsi ai Tar Regionali che hanno imposto ai Comuni di adeguarsi alla sentenza: le strisce blu sono state dichiarate *fuori legge* anche in molte zone di Roma e sono state ripristinate solo a seguito della creazione di nuove aree di sosta gratuite che si affiancano a quelle a pagamento.

Altri cittadini ci hanno contattato per chiedere informazioni e chiarimenti in merito alle procedure di contestazione delle multe, molti i dubbi sulle modalità ed termini dei ricorsi. Crea particolare confusione e dubbi il meccanismo di applicazione della sanzione amministrativa in luogo della detrazione dei punti della patente che si applica quando al cittadino non è stata immediatamente contestata la violazione e non abbia comunicato le generalità di chi era alla guida. La confusione è ingenerata dal fatto che arrivano due verbali diversi che si riferiscono alla stessa violazione: non è d'immediata comprensione che i verbali si riferiscano alla stessa multa.

## Il fisco

La macro area del fisco è composta da ben sette voci: cartelle esattoriali (30%), canone rai (22%), agevolazioni fiscali (14%), bollo auto (11%), rimborsi Irpef (8%), dichiarazione redditi (8%), e detrazioni/deduzioni (7%).

<sup>37</sup> Sentenza 09. 01.2007 n. 116 emessa dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

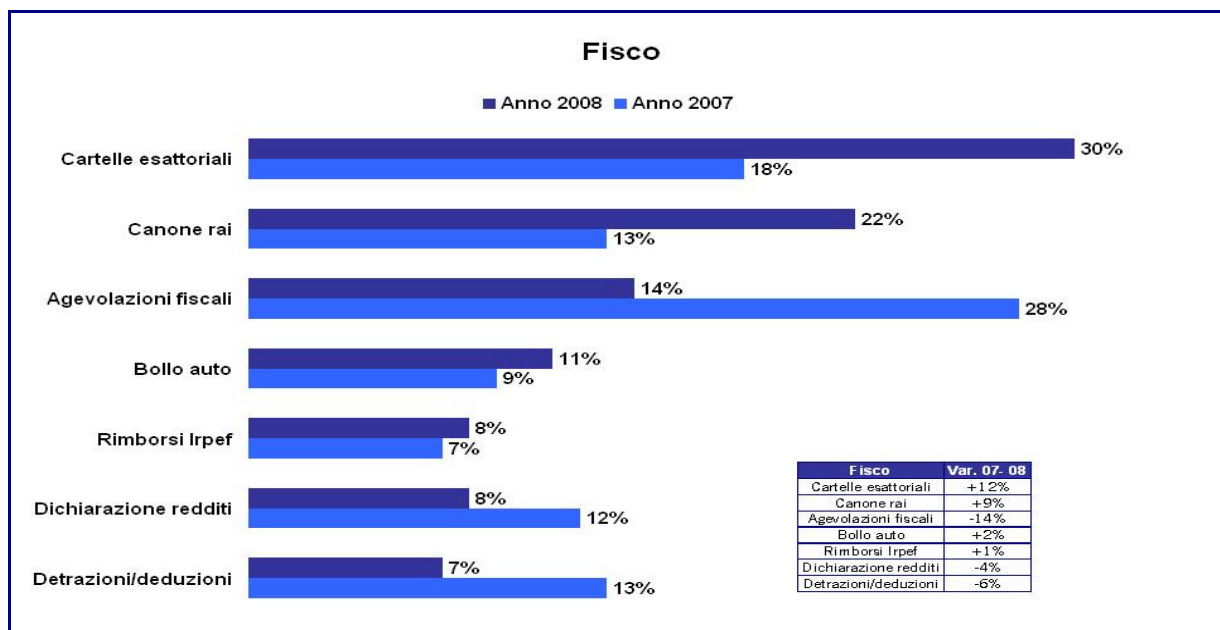


Fig.3 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Le segnalazioni relative alle **cartelle esattoriali** sono presenti in 30 casi su cento.

Le richieste nel 2008 riguardano in particolare la trasparenza e chiarezza delle informazioni contenute nelle cartelle stesse: i cittadini non riescono a comprendere a cosa si riferiscono le richieste, quali siano le modalità per presentare un eventuale ricorso, quali i tempi di prescrizione e chi è il responsabile del procedimento.

In aumento le richieste di informazioni sulla possibilità di rateizzare le cartelle esattoriali, tali istanze provengono da parte di cittadini che pur ammettendo l'esattezza delle cartelle esattoriali e dunque ammettendo il loro debito nei confronti del fisco non hanno la possibilità economica di estinguere il debito in un'unica soluzione.

Non diminuisce lo *zoccolo duro* delle segnalazioni relative alle *cartelle pazze*, cioè a quelle cartelle contenenti richieste assolutamente infondate o perché il cittadino ha già pagato i tributi richiesti, o perché vi sono palesi errori nei conteggi. Dalle segnalazioni si evince che gli errori sono spesso dovuti alla mancanza di comunicazione tra i diversi uffici della pubblica amministrazione.

In aumento rispetto al 2007 anche le segnalazioni relative al **canone rai** che passano dal 13% al 22%. Le segnalazioni riguardano principalmente l'onerosità del canone, ritenuto troppo caro dai cittadini che giudicano in maniera negativa il servizio offerto dalle emittenti pubbliche.

Le segnalazioni sul canone rai riguardano anche errori nelle richieste, il canone ad esempio continua ad essere indirizzato a cittadini deceduti nonostante la correttezza delle procedure di recesso avviate dagli eredi.

In evidenza anche le segnalazioni relative alla carenza di informazioni e difficoltà di accesso al Call Center messo a disposizione degli abbonati.

Dimezzate, nel 2008, le segnalazioni relative alle **agevolazioni fiscali** che passano dal 28% al 14%. Le segnalazioni si riferiscono soprattutto alla complessità delle documentazione che si deve presentare per ottenere le agevolazioni: certificati medici, documenti, dichiarazioni dei redditi, stato di famiglia, ecc..

In evidenza anche la mancanza di informazione sulle procedure da esperire e sulle categorie di disabilità che danno diritto alle agevolazioni. La diminuzione delle segnalazioni indica che questo versante l'informazione e la qualità del servizio offerto ai cittadini sono migliorati.



Le segnalazioni sul **bollo auto** (11%) si sostanziano principalmente in due tipi di disservizi:

- l'illegittimità delle richieste che vengono indirizzate ai cittadini che hanno pagato regolarmente la tassa,
- l'irregolarità della richiesta che perviene dopo i termini di prescrizione (la prescrizione è di 3 anni ed arrivano richieste dopo 5 anni).

Le segnalazioni relative ai **rimborsi Irpef** (8%) riguardano i tempi di attesa per ottenere un rimborso: si possono aspettare anche 6 anni per ottenere in dietro i soldi in più versati al fisco.

Otto cittadini su dieci hanno difficoltà a presentare la **dichiarazione dei redditi**, le segnalazioni riguardano principalmente la carenza d'informazioni per la compilazioni dei moduli e il mal funzionamento dei siti internet della pubblica amministrazione tramite i quali è possibile presentare la documentazione on- line.

I cittadini incontrano poi molte difficoltà nel riscontrare le modalità di richiesta e di conteggio delle **deduzione/detractions fiscali** (7%).

## Le pratiche amministrative

Le segnalazioni sulle pratiche amministrative sono caratterizzate dall'elemento comune dei ritardi dovuti soprattutto alla mancata comunicazione tra uffici, dalla carenza delle informazioni e dalla poca trasparenza dei procedimenti amministrativi.

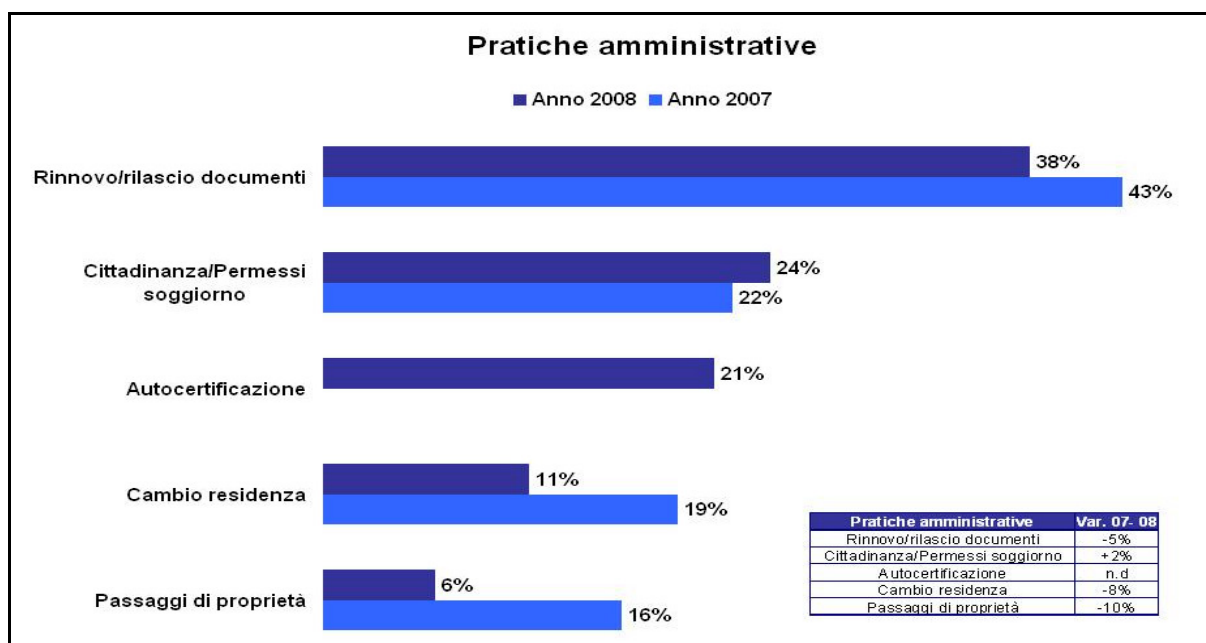


Fig.4 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

**Il rinnovo ed il rilascio dei documenti** diventa un problema per 38 cittadini di su 100 che quando chiedono dei documenti per la prima volta (ad esempio un passaporto) o devono rinnovarli (ad esempio la carta d'identità) si scontrano con burocrazia, code interminabili presso gli uffici e soprattutto ritardi dovuti alla mancata messa in rete e condivisione delle informazioni tra gli uffici della pubblica amministrazione.

Le pratiche amministrative per la richiesta o il rinnovo della **cittadinanza/permessi di soggiorno** peggiorano rispetto al 2007, infatti le segnalazioni passano dal 22% al 24%.

In evidenza, come l'anno precedente, la violazione del diritto all'informazione anche in questo caso vi è molta difficoltà a reperire le informazioni giuste sui documenti da presentare e le modalità da seguire. Seguono le segnalazioni sui ritardi nella procedura e gli *intoppi burocratici*: per ottenere un permesso di soggiorno si aspetta anche 5 anni. Gli utenti che ci hanno contattato considerano inadeguate o inesistenti le modalità di tutela da attivare in caso di violazioni.

Il 21% delle segnalazioni riguarda l'**autocertificazione**, anche in questo ambito gli utenti segnalano la carenza d'informazione fornite dagli uffici preposti. In evidenza, le segnalazioni relative alle pratiche amministrative bloccate a causa della mancata accettazione da parte degli uffici di documenti di autocertificazioni, risultate poi corrette in quanto previste dalla legge di riferimento.

Il disservizio principale che incide sulle pratiche per il **cambio di residenza** (11%), ed i **passaggi di proprietà** (6%) è il ritardo nell'espletamento delle procedure: per cambiare la residenza si attende anche 90 giorni. Tuttavia, rispetto al 2007 si registra in entrambi i casi un sensibile miglioramento.

## Il Welfare

Carenza d'informazione, tempi di attesa troppo lunghi, difficoltà delle procedure, mancato accesso agli atti sono le violazioni che si riferiscono alle criticità riscontrate dai cittadini che hanno diritto ai bonus sociali (59%), ai contributi per l'abbattimento delle barriere architettoniche (19%) alle pensioni (18%) e agli assegni di maternità (4%). In questi casi le violazioni sono particolarmente gravi perché vanno a colpire cittadini deboli e svantaggiati.

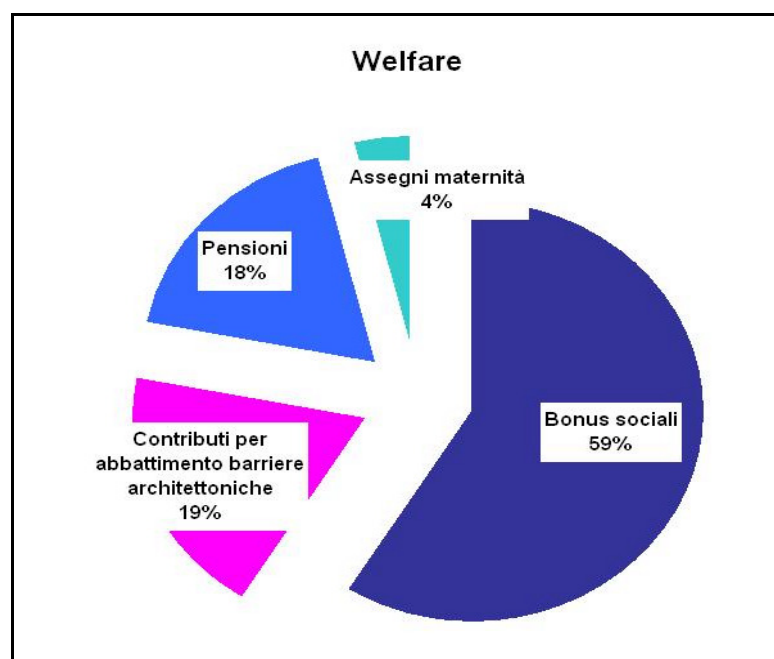


Fig.5 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Sotto la voce **bonus sociali** (59%), sono state raccolte tutte le segnalazioni relative alle misure introdotte dal Governo nel corso del 2008 a favore dei cittadini più deboli per contrastare la crisi economica; vi rientrano le segnalazioni sul bonus elettrico, sulla social card, sulla carta acquisti, sui contributi alle famiglie numerose. Come già

accennato in precedenza, a proposito del bonus elettrico, la pubblica amministrazione avrebbe dovuto avere in tutti questi casi un ruolo di *facilitatore e veicolatore* delle informazioni utili da far pervenire ai cittadini potenziali beneficiari dei provvedimenti, in realtà ciò non è accaduto, al contempo le informazioni fornite sono risultate carenti ed in alcuni casi completamente assenti. Il caso più eclatante è quello del bonus sociale sull'elettricità, ma vi è stata carenza d'informazione anche sugli uffici competenti a rilasciare la social card, per non parlare della "gaffe" delle tessere distribuite senza che vi fosse stato caricato il credito.

## La sicurezza

Le segnalazioni sulla sicurezza si concentrano sugli **edifici scolastici** (82%) e **sull'edilizia popolare** (18%).

Sicurezza	2008
Edifici scolastici	82%
Edilizia popolare	18%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.1 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Le segnalazioni sugli **edifici scolastici** riguardano tutte problematiche connesse alla mancata messa in sicurezza degli istituti scolastici per ciò che concerne le leggi antisismiche, le norme sugli incendi ed in generale le norme su sanità e salubrità delle strutture scolastiche.

Anche in questo campo si registra una carenza d'informazioni fornite ed il diniego dell'accesso agli atti e ai documenti attestanti l'agibilità degli istituti e la messa a norma degli stessi.

Cittadinanzattiva è impegnata da anni su questo fronte e tramite la rete della Scuola di cittadinanza attiva promuove, tra l'altro, la cultura della prevenzione e dell'informazione con la campagna "Imparare sicuri". Purtroppo, a novembre 2008, si è verificato un grave episodio legato al mancato rispetto delle norme sulla sicurezza degli edifici scolastici: il crollo di un solaio in un istituto superiore di Torino ha causato la morte di uno studente e ferito altri due alunni.

Molte delle segnalazioni sull'edilizia scolastica scaturiscono proprio dalla citata campagna **Imparare Sicuri**.

**IMPARARE SICURI** è una campagna nazionale di informazione e sensibilizzazione sulla sicurezza nelle scuole che ha tra i suoi obiettivi quelli di contribuire alla messa in sicurezza delle scuole italiane, lavorare per il radicamento della cultura della sicurezza e della salute tra i più giovani, creare collegamenti stabili tra le scuole e il territorio per la gestione comune dei rischi legati allo specifico territorio di appartenenza.

La Campagna si è svolta sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica e con i Patrocini del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, del Ministero per la Gioventù, del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, oltre che con il sostegno del Dipartimento della Protezione Civile e di numerose aziende.

Le segnalazioni sull'**edilizia popolare** (18%) evidenziano anche in questo campo il mancato rispetto delle normative sulla sicurezza. Le segnalazioni si concentrano in particolare sulla mancata assunzione di responsabilità degli Enti proprietari degli edifici

in caso di ristrutturazioni e messa a norma degli edifici e sulla carente manutenzione degli ascensori.

## 2. I dati trasversali del settore

La pubblica amministrazione, insieme alle telecomunicazioni, ai servizi locali e alle banche, è il settore nel quale i cittadini hanno riscontrato maggiori criticità ed ostacoli di tipo burocratico.

La mancanza d'innovazione e semplificazione, i procedimenti burocratici macchinosi, l'assenza dei cittadini nei processi di definizione, erogazione e valutazione del servizio, hanno caratterizzato, da sempre, il settore della pubblica amministrazione.

In questi ultimi anni, però, è iniziata una lenta ma inesorabile inversione di tendenza: la stessa pubblica amministrazione si è *messa in moto* ponendosi degli obiettivi da raggiungere per realizzare un miglioramento nel settore.

Nell'ambito della pubblica amministrazione rimane comunque un enorme asimmetria tra le parti alimentata soprattutto dal *gap* informativo che vi è tra gli enti pubblici ed i cittadini.

Infatti, nonostante le aree di intervento della pubblica amministrazione siano molto disomogenee le une dalle altre, le violazioni dei diritti riscontrate dagli utenti accomunano tutte le aree e si concentrano principalmente sulla violazione del **diritto all'informazione** (21%), **alla tutela** (15%), **al servizio** (15%), **alla qualità** (14%), **alla trasparenza** (13%), e **alla sostenibilità economica** (10%).

Diritti	2008
Diritto all'informazione	21%
Diritto alla tutela	15%
Diritto al servizio	15%
Diritto alla qualità	14%
Diritto alla trasparenza	13%
Diritto alla sostenibilità economica	10%
Diritto alla sicurezza	6%
Diritto alla partecipazione civica	4%
Diritto all'equità contrattuale	1%
Diritto alla scelta	1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.2 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Nel 2008, 21 cittadini su 100 hanno contattato PiT Servizi per denunciare la violazione del loro **diritto all'informazione**. La pubblica amministrazione, infatti, insieme alle telecomunicazioni, è il settore dove si registra il più alto tasso di mancanza d'informazioni fornite ai cittadini.

Il diritto all'informazione è uno dei diritti basilari del cittadino consumatore che in un ambito come quello della pubblica amministrazione diviene fondamentale. Infatti, se nei settori liberalizzati in mancanza di informazioni fornite da un operatore ci si può rivolgere ad un diverso concorrente nel caso della pubblica amministrazione il cittadino non ha possibilità di scegliere ed è costretto a soccombere.

Dalla mancanza d'informazione deriva spesso la mancata attivazione di altri diritti, si pensi ai cittadini che non hanno potuto usufruire di agevolazioni fiscali perché non hanno ottenuto le certificazioni necessarie dagli uffici deputati a fornirle, oppure ancor prima non sono riusciti ad ottenere l'informazione su quali uffici fossero competenti. Particolarmente significative, in questo contesto, le *questioni* legate alla concessione del bonus sociale per l'energia, alla social card, alle agevolazioni ed assegni per le famiglie numerose, in tutti questi casi sono emerse delle enormi carenze di tipo informativo. In particolare, per quanto riguarda il bonus sociale sull'energia<sup>38</sup>, uno strumento introdotto dal Governo con l'obiettivo di sostenere le famiglie in condizione di disagio economico, garantendo loro un risparmio sulla spesa annua per energia elettrica, si sono verificati enormi "buchi" nel meccanismo previsto per l'attivazione del bonus. Per l'attivazione del bonus è indispensabile la collaborazione tra i comuni che devono rilasciare le certificazioni attestanti le condizioni economiche dei cittadini e l'Autorità per l'energia elettrica ed il gas. Infatti, il Governo, per facilitare i cittadini aventi diritto alle agevolazioni aveva previsto la creazione di un sistema di gestione sulle tariffe elettriche (SGATE) gestito dall'Anci, ma il sistema è stato attivato con un enorme ritardo, tanto che i termini per la richiesta del bonus sono stati rinviati prima al 30 aprile 2009 e poi al 30 giugno 2009 per permettere l'accesso ai cittadini. In particolare evidenza, le segnalazioni degli utenti che si sono rivolti al comune di appartenenza per avere informazioni sul bonus e non hanno ottenuto alcun tipo d'informazione, anzi, alcuni dipendenti comunali hanno addirittura negato l'esistenza del bonus stesso e solo grazie all'intervento di Cittadinanzattiva hanno fornito, in un secondo momento, le informazioni richieste.

La violazione del diritto all'informazione è il dato di fondo che caratterizza tutto il settore, sia che si tratti di ricevere un rimborso dal fisco o di contestare una multa o di chiedere un permesso di soggiorno poco cambia: il cittadino ha difficoltà a trovare le informazioni necessarie.

Le principali violazioni del diritto all'informazione sono state raggruppate nelle seguenti categorie:

- informazioni poco chiare o inaccessibili sulla documentazione da presentare per le pratiche amministrative,
- informazioni poco chiare o inaccessibili sugli Uffici competenti ,
- informazioni poco chiare o inaccessibili sullo stato di una pratica intentata,
- Informazioni poco chiare o inaccessibili sulle pratiche di reclamo o ricorsi,
- informazioni poco chiare o inaccessibili sui siti internet dei diversi uffici della P.A.,
- Informazioni poco chiare o inaccessibili sulle modalità di tutela degli utenti.

Il 15% dei cittadini denuncia la violazione del **diritto alla tutela**. Nell'ambito della pubblica amministrazione nel caso di violazione di un proprio diritto per il cittadino è difficile ricevere una tutela adeguata in quanto le modalità di tutela previste sono inefficaci oppure non è stata prevista alcuna modalità.

Ad esempio i ricorsi al Tar o al Garante del Contribuente sono considerati troppo onerosi dagli utenti sia in termini di costi che di tempo.

---

<sup>38</sup> Il bonus energia cosiddetto bonus elettrico introdotto dal Governo con la collaborazione dell' Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, è il regime di compensazione della spesa sostenuta dai clienti domestici per la fornitura di energia elettrica.

In alcuni casi il PiT Servizi raccoglie lo sfogo di cittadini che denunciano di aver subito ingiustizie o vessazioni da parte di impiegati di uffici pubblici e di non sentirsi tutelati in alcun modo da questi soprusi. In questi casi, le norme sulla valutazione dell'operato dei dipendenti della pubblica amministrazione, introdotte dal Ministro Brunetta, potrebbero essere un buon deterrente per questo tipo di violazioni.

Molto elevata (15%) anche la percentuale di segnalazioni relative alla violazione del **diritto al servizio**. Ricordiamo che rientrano in questa categoria le denunce dei cittadini che non hanno potuto usufruire di un servizio per due principali ragioni:

- il servizio esiste ma i cittadini non vi hanno potuto accedere per carenza di informazione,
- il servizio non c'è, cioè non è proprio stato previsto dalla pubblica amministrazione.

Alla prima categoria appartengono tutte quelle segnalazioni relative alla mancata attivazione di agevolazioni e benefici dei quali i cittadini avrebbero potuto usufruire: l'acquisto di auto agevolate per i disabili, il bonus sociale, la social card, il posto auto riservato per i disabili, ecc.

Nella seconda categoria rientrano invece le segnalazioni relative alla presenza di barriere architettoniche negli uffici pubblici o sulle strade pubbliche che ne impediscono l'accesso ai disabili; le segnalazioni relative alla carenza di parcheggi gratuiti nelle città, la carenza di uffici pubblici nelle aree periferiche.

**Il diritto alla qualità** viene violato 14 volte su 100. I cittadini denunciano la qualità dei servizi forniti dalla pubblica amministrazione che risulta essere ben al di sotto delle loro aspettative. La riforma e la riorganizzazione della pubblica amministrazione non sembra aver inciso significativamente sul livello di qualità del servizio pubblico che risulta essere carente sotto diversi punti di vista.

I disservizi principali che incidono sulla qualità sono, come negli anni precedenti, i ritardi e l'affidabilità e continuità del servizio. Queste le principali carenze denunciate dai cittadini:

- ritardi nel rilascio di documenti,
- ritardi nella liquidazione di rimborsi dovuti,
- ritardi nell'espletamento delle pratiche,
- ritardi nelle risposte ad un ricorso,
- ritardi nelle risposte di accesso agli atti.

Gli atti amministrativi risultano essere poco trasparenti per il 13% dei cittadini che denuncia, appunto, la violazione del **diritto alla trasparenza**. Le violazioni di tale diritto sono caratterizzate dalle informazioni poco trasparenti su pratiche amministrative, ricorsi o procedure per ottenere un rimborso.

A differenza delle denunce sul diritto alle informazioni, in questo caso i cittadini sono riusciti a presentare una pratica ma non riescono ad ottenere in corso d'opera informazioni sulla procedura che li riguarda, contrariamente da quanto stabilito dalla normativa sulla trasparenza degli atti amministrativi. In evidenza, le segnalazioni relative alla poca trasparenza e chiarezza delle modalità per presentare un ricorso in caso di multe o di cartelle esattoriali, i cittadini ritengono poco trasparenti le indicazioni del responsabile del procedimento e dei tempi di prescrizione.

Le denunce sulla violazione del **diritto alla sostenibilità economica** (10%) vanno lette nel contesto generale della crisi economica che ha colpito l'Italia. I cittadini denunciano la

difficoltà a sostenere i costi delle tasse, della giustizia e delle pratiche amministrative che richiedono imposte di bollo o altri tipi di contributi. Sulle tasche dei contribuenti pesa notevolmente il canone rai (aumentato nel 2008) che viene ritenuto un'inutile gabella a fronte di un servizio scadente.

Il 6% delle segnalazioni si concentra sulla violazione del **diritto alla sicurezza**. Tutte le segnalazioni evidenziano situazioni di pericoli per la incolumità fisica dei cittadini e la mancata rimozione dei pericoli stessi da parte della pubblica amministrazione competente-

Le segnalazioni si riferiscono alla pericolosità degli edifici scolastici e degli edifici che rientrano nella edilizia popolare.

La violazione del **diritto alla partecipazione civica** viene segnalata da 4 cittadini su 100 che dichiarano di essere stati esclusi da meccanismi di decisione e controllo dei servizi.

Residuali le segnalazioni relative alla violazione del **diritto all'equità contrattuale** (1%) e del **diritto alla scelta** (1%).

### 3. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell'ambito della pubblica amministrazione giunte a Cittadinanzattiva. Nell'elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta.

PA	%
Campania	28
Sicilia	13
Lombardia	12
Lazio	10
Piemonte	8

Tab.3 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

### 4. Le proposte di Cittadinanzattiva

Le seguenti proposte nascono dall'esperienza maturate da Cittadinanzattiva nel campo dei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione e dalla consapevolezza che questa non può e non riesce a cambiare da sola, ad autoriformarsi, o per imposizione dall'alto e dal centro.

Occorre quindi che il programma di riforme scommetta e faccia leva anche sulla capacità della iniziativa civica di promuovere e curare la pubblica amministrazione intesa come un grande bene pubblico. La maggior parte di queste proposte sono state presentate nei mesi scorsi al Ministro Brunetta come contributo durante le consultazioni con le parti sociali e le associazioni dei consumatori.

1. Prevedere la *valutazione civica dei risultati della pubblica amministrazione, cioè dei servizi* che questa fornisce ai cittadini e alle comunità locali. Qualche esperienza c'è

anche in Italia (come la valutazione civica promossa da Cittadinanzattiva in ambiti come la sanità con l'audit civico oppure la scuola promossa dal Dipartimento della Funzione Pubblica<sup>39</sup>), ed è basata non sul parere in astratto che i cittadini possono fornire sui servizi, ma sulle informazioni e sui dati sul loro funzionamento che essi possono produrre con una metodologia oggettiva.

2. Introdurre nei *nuclei di valutazione dei dirigenti pubblici*, previsti fin dal 1993 dei rappresentanti qualificati delle organizzazioni dei cittadini, per porre fine al malcostume della distribuzione a pioggia dei premi di produttività prescindendo dai risultati sostanziali raggiunti e all'autoreferenzialità e al consociativismo su cui si basano questi organismi.

3. Consentire ai rappresentanti delle Associazioni dei consumatori di prendere parte, con la possibilità di esprimere pareri non vincolanti, alle fasi di *rinnovo dei contratti di lavoro pubblici*, in cui si parla della qualità dei servizi e della connessa parte variabile delle retribuzioni (cfr. l'art.36 della ns. Costituzione).

4. Rendere finalmente *trasparenti e comprensibili ai cittadini comuni i bilanci pubblici*, a partire da quelli dei Comuni, delle Province e delle Regioni.

5. Rafforzare, con l'aiuto delle organizzazioni dei cittadini, il censimento e la diffusione delle *pratiche di qualità negli uffici pubblici*, aprendo canali di segnalazione diretta da parte dei cittadini.

6. Prestare la massima attenzione alla fase di implementazione dell'intero processo di riforma, prevedendo specificatamente *modalità e strumenti di monitoraggio, di controllo e di sua revisione in corso d'opera* (attività di enforcement), mediante il coinvolgimento delle stesse organizzazioni dei cittadini e dei consumatori che si renderanno disponibili a farlo in maniera seria e sostanziale.

7. Fare una adeguata *ricognizione delle esperienze di successo* maturate negli ultimi dieci anni nella Pubblica amministrazione italiana, a livello sia centrale che locale, ai fini di un loro riutilizzo e di una adeguata diffusione, allo scopo di evitare lo spreco del dover ricominciare ogni qual volta tutto da capo.

8. Promuovere, da un lato, l'estensione del campo di azione *dell'Azione risarcitoria collettiva* alla pubblica amministrazione, come utile deterrente contro resistenze e opposizioni al cambiamento e, dall'altro, le procedure di *conciliazione e di mediazione* per la prevenzione e la gestione positiva dei conflitti tra cittadini e servizi delle amministrazioni pubbliche.

9. Prevedere l'incentivazione delle amministrazioni pubbliche e dei dirigenti che adottino tutte le misure possibili per il *risparmio energetico all'interno* di ogni tipo di edificio pubblico.

10. Rafforzare il ruolo e gli strumenti della vigilanza da parte di tutta la pubblica amministrazione. In questa cornice andrebbe previsto e incentivato l'esercizio delle

<sup>39</sup> La sperimentazione della valutazione civica scaturisce dal progetto pilota su questo tema, realizzato nel corso del 2008, dal Ministero della Pubblica Amministrazione e dell'Innovazione in partnership con Cittadinanzattiva, nel quadro del Protocollo d'intesa siglato nell'ottobre 2006 sul tema generale della sussidiarietà orizzontale.

L'attività sperimentale di valutazione civica si è concentrata specificamente su 2 settori di riferimento: **Comuni - servizi pubblici comunali di sportello e Scuola - servizi scolastici**, nell'ottica di sperimentare la metodologia di ricerca, individuare e testare gli strumenti operativi di indagine e produrre delle linee guida di carattere generale utili per le pubbliche amministrazioni per applicare il modello valutativo.

Le città coinvolte nella rilevazione sono 12, 5 per il settore scuola e 7 per il settore amministrazioni comunali. Sono rappresentative di tutto il territorio nazionale.



*funzioni* ispettive e di verifica da parte del *Dipartimento della Funzione Pubblica*, sui contenuti delle segnalazioni più gravi sui disservizi, raccolte direttamente dalle Associazioni dei cittadini e dei consumatori.

**11.** Promuovere l'introduzione nei contratti di lavoro dei pubblici dipendenti, della possibilità di adottare modalità di *gestione pacifica dei conflitti*, come lo sciopero virtuale o lo sciopero alla rovescia.

**12.** Contrastare le incrostazioni di tipo corporativo che caratterizzano la situazione italiana della pubblica amministrazione, prevedendo anche apposite sessioni annuali di *revisione ed eliminazione dei procedimenti amministrativi* non più necessari.

## CAPITOLO TERZO<sup>40</sup>

---

### I servizi pubblici locali

#### Premessa

Negli ultimi due anni i servizi pubblici locali sono stati più volte e per diversi motivi al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica, ma il tema dell'efficienza, della liberalizzazione e della privatizzazione dei servizi pubblici è all'attenzione del Governo da molti più anni, evidenziando una perdurante incapacità di definire una riforma del settore condivisa da una maggioranza politica reale.

Nel luglio 2006 uno dei primi atti del neo-eletto Governo di centro-sinistra è stato il varo del disegno di legge (ddl) 772 che riguardava tanto la privatizzazione dei servizi pubblici locali quanto i contratti dello Stato e degli Enti locali, tramite procedure concorsuali di evidenza pubblica. Tale disegno di legge è stato oggetto di una lunga discussione in Senato e il suo iter di approvazione si è interrotto con lo scioglimento anticipato delle Camere.

Una delle principali novità degli ultimi anni è stata introdotta dalla Legge n. 244 del dicembre 2007 (la Legge Finanziaria 2008), che disciplina il controllo dei servizi pubblici locali. Per Cittadinanzattiva si tratta della realizzazione di un principio che è alla base dell'esistenza stessa del nostro Movimento e punto di arrivo di un impegno concreto che si è espresso in una molteplicità di iniziative fin da quando nel 1994 fu emanata la Direttiva Ciampi - Cassese sulle Carte dei servizi.

La novità più significativa introdotta con il comma 461, è rappresentata dal coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e degli stessi cittadini, nella determinazione e nel controllo degli standard di funzionamento dei servizi.

Il comma 461 prevede che *al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l'universalità e l'economicità delle relative prestazioni, in sede di stipula dei contratti di servizio gli enti locali sono tenuti a applicare le seguenti disposizioni:*

- emanazione della Carta della qualità dei servizi, da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con Associazioni dei consumatori e delle imprese;
- consultazione obbligatoria associazioni consumatori;
- periodica verifica, con la partecipazione associazioni dei consumatori ed utenti, dell'adeguatezza dei parametri qualitativi e quantitativi del servizio (ma ogni cittadino può presentare osservazioni e proposte);
- monitoraggio permanente sul rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio;
- istituzione sessione annuale di verifica funzionamento dei servizi, tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori.

Tali attività sono finanziate con prelievo a carico dei soggetti erogatori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio.

La messa in opera di questo provvedimento dipende dalla reale disponibilità dei diversi attori di fare ognuno la propria parte, ma ad oltre un anno dalla sua esistenza il bilancio delle iniziative intraprese per il rispetto della norma è del tutto negativo.

---

<sup>40</sup> A cura di Tiziana Toto con la collaborazione di Isabella Mori.

Il processo di riforma è ripreso con l'emanazione dell'articolo 23 bis della legge 133/2008 il cui obiettivo è definire un quadro istituzionale unitario e organico per i diversi settori proseguendo lungo il sentiero già tracciato nelle leggi e nei progetti di legge degli ultimi anni relativamente alla liberalizzazione dei mercati. Questi intenti, almeno al momento, non appaiono interamente perseguiti: da un lato la prevalenza delle disposizioni del 23 bis su quelle settoriali rischia di determinare sovrapposizioni e incertezze riguardo alle modalità di affidamento e al periodo transitorio; dall'altro il nuovo assetto non è stato completato. Il comma 10 del suddetto articolo, infatti, definisce una serie di principi relativi a parti di cruciale importanza (tra cui il periodo transitorio, le norme relative agli affidamenti, la durata degli affidamenti stessi in relazione alle forme di ammortamento degli impianti, i sistemi di subentro tra un gestore e l'altro, ecc.) da specificare in sede regolamentare entro 180 giorni dall'approvazione della legge. Questi termini sono trascorsi senza che il Regolamento (o i Regolamenti), sotto forma di DPR sia stato emanato e il complesso iter previsto (i pareri della Conferenza unificata, delle competenti Commissioni parlamentari e del Consiglio di Stato) fanno presumere tempi non brevi di approvazione.

## 1. Gli ambiti dei servizi locali

Per i servizi locali sono state individuate nove aree di criticità, i disservizi principali riguardano **l'acqua** (56%), **i rifiuti** (16%) ed **il trasporto pubblico locale** (11%).

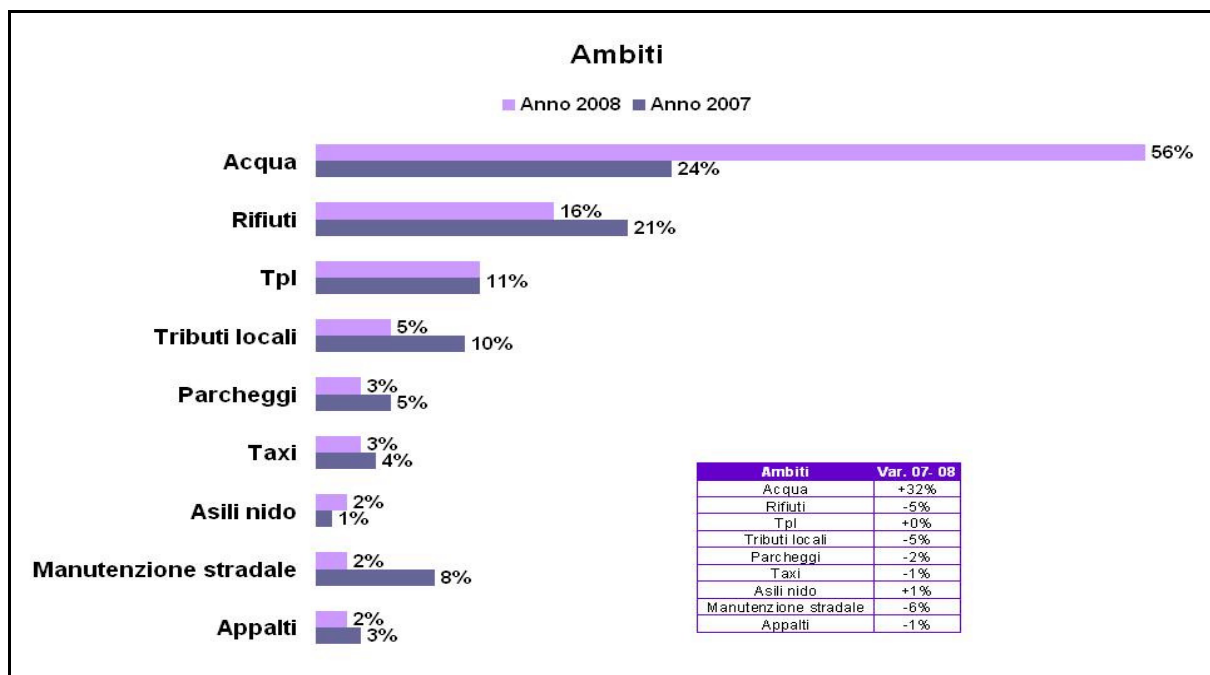


Fig.1 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

### L' acqua

Il servizio idrico italiano è afflitto da una serie di criticità quali eccessiva frammentarietà, gravi perdite, pochi investimenti e mancanza di automaticità tra investimenti ed aumenti delle tariffe. La norma di riferimento continua ad essere la legge Galli del 1994 che poneva fra i suoi obiettivi l'esigenza che la gestione del servizio fosse attuata da soggetti

gestori operanti in termini economici, efficaci ed efficienti all'interno di ambiti territoriali ottimali di adeguate dimensioni, con una tariffa in grado di coprire i costi di gestione e di investimento. In realtà, gli Ato di riferimento coincidono nella maggioranza dei casi con le singole province italiane e all'interno degli Ato il servizio è affidato ad una pluralità di gestori. Per quanto riguarda gli investimenti, dall'ultimo rapporto del Co.vi.ri risulta che su circa 4,3 miliardi di euro previsti al 2006 solo il 49% è stato realizzato. Le reti continuano a versare in uno stato di usura tale da provocare la perdita media del 35% dell'acqua immessa nelle tubature ed il 30% della popolazione italiana è sottoposto ad un approvvigionamento discontinuo ed insufficiente.

A fronte di un livello qualitativo carente stiamo assistendo anno dopo anno ad un aumento costante delle tariffe (+5.3% nell'ultimo anno) e alla presenza in bolletta di voci di costo non giustificate. È ad esempio il caso del canone di depurazione presente anche nelle bollette degli utenti che non usufruiscono del relativo servizio.

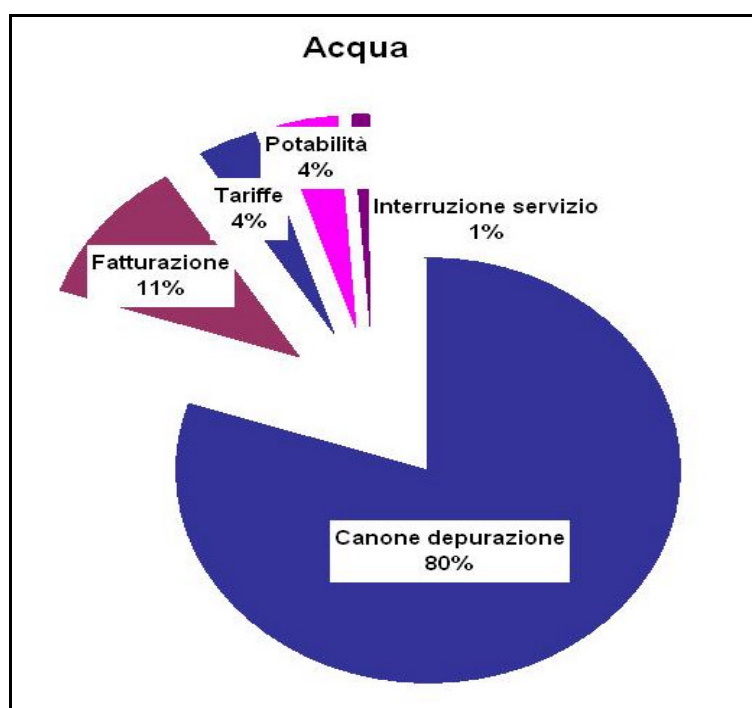


Fig.2 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

L'80% delle segnalazioni relative all'acqua si riferiscono infatti al **canone di depurazione** delle acque reflue e, come accennato in apertura di capitolo, alle richieste dei cittadini che giustamente pretendono la restituzione del canone indebitamente pagato nel corso degli anni, così come ha stabilito la sentenza della Corte di Costituzionale.

Sulla base delle istanze raccolte da Cittadinanzattiva è emersa una "mappatura" di 19 province italiane nelle quali è stato applicato il canone di depurazione pur non essendovi il depuratore. Interessante il quadro che ne emerge sia per ciò che riguarda la media degli anni durante i quali i cittadini hanno pagato il canone per la depurazione (pur non avendo il servizio) sia per ciò che concerne i costi medi sostenuti dai cittadini. Scopriamo così, per fare gli esempi più estremi, che un consumatore della provincia di La Spezia ha pagato il canone di depurazione per dieci anni sostenendo un costo medio di 696 euro, ad Ancona i costi sostenuti in dieci anni si attestano su una media di 511 euro, è andata peggio ai cittadini della provincia di Trapani che in nove anni hanno sostenuto un costo di 1674 euro.

Provincia di provenienza - Istanza rimborso canone di depurazione	Media anni	Importo medio
L'Aquila	10	740
La Spezia	10	696
Ancona	10	511
Trapani	9	1.674
Potenza	8	1.037
Udine	8	563
Roma	8	701
Pescara	7	430
Brescia	7	296
Isernia	7	419
Pisa	7	788
Milano	5	225
Vibo Valentia	4	386
Salerno	4	377
Belluno	4	941
Agrigento	3	282
Torino	2	110
Catania	2	123
Caserta	1	21

Tab.1 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

È interessante notare che il 90% dei cittadini che ha chiesto la restituzione dei canoni non ha, ad oggi, ottenuto risposte né dai Comuni né dalle aziende che gestiscono il servizio idrico.

Diverse le iniziative intraprese, con il sostegno di Cittadinanzattiva, a livello locale per sostenere i cittadini e per cercare un dialogo con i Comuni per la restituzione dei canoni.

L'11% delle segnalazioni riguarda problemi connessi alla **fatturazione**, i cittadini trovano le bollette dell'acqua poco trasparenti e troppo piccoli i caratteri con i quali sono scritte. Frequenti, poi, gli errori di fatturazione con l'attribuzione di costi non dovuti o conguagli esorbitanti.

Il 4% dei cittadini denuncia i costi troppo elevati delle **tariffe** del servizio idrico a fronte di un servizio molto scarso dal punto di vista della qualità.

Anche le segnalazioni sulla **potabilità** dell'acqua si attestano sul 4%, in questi casi i cittadini non possono bere l'acqua corrente da ciò derivano ulteriori costi per i cittadini che sono costretti a ricorrere all'acqua confezionata oltre che un maggior inquinamento ambientale.

L'1% delle segnalazioni che provengono quasi tutte dal Sud e dalle isole riguarda **l'interruzione del servizio**.

## Rifiuti

Il settore dei rifiuti, come già detto per il servizio idrico, presenta un'eccessiva frammentazione dei soggetti preposti all'attività di programmazione e regolazione del settore. Si avverte anche in questo settore la necessità di separare il ruolo di governo e

regolazione da quello di gestione e di individuare il gestore in base ad un piano di investimenti coerente con gli obiettivi di miglioramento del servizio.

In Italia si producono 32.5 milioni di tonnellate di rifiuti urbani, con un aumento medio del 3% annuo. Il 54% di esse finiscono in discarica, solo il 26% viene differenziato, il 10% è destinato all'inceneritore ed un ulteriore 10% al compostaggio. A livello nazionale stiamo molto al di sotto degli obiettivi di raccolta differenziata fissati dalla legge 296/2006 e che prevedevano la percentuale del 45% nel 2008. L'obiettivo è stato raggiunto, anche con anticipo, dalle sole regioni settentrionali.

Il Decreto Legislativo n.22 del 1997 (c.d. Decreto Ronchi) ha introdotto la Tariffa di Igiene Ambientale (TIA), quale corrispettivo per il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, finalizzata ad una gestione eco-compatibile ed economica dei rifiuti, incentivando, mediante riduzioni ed agevolazioni, la raccolta differenziata, sia da parte delle famiglie che delle aziende. Le modalità di calcolo sono molto diverse rispetto alla TARSU e riprendono quelle del servizio idrico integrato. In realtà numerosi cittadini lamentano il fatto che la componente fissa (quella più legata alla superficie dei locali occupati) e non quella variabile (quella più legata alla quantità di rifiuti effettivamente prodotta) sia quella che pesa di più sulla tariffa complessiva.

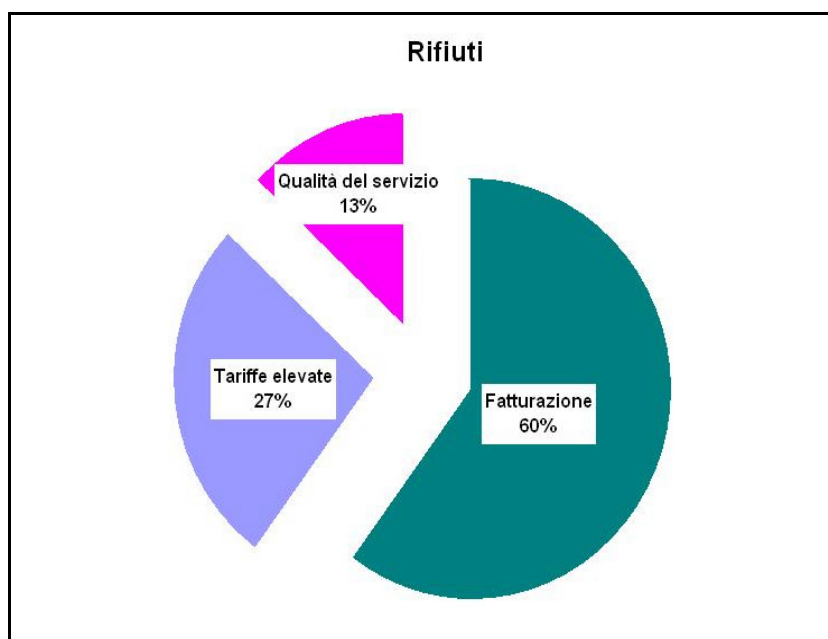


Fig.3 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Il 60% delle segnalazioni sui rifiuti riguarda la **fatturazione**. Molto frequenti gli errori di fatturazione e l'attribuzione di spese non dovute.

Le principali problematiche connesse alla fatturazione sono:

- errori di fatturazione,
- spese non dovute,
- conguagli elevati,
- fatture poco trasparenti,
- ritardi nell'invio da parte dell'azienda.

Il 27% dei cittadini segnala l'insostenibilità economica delle **tariffe** sui rifiuti. Il 13% delle segnalazioni riguarda la qualità del servizio considerata carente e discontinua. Le segnalazioni si riferiscono, in particolare, al servizio di raccolta e smaltimento rifiuti e alla carenza di cassonetti per la raccolta differenziata.

## Il trasporto pubblico locale

Al pari degli altri servizi di pubblica utilità anche il settore del trasporto pubblico locale necessita della definizione di un quadro normativo chiaro e coerente con l'evoluzione del settore e del sistema economico nel suo complesso. Necessita soprattutto di un modello di governance che indichi in modo chiaro e distinto i ruoli e le responsabilità dei singoli attori per un funzionale raggiungimento degli obiettivi di sistema, vista la valenza strategica della crescita di tale servizio anche nell'ottica di una maggiore tutela ambientale.

Il trasporto regionale ferroviario, rappresentato nella odierna società dal fenomeno del pendolarismo, costituisce forse il fattore maggiormente rappresentativo ed esplicativo dei cambiamenti avvenuti nel territorio e nella società italiana, nel lavoro e nella domanda di mobilità. Gli attuali servizi ed infrastrutture di trasporto regionale non sono adeguati e in grado di soddisfare una crescente domanda e, dopo gli investimenti per l'Alta Velocità, è necessario ora ripensare e trasformare l'attuale servizio regionale in un ampio sistema di mobilità metropolitano allargato in grado di costituire una vera alternativa all'utilizzo dell'auto per milioni di persone.

Il livello contenuto delle risorse destinate agli investimenti (tra le più basse a livello europeo) si traduce in un'elevata anzianità del parco mezzi e nella scarsa capillarità del servizio.

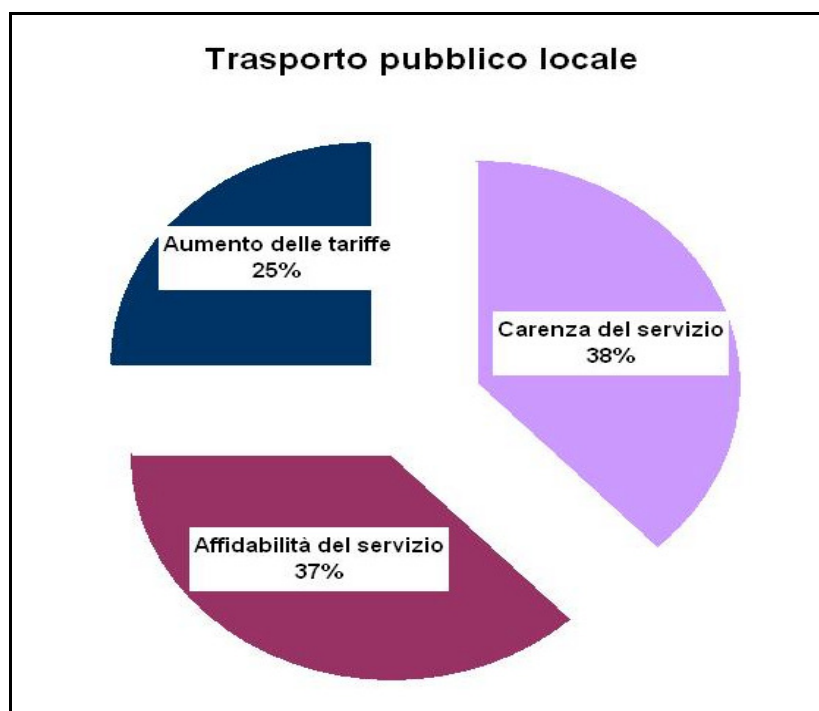


Fig.4 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Le segnalazioni sul trasporto pubblico locale riguardano il trasporto su rotaia (treni locali) e su gomma (linee urbane ed extraurbane di autobus). Il 38% dei cittadini ha segnalato la **carenza del servizio** queste le principali problematiche:

- carenza di treni locali per il trasporto dei pendolari,
- scarsa frequenza nelle ore di punta di autobus di linea urbana ed extraurbana,
- carenza di autobus che “coprono” le zone periferiche dei centri abitati,
- carenza di scuolabus,
- assenza di pensiline e panchine alle fermate degli autobus.

In tutti questi casi vi è un diniego del diritto al servizio dei cittadini.

Il servizio di trasporto locale è poi considerato **inaffidabile** da 37 cittadini su cento, in prima linea le segnalazioni relative all'interruzione del servizio a causa della rottura dei mezzi ma anche le segnalazioni sulla pericolosità e vetustà dei mezzi stessi.

Il 25% dei cittadini ha poi segnato l'ingiustificato aumento delle tariffe a fronte del peggioramento della qualità del servizio.

## 2. I dati trasversali del settore

Nel corso del 2008, il PiT Servizi ha registrato una crescita esponenziale dei casi in ambito dei servizi locali, infatti la percentuale delle segnalazioni (13%) ha fatto registrare una variazione del +171% rispetto al 2007. Sull' aumento delle segnalazioni in questo settore hanno inciso almeno tre ragioni di carattere diverso.

La prima ragione è di carattere puramente interno a Cittadinanzattiva ed è legata alla crescita e all'affermazione, nei propri territori di competenza, dei PiT Servizi locali. È chiaro che le segnalazioni raccolte a livello locale sono fortemente condizionate da problematiche legate al territorio ed ai servizi gestiti a livello locale, sarà più facile, dunque, ad esempio, che un cittadino che si rivolge al PiT di Napoli esponga un problema legato al proprio territorio, quale quello dei rifiuti, piuttosto che un problema legato ad una bolletta telefonica.

La seconda ragione che ha contribuito ad aumentare le segnalazioni in questo settore è strettamente legata al costo dei servizi locali e all'incidenza dei tributi locali sul bilancio delle famiglie.

La terza ragione, è invece strettamente legata al bassissimo livello di qualità dei servizi locali che in alcuni casi non sono stati proprio attivati o messi a disposizione dei cittadini, non a caso la violazione del diritto al servizio è segnalata in 36 casi su 100.

Diritti	2008
Diritto al servizio	36%
Diritto alla sostenibilità economica	15%
Diritto alla qualità	14%
Diritto alla trasparenza	13%
Diritto alla sicurezza	8%
Diritto alla tutela	6%
Diritto all'informazione	5%
Diritto alla partecipazione civica	2%
Diritto all'equità contrattuale	2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.3 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Dunque, la caratteristica principale che accomuna i servizi locali è quella del mancato accesso al servizio da parte dei cittadini e conseguentemente della violazione del **diritto al servizio** (36%) dei cittadini stessi. Questo tipo di disservizi riguarda la mancata attivazione di un servizio locale (si pensi al servizio smaltimento rifiuti o all'erogazione di acqua potabile, in alcune zone del territorio italiano) oppure l'inaccessibilità al servizio per la gran parte dei cittadini in quanto l'attivazione è ristretta e riservata ad un nucleo



limitato di utenti (si pensi in questo caso ai problemi di accesso agli asili che mettono a disposizione un numero di posti assolutamente inadeguato rispetto alle richieste).

Spesso, i cittadini pagano per un servizio del quale non usufruiscono, è quanto accaduto per anni, in diversi Comuni italiani, con il canone di depurazione delle acque reflue: tale canone, per la depurazione delle acque, appunto, veniva applicato sulla bolletta anche se di fatto non vi era un depuratore nel territorio di competenza ed i cittadini non godevano del servizio.

Finalmente, è intervenuta la Corte Costituzionale che con la sentenza n. 33 dell'11/10/2008 ridisegna, il rapporto tra aziende di servizio e consumatori. Il Giudizio ha avuto ad oggetto il contestato canone di depurazione, stabilendo il principio, che, se nel Comune di residenza non sono attivi depuratori per le acque reflue, la quota della bolletta destinata alla depurazione non deve essere pagata dai cittadini.

Cittadinanzattiva ha raccolto le istanze di centinaia di cittadini, provenienti da diverse Regioni che chiedono alle aziende di servizio ed ai loro Comuni di adeguarsi alla sentenza della Corte Costituzionale e di restituire loro i soldi che hanno indebitamente pagato nel corso degli anni.

Il costo dei servizi locali ha pesato sul 15% dei cittadini che ha denunciato la violazione del **diritto alla sostenibilità economica**. È difficile, soprattutto in questo momento di crisi, sostenere i costi dell'acqua, dei rifiuti, degli asili nido, del trasporto locale ed in generale dei tributi locali.

La violazione del **diritto alla qualità** è denunciata da 14 cittadini su 100.

Il livello della qualità dei servizi locali è ben al di sotto degli standard minimi previsti. I problemi che affliggono questo settore sono: l'affidabilità dei servizi che sono distribuiti sul territorio in maniera disomogenea e discontinua, un esempio per tutti, ancora oggi in molte zone italiane, soprattutto al Sud e alle Isole, l'acqua corrente arriva in maniera discontinua, ed i ritardi.

I ritardi che incidono sulla qualità dei servizi devono essere intesi sia come ritardi nell'erogazione del servizio, i trasporti locali sono l'esempio più eloquente, sia come ritardi di risposta alle istanze dei cittadini, quasi nessuna società di servizio o Comune ha ad oggi fornito risposte ai cittadini che chiedono la restituzione del canone di depurazione ingiustamente pagato.

Il principale ostacolo alla realizzazione di servizi di pubblica utilità basati su standard di qualità realmente rispondenti alle esigenze dei cittadini-consumatori, è costituito dal fatto che il più delle volte gli standard sono decisi dai gestori dei servizi stessi senza alcun confronto con le associazioni dei consumatori.

Molto elevata, anche nell'ambito dei servizi locali, la percentuale (13%) di cittadini che denunciano violazioni del **diritto alla trasparenza**.

In generale sono considerate poco trasparenti:

- le modalità di determinazione delle tariffe locali,
- i contratti di servizio,
- le modalità che determinano le graduatorie delle asili nido,
- gli appalti,
- le fatture di acqua e rifiuti.

L'8% dei cittadini ha denunciato la violazione del **diritto alla sicurezza**. Quasi tutte le segnalazioni riguardano situazioni che creano pericoli per i consumatori sia per la propria sicurezza fisica che per l'ambiente nel quale vivono.

Tra le principali criticità vi sono:

- emergenza rifiuti, pericoli per la salute dei consumatori,
- potabilità/ inquinamento delle acque,
- inquinamento ambientale (discariche, centrali, tav.),
- cattiva manutenzione delle strade
- trasporti poco sicuri.

Il 6% dei cittadini denuncia la violazione del **diritto alla tutela**. I cittadini ritengono non idonei o inesistenti gli strumenti di tutela a loro disposizione in caso di violazione dei loro diritti.

Su queste segnalazioni incidono quelle relative ai trasporti: i cittadini in caso di ritardo di un treno o di un autobus locale non hanno diritto ad alcun tipo di risarcimento o rimborso, in questi casi l'azione giudiziale risulta "sproporzionata" rispetto al danno subito, la conciliazione extragiudiziale potrebbe essere la modalità di tutela più idonea, ma, sono ancora troppo sporadici ed isolati i protocolli di conciliazione sottoscritti in questo ambito.

Significative anche le segnalazioni dei cittadini che non si sentono tutelati nei confronti delle aziende che erogano servizi locali (soprattutto acqua) ed applicano delle clausole vessatorie nei contratti.

Le violazioni del **diritto all'informazione (5%)** si possono così riassumere:

- difficoltà a trovare informazioni sugli uffici competenti,
- carenza di informazione sulle modalità e procedure relative ai tributi locali,
- difficoltà a reperire bandi su gare d'appalto,
- difficoltà a reperire i contratti di servizio delle aziende che erogano il servizio locale.

Residuali le segnalazioni sulla violazioni del **diritto alla partecipazione civica (2%)** e **all'equità contrattuale (2%)**.

### 3. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell'ambito dei servizi locali giunte a Cittadinanzattiva. Nell'elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta.

Servizi pubblici locali	%
Lazio	33
Friuli	16
Sicilia	13
Campania	12
Lombardia	5

Tab.4 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

#### 4. Proposte di Cittadinanzattiva

1) Effettiva approvazione di una riforma dei servizi pubblici locali che introduca la concorrenza per l'affidamento del servizio ponendo fine ai monopoli di fatto che si sono realizzati con gli affidamenti in *house*. Come già più volte affermato la concorrenza non può mai essere disgiunta dalle garanzie che non sia utilizzata per danneggiare i cittadini e contro chi lavora nei servizi.

2) Applicazione effettiva del comma 461 sulla partecipazione civica al controllo dei servizi con l'obiettivo di individuare parametri e standard di qualità più elevati e soprattutto condivisi con gli utenti e le associazioni che li rappresentano.

3) Istituzione di un'autorità nazionale di riferimento per acqua e rifiuti (che come più volte richiesto potrebbe essere la già esistente Autorità per l'energia elettrica e il gas) e per il settore del trasporto pubblico locale.

4) **Acqua:** riaffermata la proprietà pubblica delle reti, occorre puntare su gestioni efficienti e su incentivi ed investimenti pubblici che adeguino le strutture e garantiscano uno sfruttamento razionale delle risorse. Il completamento del sistema degli ATO va accompagnato con un confronto sulle più idonee modalità di gestione.

5) **Rifiuti:** Bisogna porre termine alle gestioni commissariali facendo assumere agli enti locali la responsabilità di garantire lo svolgimento del servizio in modo che i cittadini possano giudicare la validità del loro operato e possano valutare se il contributo che viene loro richiesto con le tariffe è giustificato dal servizio erogato.

La raccolta differenziata da realizzarsi anche con l'incremento del sistema porta a porta dovrà essere l'obiettivo principale di una riorganizzazione del sistema e del coinvolgimento dei cittadini.

6) **Trasporto pubblico locale:** Lo stesso potrà essere rilanciato se si continuerà a seguire la strada dell'assegnazione di risorse certe per il suo funzionamento prelevandole dalla fiscalità generata dal trasporto privato. Il ritorno ad affidamenti concorrenziali potrà favorire una maggiore efficienza del servizio, ma dovrà essere accompagnato dall'applicazione del comma 461 sulla partecipazione dei cittadini e da politiche locali che scorraggino il trasporto privato.

## CAPITOLO QUARTO<sup>41</sup>

---

### Servizi bancari e finanziari

#### Premessa

La grave crisi economica che i paesi occidentali stanno attraversando, cominciata negli USA con l'esplosione, tra il marzo e l'agosto del 2007, della cosiddetta "bolla immobiliare", dei mutui sub-prime e dei prodotti finanziari derivati, è senza dubbio ascrivibile alle condotte spregiudicate del mondo bancario e finanziario.

La creazione dei "titoli-spazzatura", l'incitamento sconsiderato ai consumi, l'assenza nei responsabili del settore di una autentica etica della responsabilità e la resistenza verso ogni forma di controllo pubblico, unitamente alla generale convinzione della capacità dei mercati di auto-regolamentarsi sono tutti fattori all'origine di una crisi finanziaria senza precedenti e che si sta pesantemente ripercuotendo sull'economia reale.

E gli esiti, nel nostro paese, sono sotto gli occhi di tutti: la dissoluzione del risparmio delle famiglie, la falce dei posti di lavoro, la seria compromissione delle prospettive lavorative delle nuove generazioni.

Questo contesto così critico conferma la brutta fotografia sui servizi bancari e finanziari scattata ormai da anni dalla relazione del PIT Servizi di Cittadinanzattiva.

Da un lato, nel settore dei mutui immobiliari gli istituti di credito perseverano nella stessa tipologia di violazioni in danno dei consumatori, neutralizzando i tentativi di liberalizzare il mercato intrapresi con le "riforme Bersani"; dall'altro, per il 2008 il quadro è inevitabilmente aggravato dal massiccio numero di segnalazioni relative ai titoli ad alto rischio (in massima parte provenienti da sottoscrittori di titoli Lehman Brothers e Alitalia).

Reduci da una catena di crack finanziari nazionali ed internazionali (dai crack Parmalat, Cirio e Giacomelli, allo scandalo dei bond Argentina), che si stima abbiano bruciato una ricchezza pari a 50 miliardi di euro, oggi, i cittadini ai quali banche ed assicurazioni hanno affibbiato i titoli Lehman Brothers rischiano nuovamente di vedere polverizzati i loro risparmi. L'ennesimo episodio di "risparmio tradito" ha travolto decine di migliaia di risparmiatori, dai malconsigliati titolari di obbligazioni Lehman (presenti anche nei portafogli di alcuni fondi pensione!) agli ignari sottoscrittori di assicurazioni e polizze garantite dalla collassata banca americana.

Parimenti preoccupante la situazione dei titolari delle obbligazioni Alitalia. Se gli esazionisti, infatti, non recupereranno neppure un euro del capitale investito, i piccoli risparmiatori che hanno sottoscritto titoli obbligazionari della vecchia compagnia di bandiera otterranno un rimborso decurtato della metà del valore dei bond. Questa la recente decisione dell'Esecutivo per la quale 270 milioni di obbligazioni Alitalia saranno rimborsate ad un tasso pari al 32%, addirittura inferiore a quello accordato ai sottoscrittori dei celeberrimi bond Argentina.

La ritrosia delle banche rispetto ad ogni sforzo di riformare il sistema in senso concorrenziale trova la sua massima espressione nel ripetuto e generalizzato aggiramento delle norme di legge in tema di portabilità e di rinegoziazione gratuita dei mutui immobiliari (peraltro in qualche modo legittimato da una recente e discutibile pronuncia della Magistratura Amministrativa). Ciò ha ulteriormente compromesso la difficile

---

<sup>41</sup> A cura di Laura Liberto con la collaborazione di Isabella Mori

condizione delle famiglie italiane, titolari di mutui a tasso variabile, alle prese, fino a poco tempo fa, con gli insostenibili e continui rincari delle rate.

Al contempo, gli interventi del Governo in carica finalizzati a fronteggiare l'emergenza caro-mutui, dalla rinegoziazione introdotta con la Convenzione ABI-MEF al tetto del 4% per i mutui a tasso variabile, non si sono distinti per la loro matrice filo-concorrenziale.

Non appena superata la crisi dei mutui immobiliari, grazie ai consistenti tagli del costo del denaro operati dalla Banca Centrale Europea, le banche italiane continuano a “fare cartello”, aumentando clamorosamente gli spread applicati ai nuovi contratti e restringendo enormemente le maglie dell'accesso ai prestiti ipotecari.

## 1. Gli ambiti delle banche e dei servizi finanziari

Per questo settore sono stati individuati sei macroambiti che sono: i mutui, i titoli, prestiti personali/finanziamenti, il conto corrente, le carte di pagamento, gli assegni. Questi ambiti sono stati individuati come “aree critiche” dagli stessi cittadini che ci hanno contattato.

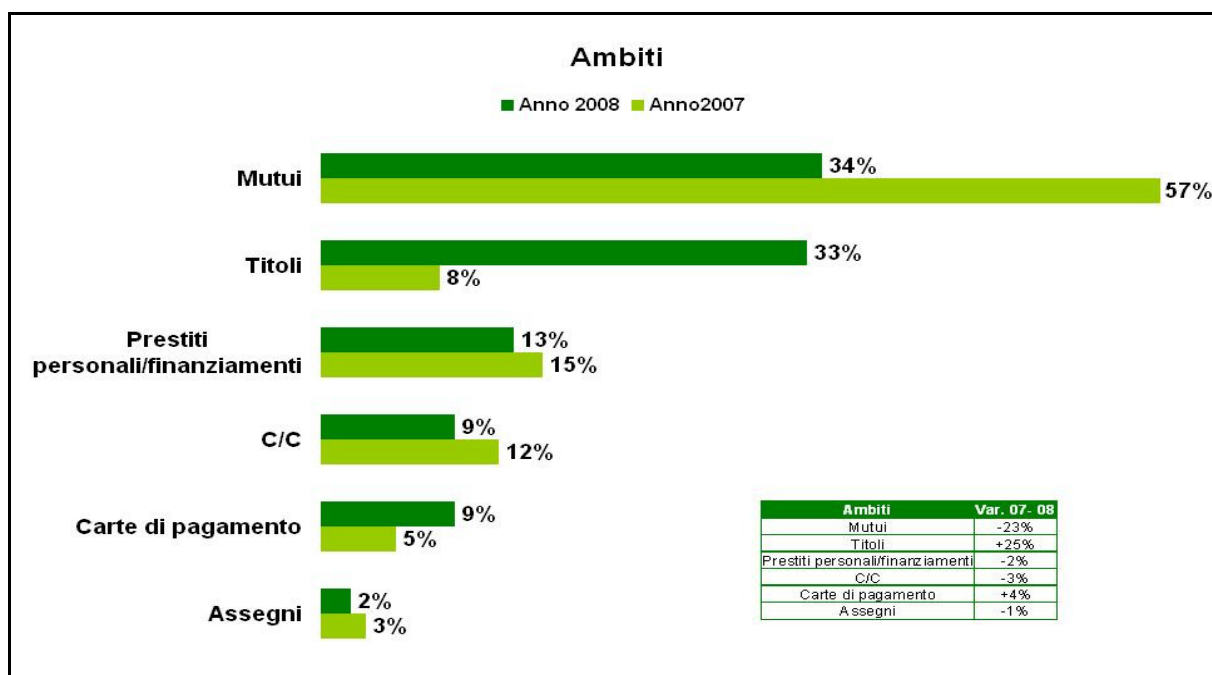


Fig.1 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

### I mutui

Il settore dei mutui è quello più critico per i consumatori anche se rispetto all'anno precedente si registra una notevole diminuzione delle segnalazioni che scendono dal 57% al 34% .

Nel 2007 le segnalazioni sui mutui erano state fortemente condizionate dall'entrata in vigore delle Leggi Bersani e dal conseguente accordo ABI/ Associazioni –Consumatori, pertanto al PiT erano giunte sia denunce di violazioni delle suddette leggi, ma anche semplici richieste di informazioni e chiarimenti sulle nuove leggi.

Ad un anno dall'entrata in vigore delle leggi Bersani e degli Accordi Abi/Associazioni che si sono susseguiti, i consumatori hanno ben compreso quali sono i loro diritti in materia di portabilità, rinegoziazione ed estinzione dei mutui: il 34% delle segnalazioni del 2008

riguarda non semplici richieste d'informazione ma vere denunce di violazioni della normativa di riferimento.

Analizzando nel dettaglio le voci che compongono la categoria dei mutui i consumatori individuano come criticità principale i **tassi d'interesse** (33%) considerati troppo elevati.

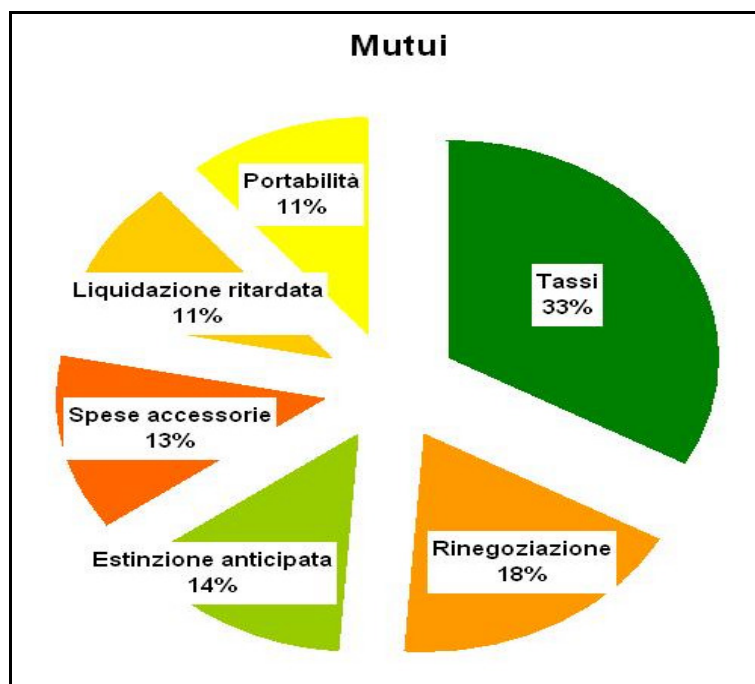


Fig.2 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Molte le segnalazioni di coloro che non riescono a sostenere il costo del mutuo anche in caso di tasso d'interesse fisso. Nel caso di mutui a tasso d'interesse variabile sono state registrate delle violazioni delle soglie massime imposte dalla Legge Bersani e dai provvedimenti in tema di crisi indotti dal Governo.

La **rinegoziazione** del mutuo rappresenta un problema per 18 cittadini su 100. I consumatori che hanno deciso di chiedere alla propria banca di rivedere le condizioni del proprio mutuo sono stati spinti principalmente da motivi di carattere economico, in genere si è chiesto di allungare i tempi di durata del mutuo.

I disservizi relativi alla rinegoziazione si sostanziano principalmente in due categorie:

- diniego di rinegoziazione,
- proposta di rinegoziazione inadeguata.

Può capitare che le banche accettino formalmente di rinegoziare il mutuo ma poi di fatto propongano delle soluzioni comunque non rispondenti alle esigenze dell'utente che ha chiesto la rinegoziazione per risolvere una situazione contingente e di difficoltà. Ad esempio, una banca ha proposto ad un'utente che aveva chiesto di rinegoziare il mutuo perché non riusciva a fare fronte alla rata mensile, di allungare la durata del mutuo fino al 2040 data in cui l'utente, nata nel 1941, avrebbe avuto 99 anni.

Al di là dei casi estremi, il problema di fondo è la posizione di *subordinazione* ed *inferiorità* che hanno gli utenti nei confronti delle banche sia in fase di contrattazione che in quella di rinegoziazione dei mutui.

Il 14% delle segnalazioni riguarda **l'estinzione anticipata dei mutui**.

Le principali criticità incontrate dai consumatori che hanno chiesto di estinguere il mutuo in anticipo sono:

- applicazione penali non dovute,
- penali superiori ai tassi massimi imposti dall'Accordo Abi/Associazioni,

- tempi lunghi di lavorazione pratica.

Il 13% dei cittadini lamenta il costo troppo elevato delle spese accessorie legate ai mutui (tassi, bolli, perizie tecniche). In evidenza le segnalazioni in cui le spese accessorie non erano dovute, come ad esempio in caso di portabilità del mutuo, ma sono state comunque applicate dalla banca.

**La liquidazione ritardata** di un mutuo approvato è segnalata da 11 cittadini su 100. Può accadere che un cittadino al quale è stato concesso un mutuo aspetti anche 3 mesi prima che l'importo sia liquidato.

Le segnalazioni sulla **portabilità (11%)** riguardano i costi non dovuti addebitati per l'operazione, i tempi di attesa elevati, deficit di comunicazione ed errori tra le due banche.

### I titoli

Sulle segnalazioni relative ai titoli ha inciso profondamente la voce **titoli ad alto rischio (52%)**. Le segnalazioni sui titoli ad alto rischio riguardano i risparmiatori che hanno acquistato obbligazioni o polizze legate a Lehman e azioni Alitalia.

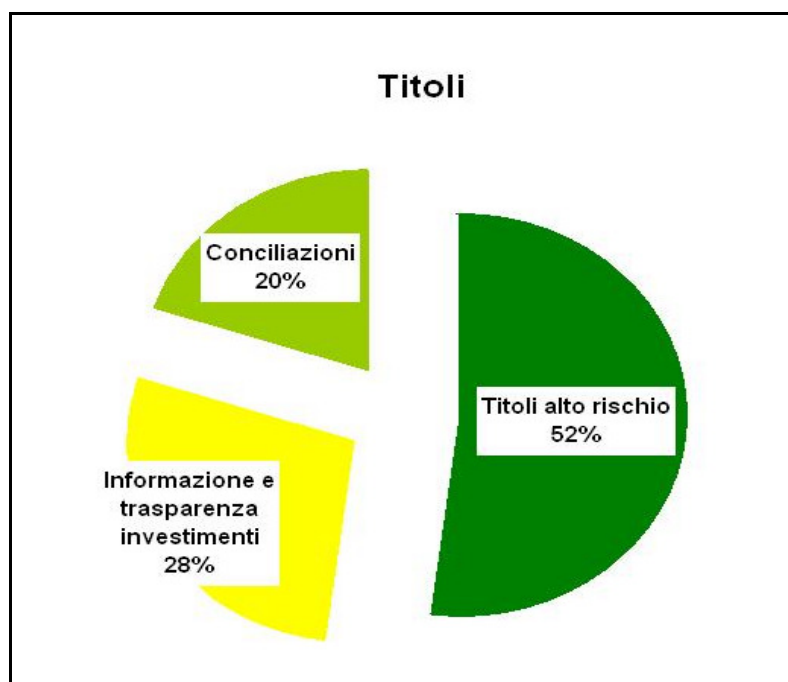


Fig.3- Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Il fallimento della Lehman and Brothers, la quarta banca d'investimento degli Stati Uniti, costretta a chiedere l'amministrazione controllata a causa dei debiti accumulati in conseguenza della crisi dei mutui sub-prime (si parla di 85 miliardi di perdite e 613 di debiti totali), ha provocato delle ripercussioni, seppur limitate rispetto agli Stati Uniti e ad altri paesi, anche in Italia. La crisi della Lehman and Brothers ha riportato subito alla memoria i recenti crack finanziari Cirio, Parmalat ed Argentina, ed ancora una volta i piccoli risparmiatori sembrano pagare le principali conseguenze della crisi in atto. I numeri della crisi in Italia non sono ancora chiari, la Consob e l'Isvap stanno svolgendo un censimento per individuare l'ammontare delle esposizioni che coinvolgerebbero circa una ventina di operatori in Italia. Le banche italiane e le assicurazioni non sono intervenute tempestivamente per limitare i danni della crisi; infatti, da quindici mesi

circolavano notizie sui principali organi di informazione in merito al concreto rischio che le principali banche statunitensi potessero essere travolte dalla crisi dei mutui subprime, ciononostante, i titoli Lehman Brothers erano consigliati come “sicuri”. Si pensi che, fino al 15 settembre scorso, i titoli Lehman Brothers apparivano nell’elenco Pattichieri “Obbligazioni Basso Rischio Basso Rendimento”, iniziativa dell’ABI volta ad orientare le scelte del risparmiatore intenzionato ad investire in titoli semplici e poco rischiosi.

All’indomani della crisi, le Associazioni dei consumatori hanno chiesto alle banche, all’Abi e all’Ania di intervenire sulla questione e di far sì che i consumatori fossero garantiti.

Purtroppo, contrariamente alle aspettative, non si è ancora arrivati ad una soluzione uniforme che ponga delle basi e dei principi comuni per la restituzione del proprio denaro ai risparmiatori.

Ogni banca ha deciso di adottare una strategia diversa e di proporre diverse alternative ai risparmiatori, alcune banche non hanno proposto alcuna soluzione. Desta molta preoccupazione la scelta di alcune banche di trattare i rimborsi in modo diverso da cliente a cliente, in questo caso senza la definizione di standard definiti prima si rischiano di creare delle disparità di trattamento tra i cittadini.

Le segnalazioni giunte al PiT Servizi offrono un quadro interessante, seppur molto parziale, sul tipo di investimenti legati a titoli Lehman Brother, sul loro ammontare e sulle banche coinvolte.

Per ciò che concerne la tipologia di investimento il 56% di risparmiatori ha acquistato nel proprio pacchetto obbligazioni Lehman, mentre il 44% ha acquistato polizze assicurative garantite da Lehman.

Casi Lehman Brother		%
Polizze assicurative		44%
Obbligazioni		56%
<b>Totale</b>		<b>100%</b>

Tab.1 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Interessante anche il quadro delle banche coinvolte, e l’ammontare degli investimenti. Le quote di mercato occupate dalle banche ed il loro bacino d’utenza si ritrovano nelle percentuali delle segnalazioni, il 43% dei cittadini che ci ha contattati ha fatto gli investimenti presso Unicredit Banca, il 21% presso il Gruppo Intesa San Paolo, il 18% presso Gruppo Monte dei Paschi di Siena. L’ammontare totale degli investimenti, considerando esclusivamente la base delle nostre segnalazioni è di 1.617.990 euro.

Casi Lehman Brother	€	%
Unicredit Banca	696.490	43,0
Gruppo Intesa San Paolo	341.000	21,1
Gruppo MPS	292.000	18,0
Banca Sella	70.000	4,3
Banca Marche	68.000	4,2
Deutsche Bank	35.000	2,2
Banca Fideuram	30.000	1,9
Ras Assicurazioni	30.000	1,9
Banca di Bologna	15.000	0,9
Cassa di Risparmio di Lucca, Pisa, Livorno	13.000	0,8
Allianz Bank	10.000	0,6



Mediobanca	9.000	0,6
Banca Mediolanum	8.500	0,5
<b>Totale</b>	<b>1.617.990</b>	<b>100,0</b>

Tab.2- Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Il 28% delle segnalazioni sui titoli riguarda la richiesta **d'informazione sugli investimenti**, molti risparmiatori allarmati dalla nuova crisi del risparmio ci hanno contattato per avere conferma che le obbligazioni acquistate ed i loro investimenti fossero *sicuri*. Queste segnalazioni costituiscono un campanello d'allarme che indica in maniera molto chiara la profonda sfiducia dei consumatori nei confronti del sistema bancario: oramai non ci si fida più delle rassicurazioni del direttore della banca o del consulente finanziario.

Significative le segnalazioni nelle quali i cittadini evidenziano poca **trasparenza sull'andamento degli investimenti**, in questo caso si sono rivolti al consulente finanziario che ha fornito risposte evasive e poco trasparenti.

Infine, il 20% delle segnalazioni si riferisce alle Conciliazioni sui bond Cirio e Parmalat ai quali hanno avuto accesso gli utenti delle banche che sono state inglobate nel Gruppo Intesa San Paolo, i cittadini ci hanno chiamato per chiedere informazioni in merito a questa procedura, in particolare chi avesse diritto ad accedervi e quali fossero le modalità di accesso.

### Prestiti personali e finanziamenti

La crisi economica ha inciso ulteriormente sulla già numerosa schiera degli italiani che fanno ricorso ai prestiti personali ed ai finanziamenti.

È in continua crescita il numero degli italiani che si indebita per compiere acquisti, l'indebitamento, peraltro, è finalizzato, sempre più spesso, all'acquisto di beni di prima necessità, a soddisfare fondamentali esigenze familiari, a fronteggiare imprevisti legati alla salute, ecc.

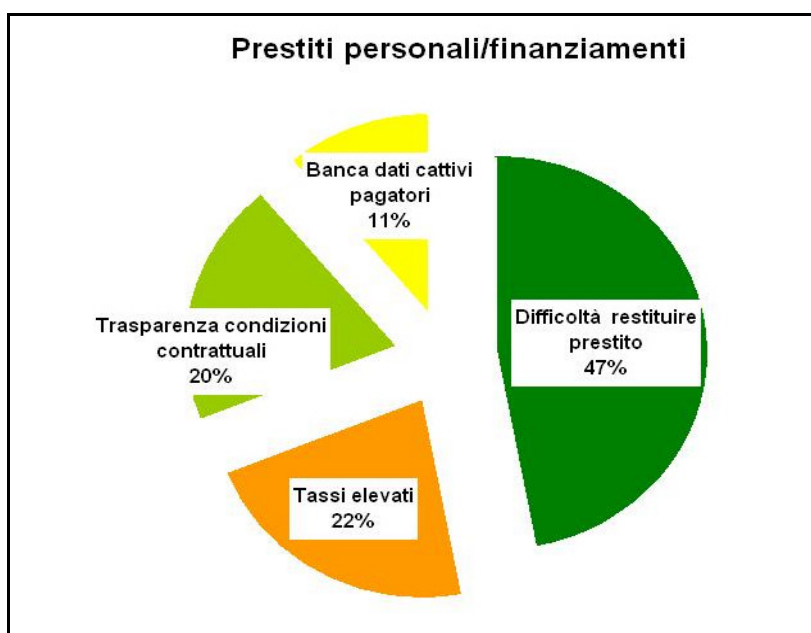


Fig.4 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Le principali criticità riscontrate nell'ambito delle finanziarie riguardano:

- **difficoltà nella restituzione del prestito (47%).** I consumatori dichiarano di non riuscire più a restituire le rate mensili, a causa soprattutto dell'accumularsi delle rate. È comune la pratica di accedere a più finanziamenti, alla fine la somma delle rate, aggiunte alle altre spese mensili fisse, diventa insostenibile.
- **Tassi elevati (22%).** I tassi d'interesse applicati dalle finanziarie sfiorano spesso il limite di quelli usurari, i cittadini lamentano di non riuscire più a fare fronte agli impegni presi, soprattutto quando i finanziamenti prevedono formule con rate variabili o con maxi rata finale.
- **Trasparenza condizioni contrattuali (20%).** I contratti di finanziamento risultano poco trasparenti sia per la forma con la quale sono proposti (clausole scritte con caratteri quasi illeggibili) sia per i contenuti. I cittadini ritengono poco trasparenti le voci che incidono sulla spesa per l'istruzione della pratica.
- **Banche dati cattivi pagatori (11%).** I consumatori lamentano la violazione del diritto alla privacy e alla riservatezza, l'iscrizione alla banca dati non dovuta e la mancata cancellazione dalla banca dati in aperto contrasto ai tempi e alle modalità indicate dal Garante della Privacy.

## 2. I dati trasversali del settore

Le banche, con una percentuale del 13%, occupano insieme ai servizi locali, il terzo posto nella classifica dei disservizi stilata dai consumatori.

Gli effetti della crisi economica hanno inciso profondamente sulle segnalazioni dei cittadini che hanno identificato quale problematica più significativa del settore i costi del servizio e conseguentemente la sua sostenibilità economica. La carenza d'informazioni fornite ai consumatori in fase pre-contrattuale e la poca trasparenza dei contratti continuano ad essere le *bestie nere* del settore nonostante le norme di tutela e garanzia introdotte negli ultimi anni a favore dei risparmiatori. Il default economico delle banche americane ha fatto sentire le conseguenze anche per i consumatori italiani. Il fallimento della nota banca d'affari Lehman and Brother e le conseguenze sulle obbligazioni acquistate dai piccoli risparmiatori (il più delle volte ignari dell'effettiva garanzia legata al titolo) ha prodotto una nuova crisi del risparmio ed ha evidenziato una volta di più l'asimmetria contrattuale che vi è tra le parti in questo ambito più che in altri.

Diritti	2008
Diritto alla sostenibilità economica	35%
Diritto all'informazione	24%
Diritto alla trasparenza	16%
Diritto all'equità contrattuale	11%
Diritto alla tutela	10%
Diritto al servizio	1%
Diritto alla qualità	1%
Diritto alla scelta	1%
Diritto alla sicurezza	1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.4 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

I diritti che vengono violati più di frequente in tutto il settore sono: il diritto alla sostenibilità economica (35%), il diritto all'informazione (24%), il diritto alla trasparenza (16%), il diritto all'equità contrattuale (11%), ed il diritto alla tutela (10%).

Il 35% dei cittadini ha segnalato la violazione del **diritto alla sostenibilità economica**.

Le banche e le finanziarie costano sempre di più agli italiani che denunciano l'enorme difficoltà a sostenerne il peso dei pagamenti, allo stesso tempo, in un momento di crisi come quello che l'Italia sta attraversando i cittadini non possono fare a meno di ricorrere alle banche e alle finanziarie per richiedere il credito necessario per far fronte alle difficoltà che sono più evidenti in questo periodo. Le segnalazioni provengono da ogni classe sociale ma ovviamente ad essere più colpiti dalla violazione del diritto alla sostenibilità economica sono coloro che appartengono alle classi sociali più deboli e svantaggiate: pensionati, migranti, giovani lavoratori atipici, famiglie monoreddito.

Ai cittadini pesano i tassi d'interesse sui mutui e sui finanziamenti/prestiti personali, il costo delle spese accessorie dei mutui, le spese d'istruzione pratica per il finanziamento, le spese di tenuta del conto corrente, i tassi sulle carte di credito.

**La violazione del diritto all'informazione** è stata denunciata da 24 cittadini su 100. Il settore bancario, per la difficoltà dei contratti e dei servizi che offre, da sempre è caratterizzato dalla necessità dei consumatori di avere informazioni chiare ancor prima della sottoscrizione del contratto. Anzi proprio dalla carenza di informazioni possono derivare dei gravi pregiudizi per il consumatore che, prima di sottoscrivere un contratto deve sempre valutare se sia adatto al proprio profilo. Ad un *gap* informativo tra le parti sono legate le segnalazioni dei cittadini che hanno scoperto di essere titolari di obbligazioni o polizze vite legate e garantite dalla Lehman and Brother solo dopo il fallimento della stessa. La violazione del diritto all'informazione è stata identificata in queste categorie principali:

- mancata informazione pre-contrattuale sui mutui, i titoli o i prodotti proposti dalla banca,
- mancato rilascio del foglio di sintesi e della proposta contrattuale prima della sottoscrizione del contratto,
- mancata informazione del diritto alla privacy e relativo trattamento dei dati.

Il 16% delle segnalazioni riguarda il **diritto alla trasparenza**.

I cittadini riscontrano questa violazione in:

- condizioni contrattuali poco trasparenti,
- trasparenza spese/tassi d'interesse,
- pubblicità ingannevole,
- trasparenza gestione pratiche di reclamo.

Nelle segnalazioni sulla trasparenza sono state incluse quelle di cittadini che pur avendo la cognizione di investire in titoli finanziari, è il caso dei cittadini che erano a conoscenza, ad esempio, di acquistare obbligazioni Lehman, non avevano tuttavia cognizione della *pericolosità* e del *rischio* connesso al titolo stesso. In evidenza anche le segnalazioni dei risparmiatori che denunciano l'atteggiamento poco trasparente della propria banca nel fornire informazioni ed aggiornamenti sull'andamento finanziario dei propri investimenti.

Per 11 cittadini su 100 i rapporti contrattuali tra banche ed utenti risultano essere parecchio sbilanciati a favore delle prime da ciò ne deriva la violazione del **diritto all'equità contrattuale**

Nonostante siano state introdotte norme che vietano alle banche di proporre contratti che *vessino* la parte più debole, i consumatori dichiarano di essersi trovati, al momento della sottoscrizione del contratto, in una condizione di partenza già svantaggiata rispetto alla propria controparte.

Di fatto a causare la violazione del diritto all'equità sono:

- clausole vessatorie,
- inadempimenti contrattuali,
- modifiche unilaterali del contratto,
- mancato rispetto del diritto di recesso.

Ancora una volta le segnalazioni evidenziano quanto sia urgente l'introduzione di norme cogenti nei confronti delle banche per imporre il rispetto delle leggi in tema di equità contrattuale.

Le segnalazioni di violazioni del **diritto alla tutela (10%)** si riscontrano in tutti i casi in cui i cittadini hanno denunciato di aver subito la violazione di un loro diritto riconosciuto e tutelato dalla legge ma di non essere stati in grado di difendersi nei confronti della banca. I diritti che i cittadini si sono visti negare dalle banche e dalle finanziarie riguardano: la rinegoziazione del mutuo, l'estinzione anticipata del mutuo, la portabilità del mutuo, la gratuità della chiusura del conto corrente, la cancellazione dell'ipoteca, la cancellazione dalla banca dati dei cattivi pagatori. In tutti questi casi i cittadini sapevano di avere questi diritti ma non hanno trovato una modalità di tutela adeguata per farli rispettare, la grande maggioranza ha giudicato troppo onerosa in termine di tempi e di costi un'azione legale nei confronti delle banche. In questo campo la *class action* risulterebbe essere, ancora una volta, lo strumento più adeguato.

Residuali le violazioni del **diritto al servizio, alla qualità, alla scelta e alla sicurezza** che si riscontrano tutte nell' 1% dei casi.

### **3. I Mutui immobiliari: tra liberalizzazioni inattuate e restrizioni dell'accesso al credito.**

I tentativi intrapresi sotto la passata legislatura di potenziare la concorrenza nel mercato dei mutui immobiliari, attraverso un disegno normativo volto a stimolare la competitività tra gli istituti di credito e a ricalibrare il rapporto tra banche ed utenti a vantaggio di questi ultimi, risultano tuttora ampiamente disattesi.

La maggior parte delle segnalazioni giunte al PiT Servizi di Cittadinanzattiva nel corso del 2008 riguardano, infatti, violazioni delle norme in materia di gratuità per il mutuatario della rinegoziazione e della cosiddetta portabilità del mutuo, come quelle relative alla semplificazione della procedura di cancellazione dell'ipoteca ed all'estinzione anticipata del mutuo.

In altri termini, il disegno della riforma Bersani 2 (legge n. 40/07) rimane in buona parte inattuato, di fronte alle resistenze del cartello bancario, alle smaccate violazioni ed alle prassi elusive del dettato legislativo poste in essere dai singoli istituti di credito, ai ritardi

dovuti alla scarsa informazione dei dipendenti, vanificando di fatto la portata filo concorrenziale che ne ispira la ratio.

Gli ultimi due anni hanno visto Cittadinanzattiva e le altre Associazioni dei Consumatori impegnate nella puntuale denuncia delle sistematiche violazioni poste in essere dalle banche, nei richiami all'Associazione Bancaria Italiana ed alla Banca d'Italia, nelle richieste di intervento da parte del Governo e nelle segnalazioni inoltrate all'Autorità Garante della concorrenza e del mercato.

Emblematica, in proposito, la vicenda relativa alla piena applicazione delle disposizioni in tema di portabilità dei mutui, massima espressione della volontà del legislatore di riformare il mercato in funzione concorrenziale ed a lungo osteggiate dagli istituti di credito.

La corretta interpretazione del dettato normativo ha formato oggetto di un vero braccio di ferro tra le Associazioni dei Consumatori e l'ABI, sostenitrice di un'interpretazione restrittiva che negava la piena gratuità dell'operazione per il mutuatario (quest'ultimo, nonostante la chiara dizione della norma, avrebbe dovuto quantomeno corrispondere penali per estinzione anticipata e spese notarili).

Per dirimere la controversia interpretativa, si è reso necessario un successivo intervento del legislatore, che con la legge finanziaria per il 2008 ha definitivamente formalizzato la posizione delle Associazioni dei Consumatori sulla esclusione di "penali ed oneri di qualsiasi natura" a carico del mutuatario che trasferisce il mutuo presso una nuova banca, avvalendosi della surrogazione dell'ipoteca.

Ciononostante, i singoli istituti di credito hanno perseverato nel contravvenire alle norme in materia di portabilità gratuita dei mutui, continuando ad addebitarne parte dei costi a carico degli utenti, oppure rifiutando la portabilità per offrire, quale unica chance per il consumatore alla ricerca di una rata più leggera, la soluzione più costosa del mutuo di sostituzione, che carica su quest'ultimo di tutti i costi dell'operazione.

In proposito, nonostante la recente e discutibile pronuncia del TAR del Lazio<sup>42</sup>, non può che condividersi il tempestivo intervento dell'Antitrust, che, anche in seguito alle sollecitazioni delle Associazioni dei Consumatori, ha comminato multe per quasi 10 milioni di euro a carico di oltre ventitre istituti di credito italiani, per le pratiche commerciali scorrette poste in essere in materia di portabilità dei mutui immobiliari.

I comportamenti commerciali scorretti delle banche, già obiettivamente gravi, appaiono ancora più biasimevoli se li si collocano nel biennio 2007-2008, quando nel nostro paese si consumava una vera e propria emergenza legata ai continui rincari delle rate dei mutui a tasso variabile. Fino alla fine del 2008, a causa dei continui rialzi dell'EURIBOR, tasso al quale sono indicizzati i mutui variabili, centinaia di migliaia di famiglie italiane si sono trovate in gravissima difficoltà a causa dei continui e vorticosi aumenti delle rate ed al contempo sono pericolosamente schizzate le esecuzioni immobiliari<sup>43</sup>.

Non a caso, tra le segnalazioni raccolte dal PiT Servizi nel corso del 2008 relative ai mutui immobiliari, quelle concernenti l'aumento dei tassi di interesse e la violazione del "diritto alla sostenibilità economica" si collocano al primo posto, raggiungendo il 33% del totale.

In tale contesto, le misure filo-concorrenziali introdotte con la riforma "Bersani 2", soprattutto con riferimento alle operazioni di rinegoziazione e di surroga dei mutui,

<sup>42</sup> Recentemente è stata pubblicata la sentenza con la quale il TAR del Lazio ha accolto il ricorso presentato da ventitre istituti di credito multati dall'Antitrust.

<sup>43</sup> Secondo le stime rese note dall'Antitrust nel pieno dell'emergenza oltre 420.000 famiglie italiane si sono trovate in sofferenza per gli aumenti delle rate dei mutui a tasso variabile, mentre oltre 110.000 risultavano a rischio di insolvenza: VIII Relazione PiT Servizi, capitolo 3, par.3.

indicavano un percorso da valorizzare e da completare, rafforzando l'impianto normativo sotto il profilo della cogenza, delle previsioni sanzionatorie e delle modalità di attuazione.

Al contempo, in un momento così critico, sarebbe stato importante valorizzare la capacità negoziale delle Associazioni, come soggetto rappresentativo della categoria dei consumatori, per coinvolgerle appieno nel processo di regolamentazione dei rapporti tra utenti e banche. Con ciò sviluppando e ripetendo l'esperienza dell'accordo sulla riduzione delle penali applicabili in caso di estinzione anticipata dei mutui, siglato da 16 Associazioni dei Consumatori e l'ABI nel maggio del 2007, al quale la legge (l. n. 40/07) attribuiva efficacia erga omnes<sup>44</sup>.

Invero, le misure assunte dal Governo in carica per fronteggiare l'emergenza-mutui immobiliari sono risultate del tutto insoddisfacenti ed inadeguate.

Anzitutto, non si è ancora proceduto all'attivazione del fondo di solidarietà, istituito dalla legge finanziaria per il 2008, con uno stanziamento di 20 milioni di euro, volto a consentire ai consumatori in difficoltà di sospendere temporaneamente (fino ad un massimo di 18 mesi) il pagamento delle rate del mutuo<sup>45</sup>.

In prima battuta, l'attuale Ministro dell'Economia, abbandonando immediatamente la strada del coinvolgimento delle Associazioni dei Consumatori, ha preferito trattare direttamente ed unicamente con l'ABI, stipulando la convenzione del maggio 2008.

La particolare rinegoziazione introdotta con tale accordo, riguardante i mutui a tasso variabile accesi prima del 2007, è apparsa ben lontana dal costituire una seria ed efficace risposta al problema del caro-mutui. L'operazione, fortemente criticata da Cittadinanzattiva e da tutte le altre Associazioni dei Consumatori, in estrema sintesi risulta del tutto svantaggiosa per il mutuatario, comportando, nell'immediato, una riduzione della rata (riportata ai livelli del 2006) ma a fronte di un prolungamento della durata del mutuo anche notevole e della corresponsione di nuovi e consistenti interessi. Per assurdo, piuttosto che promuovere la concorrenza, tale misura cristallizza i rapporti tra banche ed istituti di credito, scoraggiando la mobilità degli utenti verso la ricerca di offerte più convenienti e, di fatto, evitando alle banche di perdere i propri clienti con il trasferimento dei vecchi mutui.

L'ulteriore provvedimento del Governo volto a calmierare i mutui a tasso variabile, con la fissazione del tetto del 4% e l'accollo dell'eventuale eccedenza a carico dello Stato, rappresenta una risposta poco utile e del tutto intempestiva (D.L. 185/08, convertito in legge n. 2/09). La misura, introdotta con il cosiddetto "decreto anti-crisi" (resa operativa soltanto a fine marzo 2009) è intervenuta quando oramai la crisi del caro-mutui era già in via di soluzione in conseguenza della discesa dell'Euribor, messa in moto dai ripetuti tagli del costo del denaro da parte della Banca Centrale Europea. Per di più, nei rari casi in cui sarebbe stato applicabile, il provvedimento non avrebbe comportato comunque risparmi così significativi per il mutuatario, peraltro limitati al solo 2009.

La fase di emergenza può oramai ritenersi superata grazie alle ripetute e consistenti sforbiciate operate dalla BCE a partire dall'ottobre 2008; attualmente, infatti, il tasso Euribor a tre mesi, cui sono agganciati i mutui a tasso variabile, ha sfondato la soglia del 2%, attestandosi su livelli storici minimi.

---

<sup>44</sup> Il 2 maggio 2007, all'esito di una lunga trattativa, Cittadinanzattiva ed altre 15 associazioni dei consumatori hanno siglato l'accordo con l'ABI che definisce la misura massima delle penali applicabili in caso di estinzione anticipata dei mutui immobiliari accesi prima del 2 febbraio 2007 (precedenti cioè all'entrata in vigore del "decreto Bersani", che elimina totalmente le penali per i mutui contratti successivamente).

<sup>45</sup> Non è ancora in vigore il relativo regolamento di attuazione, emanato in estremo ritardo e a maggio 2009 ancora al parere del Consiglio di Stato.

Al contempo, un'ulteriore novità all'apparenza positiva per i consumatori riguarda la possibilità, prevista dal "decreto anticrisi", di contrarre un mutuo variabile ancorato al tasso di sconto fissato dalla BCE, parametro molto più stabile e potenzialmente capace di proteggere i consumatori dalle turbolenze che hanno finora investito i mercati.

Su tali rinnovate premesse, nonostante la lentezza degli istituti di credito nell'adeguare al ribasso gli importi delle rate, in generale e teoricamente il calo dei tassi avrebbe dovuto tradursi in un consistente risparmio per i cittadini titolari di mutui variabili; paradossalmente, sembra che di tali positive ricadute non possano avvantaggiarsi tutti: molti mutuatari denunciano, infatti, la presenza nei loro contratti delle cosiddette "clausole floor", che fissano un livello minimo, un "pavimento" appunto, al di sotto del quale il tasso di interesse non può scendere. La clausola "pavimento" in alcuni casi (ma non sempre) si accompagna al cap, che pone un vincolo al rialzo, che il tasso di interesse non può oltrepassare nel corso dell'ammortamento.

Tuttavia, mentre il cap è di solito ampiamente evidenziato dalle banche, per promuovere e collocare presso la clientela i propri prodotti con la "protezione", la presenza del limite al ribasso, invece, non risulta sufficientemente sottolineata e portata a conoscenza del consumatore all'atto della stipula del contratto.

Di conseguenza, molti consumatori, ignari della previsione di tale vincolo al ribasso all'interno dei loro contratti di mutuo, non possono né potranno beneficiare di riduzioni delle rate, nonostante le diminuzioni del tasso Euribor.

Più in generale, risulta assolutamente deprecabile la reazione degli istituti di credito di fronte all'abbattimento dei tassi d'interesse: la tendenza attuale della maggior parte delle banche, infatti, sembra consistere nel compensare la riduzione del costo del denaro con un aumento degli spread. Per i nuovi mutui a tasso variabile, siano essi indicizzati all'Euribor o al tasso BCE, ed ancora di più per quelli a tasso fisso, gli spread applicati sono lievitati enormemente.

Pertanto, nonostante l'inflessione dei prezzi delle abitazioni ed il calo dei tassi, risulta, di fatto, vanificata ogni possibilità di risparmio per i consumatori che si accingano oggi ad accendere un mutuo per l'acquisto della casa.

Allo stato attuale, quindi, superata l'emergenza caro-mutui, il problema per i consumatori si sposta sul piano dell'accesso al credito.

Oltre ai clamorosi aumenti degli spread, rispetto all'anno passato, la maggior parte degli istituti di credito ha oramai eliminato le formule dei mutui al 100%, la percentuale del rapporto rata/reddito quale condizione per l'accensione del mutuo risulta drasticamente ridotta, l'erogazione del prestito sembra oramai riservata ai lavoratori con contratto a tempo indeterminato. Restano tagliate fuori le categorie sociali più svantaggiate, quali soprattutto i giovani precari ed i migranti, per cui sfumano le possibilità di avere una casa di proprietà. A questi ultimi viene di fatto negato l'accesso ai mutui, che risultano economicamente insostenibili e richiedono garanzie impossibili da fornire.

## **5. La scarsa competitività del sistema bancario e finanziario italiano**

La scarsa concorrenza nel settore bancario si riflette in modo evidente sui costi di tutti i servizi, che risultano sempre elevatissimi.

Ciò a cominciare dai costi di tenuta e movimentazione dei conti correnti, che, se da un lato risultano scarsamente remunerativi per i consumatori, rimangono ancora i più cari d'Europa: secondo un'indagine condotta dall'Antitrust e resa nota di recente, in Italia il valore medio della spesa annua per la tenuta dei conti correnti (182 euro) supera di gran

lunga quelli registrati nel resto negli altri paesi dell'Unione Europea (in Olanda i valori si attestano al di sotto dei 35 euro annui, nel Regno Unito ed in Belgio al di sotto dei 65 euro, intono ai 99 euro in Francia, fino ai 108 euro della Spagna).

Oltre a ciò, le banche continuano a lucrare sulla pelle dei consumatori esigendo ancora, nonostante i divieti, commissioni massimo scoperto e spese di chiusura dei conti correnti.

Un discorso del tutto analogo riguarda il settore dei pagamenti elettronici, dove le cosiddette carte prepagate, sia bancarie che postali, spiccano per le altissime commissioni applicate per la ricarica (che addirittura possono raggiungere il 10% della somma ricaricata); costi che, peraltro, pesano soprattutto sui giovani consumatori e sui lavoratori stranieri, che sono i principali fruitori di questi strumenti di pagamento.

La situazione di bassa competitività si manifesta allo stesso modo anche nel comparto del credito al consumo, dove la media dei tassi applicati supera di 1,3 punti percentuali quella dell'area europea. Il settore, inoltre, si distingue ancora per la scarsa trasparenza di istituti di credito ed intermediari finanziari circa i costi effettivi dei finanziamenti, soprattutto con riferimento alla chiara indicazione del TAEG relativo alle offerte di prestiti finalizzati ed a quello effettivamente applicato sulle carte di credito revolving.

Su questo fronte, importanti novità nella direzione del rafforzamento della tutela dei consumatori, a cominciare dal profilo della trasparenza nell'informazione e della comparabilità delle offerte dei finanziamenti al consumo, provengono proprio dall'Europa, con l'approvazione nel 2008 della direttiva sul credito ai consumatori (2008/48/CE)<sup>46</sup>.

La direttiva, che già nella rubrica evidenzia la volontà del legislatore comunitario di privilegiare l'ottica del fruitore del servizio, il consumatore appunto, concede due anni agli Stati membri (fino a 2010) per adeguare gli ordinamenti nazionali agli obiettivi di armonizzazione del mercato e di potenziamento delle garanzie per i consumatori. In proposito non può non ricordarsi che, con la chiusura anticipata della legislatura scorsa non si è più concluso l'esame del disegno di legge conosciuto come "Ddl Pinza" e si è mancata così l'importante occasione di recepire, in anticipo sul termine assegnato, molti contenuti della direttiva<sup>47</sup>.

Sotto un profilo più generale, un' seria riflessione va condotta sugli sviluppi futuri di questa forma di indebitamento nel nostro paese. L'esempio degli Stati Uniti, dove l'impiego spinto e sconsiderato del credito al consumo ha finito con lo strozzare moltissime famiglie americane, inducendo l'amministrazione di Obama a pensare ad interventi che riducano l'utilizzo delle carte di credito ed arrestare la pratica del marketing del credito produttiva di vere e proprie forme di dipendenza, rappresenta un monito importante.

Va detto che, nel contesto europeo l'Italia costituisce il fanalino di coda: il ricorso al credito al consumo rimane tra i più bassi d'Europa ed il trend di crescita è fortemente rallentato dalla riduzione del potere d'acquisto delle famiglie italiane e dalla conseguente

---

<sup>46</sup> La direttiva comunitaria introduce una nuova serie di obblighi di informazione, sia in sede pubblicitaria che in fase precontrattuale, per banche e società finanziarie, prevedendo l'impiego di moduli standard a livello europeo, allo scopo di rendere chiare ed immediatamente comparabili per i consumatori le condizioni dei finanziamenti offerte sul mercato. Ulteriori importanti novità riguardano l'introduzione del diritto di recesso del consumatore, entro 14 giorni dalla conclusione del contratto, e la riduzione ed armonizzazione delle penali applicabili in caso di estinzione anticipata del prestito.

<sup>47</sup> Il disegno di legge era fortemente improntato a principi di tutela del consumatore e di trasparenza di costi ed oneri dei contratti di credito. Il testo, inoltre, si occupava anche di questioni caratteristiche del mercato italiano, come quella dell'innalzamento dei livelli di professionalità e del rafforzamento dei controlli sugli intermediari finanziari non iscritti nell'elenco di cui all'art. 106 T.U.B. e dei mediatori creditizi.



contrazione dei consumi; nonostante tali rallentamenti, la prospettiva per il nostro paese è quella della diffusione sempre maggiore dei finanziamenti al consumo.

Ciò considerato, l'esempio americano mette in evidenza l'importanza dei temi dell'indebitamento consapevole e dell'approccio responsabile alle scelte di consumo anche nel nostro paese.

E su questo fronte le Associazioni di Consumatori giocano un ruolo determinante, da valorizzare e rafforzare soprattutto attraverso la promozione delle iniziative civiche e delle campagne di educazione sull'impiego consapevole delle diverse tipologie di finanziamento e sulla prevenzione dei rischi del sovra indebitamento <sup>48</sup>.

Secondo uno studio della Comunità Europea, che fornisce una fotografia dell'accesso ai servizi bancari nel 2008, il nostro paese presenta i livelli più elevati di "esclusione finanziaria": per una fetta consistente della popolazione italiana (il 16% contro la media europea del 7%) rimane del tutto precluso l'accesso ai servizi bancari, al credito ed al risparmio.

Tale situazione non è tanto riconducibile a fattori obiettivi (povertà) o "culturali", quanto anzitutto ai costi stessi dei servizi e delle operazioni bancarie, talmente elevati da rendere inopportuno o poco conveniente ricorrervi, soprattutto per le persone con reddito basso.

Su tali premesse, l'attuale tendenza del sistema bancario italiano verso una forte riduzione dell'erogazione dei prestiti alle imprese e del credito alle famiglie, sia nel settore dei mutui immobiliari che del consumo è un segnale davvero poco incoraggiante rispetto alle possibili prospettive di ripresa dalla crisi.

I salvataggi delle banche da parte dello Stato, come quello intrapreso dal Governo con la sottoscrizione, da parte del Tesoro, dei cosiddetti "Tremonti-bond", hanno un senso ed un'utilità laddove gli istituti di credito al loro volta si impegnino al massimo nel rifinanziare il sistema produttivo e le famiglie. Da questo punto di vista poco convincente appare la decisione di affidare alle autorità prefettizie compiti di vigilanza su eventuali restrizioni creditizie ad imprese e famiglie, piuttosto che valorizzare il ruolo dei soggetti a ciò istituzionalmente deputati, quali Banca di Italia e Antitrust.

A riguardo, appaiono invece molto opportune le sollecitazioni provenienti proprio dall'Authority<sup>49</sup>, secondo cui gli aiuti pubblici a sostegno delle banche dovrebbero essere subordinati alla definizione di un preciso e nuovo modello regolatorio sulla governance delle banche, eliminando i conflitti di interesse tra amministratori, adottando

---

<sup>48</sup> Nei primi mesi di quest'anno Cittadinanzattiva ha avviato un progetto finalizzato a rispondere alle esigenze di assistenza ed orientamento delle famiglie sul tema del credito al consumo e contribuire a costruire un approccio più consapevole a questa forma di finanziamento. Con queste finalità, nel mese di marzo si è inaugurato un ciclo di seminari locali sul tema e sono stati attivati, nelle città di Milano, Torino e Cagliari tre "Sportelli Bussola sul credito al consumo", destinati all'assistenza di cittadini adulti, con particolare riguardo al ceto medio e alle fasce deboli della popolazione maggiormente esposte al rischio usura. Si è esteso su questo versante il percorso intrapreso da diversi anni (a partire dal 2005) con le campagne della Bussola del risparmiatore, che hanno impegnato Cittadinanzattiva nella promozione della cultura finanziaria di base e della tutela del risparmio, attraverso la costruzione di una rete civica di educatori finanziari, cioè volontari impegnati nella organizzazione di incontri di "alfabetizzazione finanziaria".

<sup>49</sup> In una segnalazione inviata due mesi fa a Governo, Parlamento e Banca di Italia, l'autorità richiede anzitutto l'introduzione di misure normative sulla corporate governance, per eliminare i conflitti di "ruolo/incarico e garantire la trasparenza del "ruolo degli azionisti/finanziatori rispetto ai soggetti finanziati", suggerendo, tra l'altro, una riduzione della soglia del 2% oltre la quale vanno dichiarate le partecipazioni rilevanti ed una riforma dell'attuale disciplina sull'amministratore indipendente. Si sollecitano, inoltre, interventi normativi volti a rendere trasparenti le nomine degli organi di governo delle fondazioni bancarie e la gestione dei loro patrimoni. Si richiede un tempestivo intervento legislativo sulle banche popolari quotate, che ne modifichi il regime legale vigente per adeguarlo alle mutate caratteristiche di questi istituti, assimilabili oramai alle S.P.A. L'Authority auspica, infine, un potenziamento dell'attuale normativa in materia di mutui immobiliari funzionale allo stimolo delle operazioni di portabilità e rinegoziazione e, sul fronte della trasparenza dei costi bancari, l'introduzione di un ISC unico per chi va "in rosso".

precise regole sulla trasparenza delle fondazioni bancarie e sugli assetti delle banche popolari quotate in borsa, precisando, infine, la normativa sui mutui ed introducendo un indice sintetico di costo che comprenda tutte le voci di spesa a carico del consumatore, così da rendere immediatamente conoscibile il prezzo dei servizi bancari.

La crisi in corso ha messo ancora più in evidenza le patologie tipiche del sistema bancario italiano, che richiederebbe un'autentica opera di "rifondazione" e l'introduzione di chiare e severe regole sulla gestione trasparente del risparmio e la tutela degli investitori e degli utenti dei servizi bancari.

In mancanza di tutto ciò, appaiono pienamente condivisibili le preoccupazioni e perplessità manifestate dall'Antitrust sull'efficacia degli interventi pubblici intrapresi dall'attuale Governo in soccorso del sistema bancario, laddove rimangano slegati dall'introduzione di nuove regole e garanzie sull'effettivo impegno delle banche a sostenere, con l'erogazione del credito, le famiglie e le piccole e medie imprese.

## 5. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell'ambito delle banche giunte a Cittadinanzattiva. Nell'elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta.

Servizi bancari/finanziari	%
Sicilia	14
Lazio	14
Lombardia	10
Campania	7
Piemonte	7

Tab.5 - Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

## 6. Le proposte di Cittadinanzattiva

### I costi dei servizi bancari

1. ISC UNICO. Per fornire al consumatore un'indicazione chiara ed immediata sul costo complessivo dei servizi bancari, per agevolare il confronto tra le offerte sul mercato ed il raffronto con il livello dei tassi di usura, condividiamo appieno il suggerimento dell'Antitrust, sostenendo la necessità di introdurre un Indicatore Sintetico di Costo unico, comprensivo di tutte le voci di spesa a carico dell'utente che va in scoperto.

2. BANCOMAT. Riteniamo necessaria la riduzione delle commissioni per i prelievi effettuati da ATM di banche diverse da quelle che hanno emesso la carta, adeguandole al costo effettivamente sostenuto dalla banca per l'operazione.

3. CARTE PREPAGATE. Riteniamo necessaria la riduzione delle commissioni per la ricarica delle carte di pagamento prepagate, che attualmente viene applicata in misura fissa e indipendente dall'importo della ricarica, adeguandole al costo effettivamente sostenuto dalla banca per l'operazione.

### **I mutui immobiliari**

1. Allo scopo di stimolare condizioni di maggiore concorrenza nell'offerta dei mutui, per incentivare le operazioni di portabilità e rinegoziazione e contenere gli aumenti degli spread, condividiamo e sosteniamo la proposta dell'Antitrust sull'introduzione di una chiara indicazione normativa mirata a garantire ai consumatori il confronto agevole tra le diverse offerte, favorendo l'opzione per quelle più competitive.
2. Riteniamo, inoltre, necessaria l'eliminazione della pratica dell'obbligo di apertura e tenuta di un conto corrente presso la banca dove si è acceso un mutuo immobiliare.

### **Il credito al consumo**

1. Sugeriamo l'immediata ripresa e la rapida approvazione del disegno di legge (DDL Pinza) all'esame del Parlamento sotto la passata legislatura che introduceva importanti garanzie per il consumatore, recependo in anticipo i contenuti della Direttiva europea sul credito ai consumatori.
2. Cittadinanzattiva, inoltre, si impegna ad implementare le iniziative già intraprese con successo sul versante dell'educazione finanziaria e della promozione di un approccio consapevole al credito al consumo.
3. Ci impegniamo a promuovere, anche su questo versante, iniziative di analisi civica dei contratti di finanziamento, proseguendo le analoghe esperienze già intraprese su diverse tipologie di contratti bancari.

### **“ Il risparmio tradito”**

1. CONCILIAZIONE. Alla luce dell'esperienza intrapresa con alcuni istituti di credito per i passati crack finanziari (Parmalat, Cirio, Giacomelli, ecc.), proponiamo che si definiscano nuovi protocolli di conciliazione per la tutela dei sottoscrittori dei titoli Lehman.
2. CLASS-ACTION. Riteniamo, inoltre, indispensabile l'introduzione immediata dell'azione collettiva risarcitoria quale strumento che garantisca la piena tutela dei risparmiatori pregiudicati dal crack Lehman e quale deterrente generale rispetto alle pratiche commerciali scorrette.

## CAPITOLO QUINTO<sup>50</sup>

---

### Energia

#### Premessa

A quasi due anni dall'apertura del mercato elettrico (luglio 2007) anche alle utenze residenziali civili, il settore dei servizi energetici presenta ancora numerose criticità per i consumatori finali. Troppo spesso lo squilibrio di poteri tra domanda e offerta ha visto soccombere il consumatore finale dinanzi a pratiche commerciali degli operatori a dir poco aggressive, favorite da una informazione ai cittadini pressoché inesistente, da un sistema di procedure tra venditori e distributori poco rodato e impreparato a rispondere con standard di qualità del servizio adeguati alle nuove esigenze del mercato emergente. Abbiamo assistito però ad un progressivo miglioramento del sistema, almeno per quel che concerne l'attività di regolazione che, nell'ultimo anno, ha dimostrato di sviluppare una sensibilità forte nei confronti degli interessi dei consumatori finali.

Infatti, ad una fase di *start up* segnata dall'ingombrante eredità del regime di monopolio, a pratiche commerciali poco corrette, a sistemi di tutela deboli ed inefficaci, a informazioni rese ai cittadini esclusivamente dagli operatori di mercato ed al mero servizio delle loro esigenze di marketing, è seguita una fase di intenso lavoro, soprattutto da parte delle Autorità di regolazione e controllo e delle associazioni dei consumatori, che ha consentito, seppur in parte, di mitigare le distorsioni di un mercato ancora lontano dal regime di concorrenza perfetto capace di produrre effetti positivi concreti sulla domanda di mercato. Sono state numerose le iniziative nel corso del 2008, che hanno cercato di equilibrare i rapporti tra operatori di mercato e consumatori finali, sia nell'ambito della tutela (si pensi al proficuo lavoro di Cittadinanzattiva nella promozione dei protocolli di conciliazione, con la firma di nuovi protocolli con Edison, Eni e Sorgenia e l'estensione di quello già attivo di Enel al mercato libero) che in quello della comunicazione, attraverso iniziative mirate a rendere più completa, trasparente, comprensibile e neutrale l'informazione ai clienti finali (si pensi alle numerose azioni realizzate in tal senso dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas quali ad esempio la guida "Energia semplice", la "Finestra del consumatore" sul sito dell'Autorità, e il recentissimo "Trova offerte" per la comparabilità delle diverse offerte commerciali).

Importantissimo inoltre il costante monitoraggio da parte delle associazioni di consumatori delle pratiche commerciali degli operatori che ha consentito alle Autorità competenti di esercitare efficacemente il ruolo di controllori e di tamponare il dilagare di pratiche commerciali scorrette attraverso l'azione sanzionatoria. Tutto questo però, come già detto, risulta essere ancora insufficiente visto il ripetersi costante di tali pratiche e la immutata difficoltà dei cittadini di districarsi al meglio e consapevolmente all'interno del nuovo mercato.

Nel settore del gas le cose appaiono ancor più preoccupanti. Il rapporto tra operatori e clienti è segnato dalla stessa carenza di informazioni trasparenti, complete e soprattutto comprensibili.

Critico è il rapporto con i distributori, soprattutto nell'ambito del servizio di misura, che a causa di sistemi di misurazione dei consumi obsoleti, scarsi investimenti, e ad una

---

<sup>50</sup> A cura di Raffaele Mariano con la collaborazione di Isabella Mori

inadeguata legislazione in materia, ha contribuito ad accrescere i disservizi a carico dei cittadini.

L'astrusità dei documenti contabili e contrattuali tra venditori e consumatori e gli scarsi strumenti di comunicazione e informazione messi in atto, non consente ai cittadini di esercitare un ruolo attivo e consapevole all'interno del rapporto di servizio, tutto a discapito dell'economicità e qualità del servizio.

L'offerta di mercato, inoltre, ristagna su posizioni dominanti che il vecchio regime di monopolio conserva, anche a causa di un sistema infrastrutturale che non consente il dispiegarsi di una sana concorrenza. Liberalizzato nel 2003, il settore del gas è ancora immobilizzato dalle criticità di un sistema rigido e troppo dipendente da dinamiche locali legate alle vecchie posizioni di monopolio. Non esiste quindi per il consumatore l'opportunità di contribuire alla crescita di un sistema competitivo tra aziende erogatrici del servizio, vitale per un sano regime di concorrenza.

## 1. Gli ambiti dell'energia

Vediamo ora nel dettaglio le principali problematiche riscontrate dai consumatori nell'ambito dell'energia che fa registrare un aumento delle segnalazioni del 39% rispetto al 2007. L'energia elettrica rimane l'ambito più segnalato (71%) rispetto al gas.

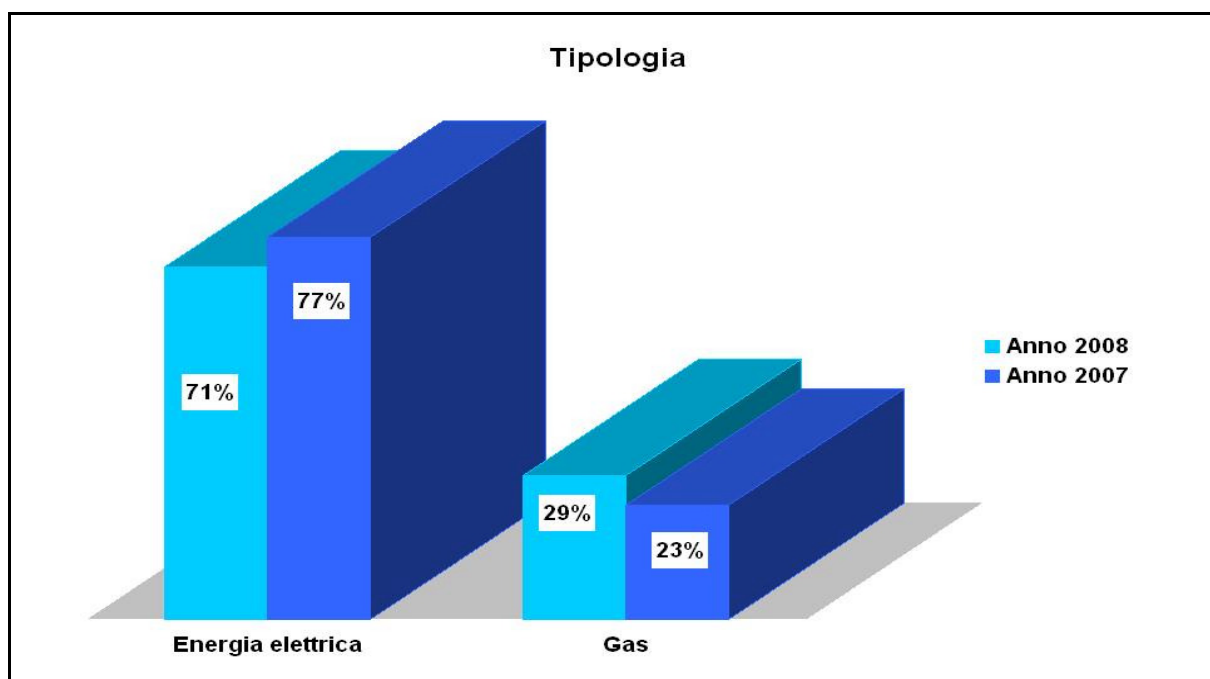


Fig.1 –Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

### Energia elettrica

Gli utenti hanno individuato una lunga lista di disservizi nel settore dell'energia i principali problemi riguardano la bolletta (30%), l'interruzione del servizio/morosità (14%), i contatori (13%), ed i Call center (12%). In evidenza anche le segnalazioni sulle tariffe elevate (9%), sul cambio fornitore (6%), trasparenza offerte commerciali (5%).

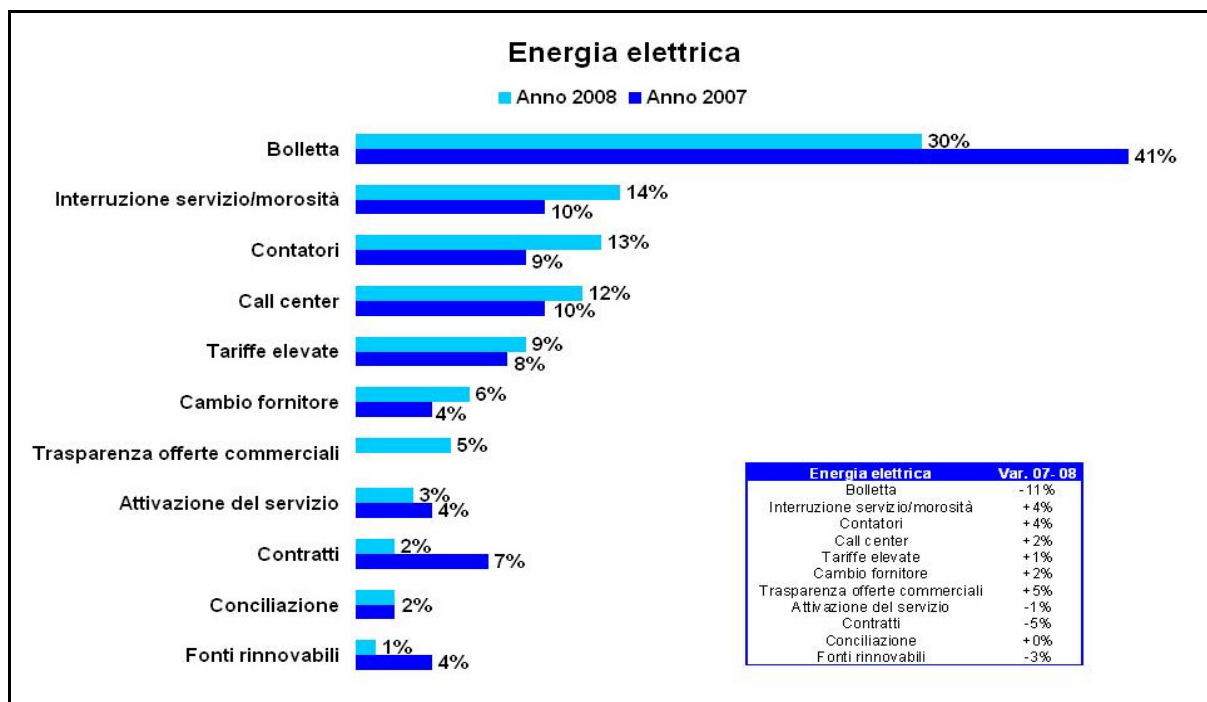


Fig.2-Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Il 30% delle segnalazioni si concentra sulla **bolletta** a conferma di quanto sin qui osservato sulle violazioni del diritto all'informazione, all'equità contrattuale e alla trasparenza. Infatti, la bolletta è considerata incomprensibile per l'eccessivo tecnicismo del linguaggio utilizzato a prescindere dalla correttezza o meno delle informazioni che vi sono contenute, è invece considerata poco trasparente per le informazioni fornite sulle tariffe. Il gran numero d'informazioni contenute in bolletta, imposte alle aziende dall'Autorità per l'energia elettrica ed il gas, concorrono a confondere le idee ai consumatori anziché chiarirle.

Le segnalazioni **sull'interruzione del servizio/morosità** (14%), riguardano il comportamento scorretto tenuto dagli operatori in occasione di contestazioni di fatture e bollette, infatti, i cittadini hanno evidenziato che il servizio è stato interrotto senza che l'erogatore abbia rispettato gli obblighi formali che sono imposti dalla legge in caso di interruzione di servizio universale. Molte le segnalazioni che evidenziano che le aziende non hanno rispettato i tempi previsti per il "riallaccio" del servizio interrotto per morosità dopo che gli utenti hanno sanato il loro debito. Infine, è importante sottolineare che non sempre l'interruzione era dovuta, infatti, in una fase successiva di risoluzione della controversia, l'AEEG ha dato ragione ai cittadini e dichiarato "non dovuti" i distacchi.

Il 13% delle segnalazioni sui **contatori** si riferiscono a contestazioni inerenti la lettura dei consumi nel passaggio dai vecchi contatori a quelli digitali e alla tele-lettura.

Il rapporto con i **Call center** (12%) rappresenta un problema molto sentito dai consumatori che hanno come prima *interfaccia* per la segnalazioni di un disservizio o per l'autolettura del contatore o per la rettifica di una fattura, gli operatori telefonici.

Le principali criticità sono state individuate in:

- tempi di attesa troppo lunghi: si aspetta anche 30 minuti prima di parlare con un operatore,
- scortesia degli operatori,
- costi elevati per i servizi a pagamento,
- incomprensibilità della informazioni fornite dagli operatori.

Per 9 cittadini su 100 le **tariffe** dell'energia elettrica sono troppo elevate, la liberalizzazione del mercato non ha prodotto gli effetti sperati.

Il 6% dei consumatori ha incontrato problemi nel **cambio da un fornitore all'altro**, in questo contesto le segnalazioni evidenziano i tempi di attesa molto lunghi e la mancata collaborazione tra il vecchio ed il nuovo fornitore.

Il 5% delle segnalazioni sottolinea la poca trasparenza delle offerte commerciali sia per ciò che concerne l'oggetto delle offerte stesse che per ciò che riguarda le tariffe. La pubblicità ingannevole rientra in questo ambito.

La restante percentuale di segnalazioni si ripartisce tra la **prima attivazione del servizio** (3%) caratterizzata da tempi di attesa troppo lunghi (si aspettano anche 8 mesi), i contratti (2%), la richiesta d'informazioni sulle **conciliazioni** (2%) attive in questo settore e la richiesta di informazioni sulle **fonti rinnovabili** (1%).

## Il Gas

Le criticità che si riscontrano nell'ambito del gas sono analoghe a quelle riscontrate per l'energia.

In evidenza le segnalazioni sulle bollette (27%), sul contatore (20%), sulle tariffe elevate (20%) e sull'interruzione del servizio/morosità.

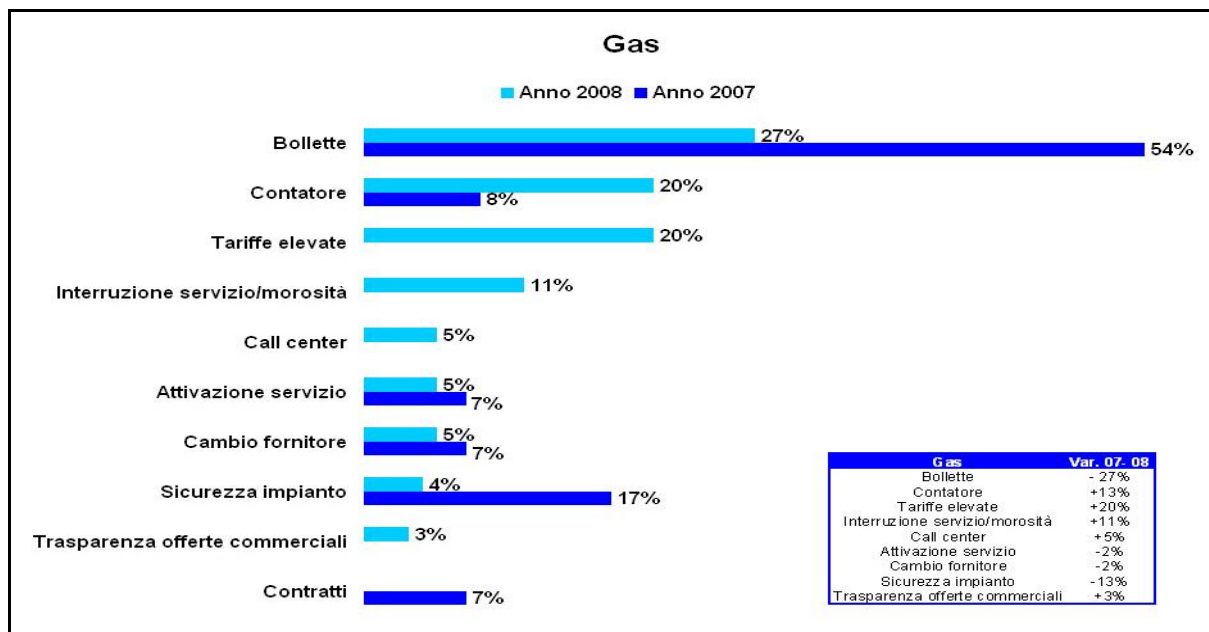


Fig.3-Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Le segnalazioni sulle **bollette** (27%) si riferiscono, ancora una volta, alle difficoltà di comprensione delle informazioni fornite ai cittadini, poco chiare anche le informazioni sui periodi di fatturazione. Molti cittadini, hanno poi riferito, di trovare incomprensibili le informazioni contenute in bolletta in caso di applicazione dei conguagli, in questi casi appare poco chiaro il periodo in cui sarebbero stati effettuati i consumi non fatturati in precedenza, le modalità di pagamento e le eventuali modalità di contestazione.

Il 20% delle segnalazioni riguarda poi disservizi relativi al **contatore**. I cittadini segnalano principalmente il mal funzionamento dei contatori dal quale derivano errori di

fatturazione. A dicembre 2008 si è conclusa, con la sottoscrizione di un accordo, un'annosa questione che vedeva contrapposti i consumatori ed Eni (fornitrice di tutti i contatori), relativa al funzionamento dei contatori così detti "a membrana animale". L'accordo, stabilisce, tra le altre cose, che i consumatori vittime di errori dovuti al mal funzionamento dei contatori, saranno risarciti retroattivamente per un periodo di due anni.

Il costo del gas grava sulle tasche di 20 cittadini su 100 che segnalano **tariffe elevate**.

Nonostante la liberalizzazione del settore i cittadini hanno riscontrato molte difficoltà quando hanno deciso di **cambiare fornitore (5%)**: informazioni poco chiare sulle procedure da seguire per recedere dal contratto con il vecchio fornitore e tempi di lavorazione della pratica troppo lunghi (7mesi per ottenere il passaggio) hanno inciso negativamente sul diritto alla scelta.

Le segnalazioni su **interruzione del servizio/morosità (11%)**, **Call center (5%)**, **attivazione servizio (5%)** e **trasparenza delle offerte commerciali (3%)**, evidenziano disservizi e fattispecie del tutto analoghe a quelle incontrate per l'energia.

Le segnalazioni sulla **sicurezza degli impianti (4%)** si riferiscono principalmente ai disservizi causati dalle società di manutenzione delle caldaie che non effettuano i controlli periodici secondo le modalità previste dall'AEEG e dai regolamenti comunali.

## 2. I dati trasversali del settore

I dati trasversali del settore non fanno che confermare il quadro appena delineato.

Diritti	2008
Diritto all'equità contrattuale	23%
Diritto all'informazione	20%
Diritto alla sostenibilità economica	16%
Diritto al servizio	13%
Diritto alla trasparenza	12%
Diritto alla qualità	9%
Diritto alla tutela	4%
Diritto alla scelta	2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Le principali criticità del settore sono state individuate dai cittadini nella violazione del **diritto all'equità contrattuale (23%)** e **all'informazione (20%)**. Al terzo posto le violazioni del **diritto alla sostenibilità economica (16%)**, seguita dalle violazioni del **diritto al servizio (13%)**, **alla trasparenza (12%)**, **alla qualità (9%)**, **alla tutela (4%)** e **alla scelta (2%)**.

La violazione del **diritto all'equità contrattuale** è stata segnalata soprattutto per il settore dell'energia. Abbiamo riscontrato un atteggiamento a dir poco ambiguo da parte di alcuni operatori, ed in particolare dell'ex monopolista, nel proporre le offerte commerciali agli utenti. In particolare, in alcuni casi, si è volutamente ingenerata confusione nei consumatori tra società entrate nel mercato liberalizzato e vecchi gestori, che, ad esempio, hanno apportato delle minime variazioni nella denominazione societaria, al momento della proposta commerciale non è stato specificato che si trattava di una



nuova società operante nel mercato libero con altre tariffe e proposte commerciali, diverse da quelle della società operante nel mercato così detto di maggior tutela. Tutto ciò ha contribuito ad alimentare l'*asimmetria* contrattuale tra azienda e consumatore. A fronte di un atteggiamento commerciale così palesemente scorretto Cittadinanzattiva ha ritenuto opportuno segnalare tali comportamenti all'AEEG e all'Antitrust con le quali si auspica un approfondimento delle questioni.

Nel rapporto commerciale tra consumatori ed aziende, la criticità principale sembra essere la qualità della comunicazione/informazione, 20 cittadini su 100 hanno segnalato la violazione del **diritto all'informazione**.

Gli strumenti di comunicazione predisposti dall'autorità di regolamentazione, seppur opportuni, sono stati tardivi e in alcuni casi poco efficaci. Raramente inoltre le imprese hanno collaborato allo sviluppo di un trasparente ed incisivo sistema di informazione, sia sulle opportunità del nuovo mercato liberalizzato, sia all'*empowerment* del cittadino all'interno del rapporto di servizio. Piuttosto si è assistito ad una speculazione commerciale attraverso informazioni ingannevoli e sfruttamento di vantaggi competitivi consolidati. Testimonia tutto questo il grande lavoro di controllo delle Autorità competenti che ha portato a sanzioni complessive rilevanti a carico degli operatori di mercato, sostenute anche da una attiva collaborazione delle associazioni di consumatori, Cittadinanzattiva compresa.

È evidente la domanda da parte degli utenti del servizio di una comunicazione di qualità sostenuta da informazioni comprensibili e trasparenti da parte dei cittadini.

Le bollette risultano ancora incomprensibili nonostante gli accorgimenti dell'Autorità che necessitano di una urgente revisione, sia nelle modalità che nei contenuti.

Spesso abbiamo visto che la regolamentazione vigente non è sufficiente per arginare i cronici disservizi nella fatturazione e nella gestione del rapporto commerciale, e i punti di contatto tra aziende e utenti sono inefficaci e non attenti a rispondere alle reali necessità dei consumatori.

Bisogna perciò agire in più direzioni implementando soluzioni integrate tra loro che siano al servizio del consumatore e non dell'azienda.

Evidenti sono ancora le difficoltà che trovano anche gli stessi operatori (distributori e venditori) a comunicare tra di loro in maniera efficiente, a tutto svantaggio del servizio reso ai consumatori finali. Per questo urge un intervento semplificativo dell'Autorità che permetta a tutti di svolgere nelle migliori condizioni il proprio compito.

Occorre sostenere e rilanciare il rapporto di collaborazione tra associazioni dei consumatori e aziende, improntandolo sulla capacità di dialogare sulla costruzione comune di strumenti di comunicazione ad uso e consumo del consumatore, che siano trasparenti e comprensibili.

Il 16% dei cittadini ritiene i costi dell'energia elettrica ed il gas troppo elevati e denuncia la violazione del **diritto alla sostenibilità economica**.

La congiuntura economica e i prezzi dell'energia hanno contribuito, solo nella seconda metà del 2008, a nascondere la delusione sui vantaggi economici che lo spirito competitivo degli operatori avrebbe dovuto apportare.

Il servizio è discontinuo e poco affidabile per 13 cittadini su 100 che denunciano la violazione del **diritto al servizio**. In evidenza le segnalazioni di consumatori che sono rimasti senza il servizio, anche per 5 mesi per il gas e addirittura 7 per l'energia elettrica, a causa del passaggio da un gestore all'altro, tutto ciò in aperta violazione delle

disposizioni dell'AEEG che impongono la continuità delle forniture. Pesanti i disservizi causati dall'interruzione del servizio per morosità: le aziende non provvedono a riallacciare il servizio nei tempi previsti dall'Autorità (un giorno feriale).

**Il diritto alla trasparenza** è violato 12 volte su 100. Ad essere poco trasparenti sono:

- i contratti,
- le tariffe applicate,
- le fatture,
- le informazioni suggerite dal servizio clienti delle aziende.

È necessario continuare ad investire in soluzioni innovative quali gli strumenti interattivi predisposti dall'Autorità, per potenziare il ruolo dei cittadini consumatori, senza però dimenticare il pesante *digital divide* che insiste nel nostro paese. Per questo è dirimente la revisione dei documenti di fatturazione di tutte le aziende, magari riconducendole ad un unico modello nazionale, rivalutando il ruolo della bolletta come canale privilegiato di formazione/informazione a tutto vantaggio dell'empowerment del cittadino sui temi energetici.

Avevamo sostenuto con forza un nuovo intervento per favorire la confrontabilità delle offerte commerciali, ritenendo insufficiente la delibera n. 110/07, e vediamo con favore il nuovo strumento "Trova offerte" dell'AEEG che speriamo possa produrre effetti positivi sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, anche alla luce della crescente attenzione degli utenti a questi temi.

Il 9% delle segnalazioni si riferiscono alla violazione del **diritto alla qualità**. La voce che incide pesantemente sulla qualità del servizio è quella legata ai ritardi. I cittadini segnalano:

- ritardi nell'erogazione del servizio-primario allaccio: 8 mesi prima di ottenere l'allaccio del gas, 6 mesi per l'energia elettrica,
- ritardi nel passaggio da un gestore all'altro: 5 mesi per il gas e addirittura 7 per l'energia elettrica,
- ritardi nell'erogazione del servizio interrotto per morosità: il servizio è stato riallacciato dopo 72 ore a fronte delle 24 previste dall' AEEG,
- ritardi nella risposta ai reclami: le aziende rispondono anche dopo 3 mesi dal reclamo degli utenti.

Residuali le violazioni del diritto alla tutela (4%) e del diritto alla scelta (2%).

### 3. Liberalizzazione a metà: la scarsa concorrenza nel mercato.

Una concorrenza ancora da realizzare, in un mercato che risente moltissimo dei vantaggi competitivi dei vecchi fornitori, non riesce a svincolare la domanda di mercato lontano dal regime tutelato, ove certamente riuscirebbe ad incidere maggiormente sullo sviluppo di una sana concorrenza competitiva.

Il venir meno di un elemento cardine per lo sviluppo di un mercato concorrenziale, ovvero il ruolo del cittadino consumatore, favorisce inoltre il proliferare di azioni commerciali da parte degli operatori di mercato, lesive delle regole di concorrenza e che trovano nella scarsa consapevolezza dei consumatori finali il loro punto di forza.

Importantissimo in tal senso il lavoro di monitoraggio e raccolta di segnalazioni operato da Cittadinanzattiva e altre associazioni dei consumatori, che in collaborazione con le Autorità di regolamentazione e controllo, sono riuscite rilevare, rimuovere e sanzionare numerosi casi di vessatorietà a danno dei cittadini consumatori.

I dati dell'Autorità confermano come le opportunità del mercato libero sono ancora sconosciute a cittadini consumatori, che invece inconsapevoli vengono catturati da chi gode di posizioni commerciali privilegiate, ereditate dal regime di monopolio (vedi tab. 2). Questo accade in più del 90% dei casi nel mercato elettrico!

Stessi problemi ma con dati ancor più sconcertanti nel settore del gas (tab. 3), nel quale l'affermarsi di una reale concorrenza è una vera e propria chimera dopo ormai 6 anni di liberalizzazione.

Si può quindi affermare che ad oggi, sono ancora molte le criticità che soffocano l'opportunità per i consumatori di svolgere un ruolo attivo per favorire la concorrenza e quindi godere dei benefici ad essa legati sia in termini economici che qualità del servizio commerciale.

## Dati di switching

### *Mercato elettrico - Punti di prelievo energia elettrica clienti domestici*

	NORD	CENTRO	SUD	ITALIA
Numero complessivo punti di prelievo	13.292.100	6.462.900	8.549.800	28.304.800
Serviti in maggior tutela	95,7%	95,7%	94,8%	95,4%
<b>FLUSSI COMPLESSIVI DAL 1 LUGLIO 2007 AL 31 DICEMBRE 2008</b>				
Passaggi al mercato libero	4,6%	4,0%	5,3%	4,7%
Passaggi al mercato libero e serviti da società collegata al distributore	3,4%	2,5%	4,2%	3,4%
Passaggi al mercato libero e serviti da società non collegata al distributore	1,2%	1,5%	1,1%	1,3%
Rientri in maggior tutela	0,1%	0,1%	0,2%	0,1%

Tab 2 – Fonte AEEG, 2008

### *Mercato del gas - Punti di riconsegna gas naturale Cambi di fornitore da parte dei clienti finali*

	NORD	CENTRO	SUD	ITALIA
Periodo 1° giugno 2007 - 1° giugno 2008				
Percentuale punti con cambio fornitore nel periodo	0,7%	0,6%	1,0%	0,7%
classe consumo unitario fino a 5.000 mc/anno	0,7%	0,5%	1,0%	0,7%

Tab 3 – Fonte AEEG, 2008

#### 4. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell'ambito dell'energia giunte a Cittadinanzattiva. Nell'elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta.

Energia	%
Sicilia	19
Campania	17
Lazio	10
Piemonte	8
Lombardia	7

Tab.4 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

#### 5. Le proposte di Cittadinanzattiva

A nostro parere però quanto fin qui previsto, è sicuramente insufficiente per superare le gravissime criticità di rapporto che abbiamo evidenziato. Occorre un programma organico che veda coinvolti tutti i soggetti in causa (Associazioni consumatori, Autorità, Operatori, ecc) e tenga conto delle reali necessità del mercato.

Occorre continuare sulla strada intrapresa della qualificazione della domanda di mercato, attraverso l'utilizzo di strumenti di comunicazione più efficaci ed integrati tra loro. L'utilizzo di nuove tecnologie diventa dirimente con attenzione al *digital divide* che potrebbe lasciar fuori da questo processo una fetta importante della popolazione.

L'empowerment del cittadino, come forma bilanciata di controllo, diventa la sfida principale che il futuro prossimo lancia a tutti i soggetti coinvolti, Autorità di regolamentazione e controllo, Aziende, Associazione dei consumatori e, non ultimi, i cittadini consumatori stessi.

Ci sentiamo quindi di proporre:

1. **Partecipazione civica** ad ogni livello. Attraverso la costituzione e lo sviluppo di forme partecipate di regolamentazione, analisi e controllo preventivo quali **l'analisi civica dei contratti, delle offerte commerciali e della comunicazione aziendale**.

2. Migliorare la comunicazione nel settore attraverso l'implementazione di strumenti informativi *user friendly* (innovativi strumenti editoriali a scopo informativo e formativo).

**Strumenti informatici partecipati (web 2.0) e potenziamento dei canali di comunicazione tradizionali** (bolletta), concertati tra associazioni dei consumatori, Autorità e Aziende, sono azioni urgenti da realizzare.

3. **Rilanciare il tema del risparmio energetico e dell'uso razionale delle risorse**, anche all'interno di programmi di CSR delle aziende e dell'attività regolatoria dell'AEEG, utilizzando i canali di comunicazione tipici del rapporto di servizio tra operatori e utenti.

4. La **Conciliazione come forma privilegiata di risoluzione del conflitto** in quanto più snella ed accessibile, con lo scopo di garantire una forma di tutela che superi le asimmetrie di rapporto tra utenti ed aziende. A tal fine si auspica un ruolo ancor più decisivo dell'Autorità di regolamentazione al fine di sostenere lo sviluppo della conciliazione paritetica in ordine alla:

- formazione dei conciliatori,
- monitoraggio delle conciliazioni,
- adeguata diffusione, presso i cittadini, delle opportunità riservate loro dalla conciliazione, attraverso apposite campagne di divulgazione da svolgersi in collaborazione con le Associazioni dei consumatori.

## CAPITOLO SESTO<sup>51</sup>

---

### I servizi postali

#### Premessa

Il servizio postale è un servizio universale ed essenziale erogato agli utenti in applicazione della Carta della Qualità attuata da Poste Italiane s.p.a. di concerto con le Associazioni dei consumatori facenti parte del CNCU, Consiglio Nazionale Consumatori Utenti.

Le Poste negli ultimi anni hanno iniziato a dotarsi delle carte della qualità dei servizi, sia per instaurare una comunicazione diretta con gli utenti, sia per poter migliorare il servizio erogato.

Le carte della qualità, infatti, sono il frutto del confronto con le Associazioni dei consumatori che intervengono in rappresentanza dei cittadini consumatori per garantire e tutelare l'applicazione degli standard di qualità indicati nella carta medesima.

Oltre alla carta della qualità l'utente del servizio postale può trovare tutela anche attivando una procedura stragiudiziale di conciliazione, frutto anch'essa di un protocollo d'intesa siglato con le Associazioni di consumatori tra cui anche Cittadinanzattiva.

Questi due strumenti di tutela esprimono, pertanto, la volontà delle Poste di mettere in primo piano il cittadino-consumatore, utente del servizio universale erogato dall'azienda. Con la nuova Carta della qualità del luglio scorso, Poste risponde ancora una volta positivamente alle richieste dei cittadini, rinnova l'impegno sul versante della tutela e riafferma l'importanza della procedura di conciliazione come strumento di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Com'è risaputo il rispetto degli standard di qualità, la promozione e l'incentivazione delle procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie affondano le loro radici nel sistema normativo europeo. Attualmente all'interno degli Stati membri è richiesto a tutti i soggetti che erogano servizi postali di garantire la trasparenza nelle procedure. Queste ultime devono essere semplici e poco onerose per consentire una migliore e più efficace gestione dei reclami degli utenti.

I singoli Stati membri dovranno inoltre garantire l'attivazione di procedure di reclamo che permettano di risolvere le controversie in maniera equa e celere, prevedendo, nei casi specifici, un sistema di rimborso o di compensazione.

Rimanendo in ambito europeo è opportuno evidenziare che l'UE ha affrontato anche l'ulteriore e fondamentale tema della concorrenza relativamente al servizio universale in ambito postale.

Infatti, il legislatore europeo, con la direttiva 97/67/CE, successivamente modificata dalla direttiva 2002/39/CE, aveva avviato un processo di liberalizzazione del settore postale, che prevedeva l'obbligo per gli Stati membri di garantire il servizio universale rispettando gli standard di qualità previsti dalle carte della qualità dei servizi.

Nonostante l'incisività di tali interventi normativi, in Italia sussiste ancora oggi una situazione di monopolio nel settore postale.

Infatti il servizio universale viene ancora erogato da Poste Italiane che occupa una posizione dominante in quasi tutti i settori ad eccezione di alcuni specifici servizi come

---

<sup>51</sup> A cura di Claudia Ciriello con la collaborazione di Isabella Mori.

ad esempio il servizio di consegna dei pacchi postali (in questo ambito vi sono anche altri operatori, ad es. DHL e TNT).

L'attuazione del processo di liberalizzazione, originariamente prevista per il 2009, è stata rinviata all' 1 gennaio 2011, due anni più tardi di quanto proposto in origine dalla Commissione Europea, in seguito all'approvazione da parte del Parlamento Europeo di una nuova direttiva che completa il processo di liberalizzazione dei servizi postali.

Tale direttiva apre alla concorrenza gli invii di plichi di peso inferiore a 50 grammi e mira a garantire un servizio universale a prezzi ragionevoli, per cinque giorni la settimana e norme di qualità ben definite, anche nei tempi di consegna, esigendo, inoltre, un'adeguata gestione dei reclami per smarrimento o perdita e stabilisce norme dettagliate per l'assegnazione dei servizi.

In relazione al servizio universale, gli Stati membri saranno tenuti a garantire la fissazione e la pubblicazione di obiettivi in materia di qualità, in particolare per quanto riguarda «i tempi di instradamento, la regolarità e l'affidabilità dei servizi». Tale compito spetta agli Stati membri per i servizi nazionali ed al Parlamento e al Consiglio per quelli transfrontalieri intracomunitari.

Ci si auspica, pertanto, che vengano rispettati i tempi di recepimento della direttiva europea da parte del legislatore italiano al fine di garantire l'attuazione di un processo di liberalizzazione effettivo e reale del servizio postale.

## 1. Gli ambiti dei servizi postali

Per i servizi postali sono state individuate undici macro aree all'interno delle quali sono state riscontrate delle criticità.

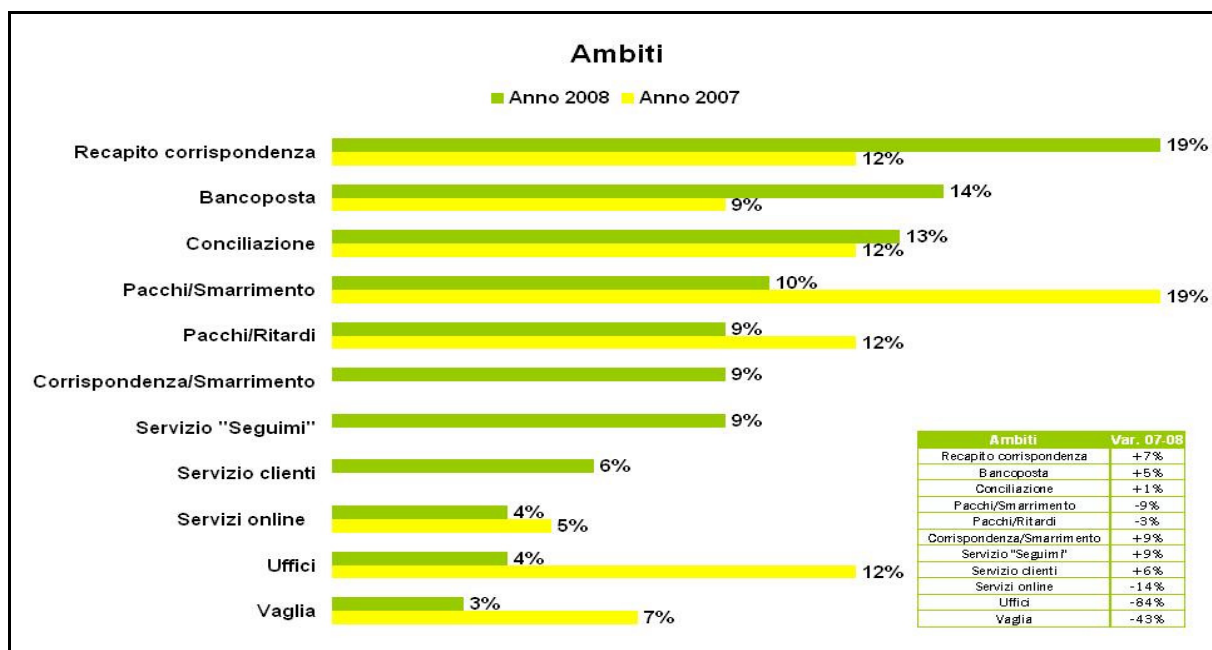


Fig.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Aumentano le segnalazioni relative al **recapito della corrispondenza** che passano dal 12% del 2007 al 19% del 2008.

Su queste segnalazioni incidono, come già evidenziato, quelle relative alla mancata corrispondenza per carenza del servizio e quelle dei ritardi nella consegna della corrispondenza. I ritardi si verificano soprattutto nella consegna della posta prioritaria

che ha sostituito la vecchia posta ordinaria, purtroppo, anche per ciò che riguarda i disservizi. Si riscontrano ritardi anche nella consegna di raccomandate e telegrammi.

Il 9% della corrispondenza, secondo le segnalazioni dei cittadini che hanno contattato il Pit, non arriva mai a destinazione a causa del suo **smarrimento**. Sommando la percentuale delle segnalazioni sulla corrispondenza (29%) si evidenzia come questo settore sia al tempo stesso il *punto debole e nevralgico* del settore postale.

Il aumento del 5%, rispetto al 2007, le segnalazioni relative al **Bancoposta** (14%), I cittadini segnalano: costi per i servizi troppo elevati, contratti poco trasparenti, violazioni del diritto all'informazione sulle modalità di accesso al servizio e alle procedure, malfunzionamento bancomat.

Il 13% dei cittadini che ci ha contattato ha attivato una procedura di **Conciliazione** per dirimere la controversia.

Il servizio migliora sul versante dei pacchi, infatti diminuisce la percentuale di **smarrimento** pacchi (10%) e quella di **ritardi** (9%).

Il servizio **Seguimi** di poste italiane ha dato problemi a 9 cittadini su 100. Tale servizio nato per agevolare i cittadini che per diversi motivi hanno la necessità di ricevere la corrispondenza in domicili diversi da quello di residenza, consiste nell'invio della corrispondenza presso il domicilio che di volta in volta indica il consumatore. I cittadini hanno segnalato che il servizio o non si è mai attivato oppure la posta è arrivata con un ritardo anche di un mese.

Il **servizio clienti** (6%), non fornisce informazioni adeguate agli utenti, si caratterizza per la scortesia degli operatori ed i tempi di attesa troppo lunghi di risposta ai reclami.

Le segnalazioni sui servizi **on-line** (4%) riguardano:

- il malfunzionamento o l'interruzione dei servizi legati a Bancoposta on line
- la violazione della privacy durante le procedure on-line

Migliora la qualità del servizio fornito presso gli **Uffici**, infatti le segnalazioni scendono dal 12% al 4%. Gli operatori di sportello sono più informati e disponibili nei confronti degli utenti.

Infine, 3 cittadini su 100 hanno riscontrato disservizi relativi ai vaglia, come nel 2007 le due voci che incidono negativamente in questa area sono: errori materiali e ritardi.

## 2. Quando il servizio universale non è garantito

Dallo studio dei dati e delle segnalazioni raccolti su tutto il territorio nazionale possiamo constatare un aumento pari al 2% del fenomeno di disservizi legati ai servizi postali.

Più specificatamente, deve evidenziarsi l'aumento più importante che, costituisce poi anche la criticità maggiore (più evidente), nell'ambito del servizio di **recapito della corrispondenza** che, come già rilevato nel 2008 sale al 19%.

(Nel 2008) vediamo come ad essere negato è proprio l'accesso dei cittadini al servizio universale. Tale fenomeno è maggiormente presente in alcune realtà territoriali soprattutto del sud Italia.

In particolare in Campania, e più nello specifico a Napoli e provincia infatti si segnalano (sono state svolte) il maggior numero di attività svolte a tutela degli utenti del servizio postale.

I disservizi postali evidenziati dalla sede regionale di Cittadinanzattiva riguardano la mancata consegna della corrispondenza per carenza del servizio universale, nonché i ritardi nella consegna della corrispondenza, con particolare riguardo al recapito della



posta prioritaria che, a partire dal 1 giugno 2006, è stata sostituita alla posta ordinaria, divenendo così obbligatoria.

Nonostante il prezzo del servizio di posta prioritaria sia stato portato da euro 0,45 ad euro 0,60 e Poste Italiane abbia tra gli obiettivi di qualità che la consegna avvenga nel 99% dei casi entro 3 giorni oltre a quello di spedizione, spesso lo standard di qualità promesso non viene rispettato creando disagi di notevole entità agli utenti del servizio.

La mancata corrispondenza o il ritardo nella consegna della stessa provocano a loro volta dei disagi alle migliaia di persone che ogni giorno devono affrontare il problema del mancato recapito delle bollette delle utenze telefoniche, dell'energia e di altri servizi essenziali. Per non parlare poi dei cittadini beneficiari della pensione o di altre forme di sostentamento, anche loro direttamente colpiti da tali disservizi. Cittadinanzattiva a questo proposito chiede il coinvolgimento delle Autorità competenti al fine di porre in essere delle misure di intervento strutturali adeguate e risolutive del problema in modo tale da garantire agli utenti il servizio universale, nei modi e nei termini previsti dagli standard di qualità.

È evidente infatti, la situazione di disagio arrecata da tali disservizi ai numerosi utenti che si trovano costretti a far fronte ad indebite richieste di pagamento, ad esempio per gli interessi di mora richiesti dalle società che erogano i servizi, o che addirittura si vedono sospeso il servizio universale senza saperne il motivo, e soprattutto senza un preventivo preavviso.

Cittadinanzattiva ha più volte segnalato il problema dei ritardi e della mancata consegna della corrispondenza relativa alle utenze, non solo a livello locale, ma anche a livello nazionale.

La proposta di Cittadinanzattiva, rivolta sia a Poste che alle Autorità Garanti interessate, Agcom, Aeg, aveva come obiettivo quello di prevedere per la posta massiva in uscita dalle principali società erogatrici di servizi universali, l'obbligo di timbratura, in modo da poter poi applicare delle sanzioni in caso di inadempimenti contrattuali, o nel caso in cui non fosse stato rispettato lo standard fissato.

Ad oggi però la nostra proposta non ha trovato ancora accoglimento.

Poste ha però risposto positivamente alle molteplici segnalazioni dei cittadini in merito ad un altro grave problema, quello relativo alle notifiche degli atti cui fare opposizione.

Con la Circolare interna dell'8 luglio 2008 viene infatti stabilito che tutta la corrispondenza di raccomandate, assicurate, multe e atti giudiziari, ritirata dal destinatario presso l'ufficio postale deve essere timbrata al momento della consegna. Poste ha ritenuto necessario introdurre l'obbligo di timbratura per far fronte a problemi inerenti eventuali decorrenze dei termini di consegna da far valere nelle contestazioni dell'atto medesimo.

### **3. I dati trasversali del settore**

Le segnalazioni nel settore dei servizi postali, nel 2008 si attestano ad una percentuale del 6% (sul totale delle segnalazioni), si registra dunque, un lieve aumento rispetto all'anno precedente (4%).

Il settore postale ha, comunque, una percentuale di segnalazioni di disservizi piuttosto bassa, questo dato va interpretato collegandolo alla strategia di impresa adottata da Poste Spa basata sull'attenzione ai clienti ed aperta alla collaborazione con le associazioni dei consumatori. Esempi positivi di tale strategia sono sicuramente i due Protocolli di Conciliazione, uno per i prodotti postali e l'altro per quelli finanziari, che

Poste ha sottoscritto con le associazioni dei consumatori. Altre esperienze positive sono rappresentate dall'audit civico che l'azienda ha sperimentato con Cittadinanzattiva ed i tavoli di lavoro con le associazioni dei consumatori impostati in maniera costruttiva.

Nonostante queste premesse le criticità non mancano.

Nel 2008 i cittadini hanno segnalato principalmente la violazione del **diritto al servizio** (41%), del **diritto all'informazione** (17%), del **diritto alla qualità** (17%), **alla trasparenza** (8%) e **alla sostenibilità economica** (8%). Seguono le violazioni del **diritto alla sicurezza** (5%) **alla tutela** (3%), **all'equità contrattuale** (1%), e **alla partecipazione civica** (1%).

Diritti	2008
Diritto al servizio	41%
Diritto all'informazione	17%
Diritto alla qualità	17%
Diritto alla trasparenza	8%
Diritto alla sostenibilità economica	8%
Diritto alla sicurezza	5%
Diritto alla tutela	3%
Diritto all'equità contrattuale	1%
Diritto alla partecipazione civica	1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.1- Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Piuttosto preoccupante la percentuale di segnalazioni che indicano la violazione del **diritto al servizio, 41%**. Queste segnalazioni si riferiscono al servizio postale universale e non ai servizi aggiuntivi o a quelli finanziari offerti da Poste Italiane.

I cittadini lamentano di non aver potuto accedere al servizio per due ragioni principali:

- il servizio non c'è
- il servizio è discontinuo ed inadeguato

La prima tipologia di disservizio riguarda le segnalazioni che provengono a livello territoriale da alcune zone periferiche dell'Italia. In alcuni paesi montani o delle Isole, la posta non viene consegnata a domicilio ma i cittadini sono costretti a recarsi presso l'ufficio postale centrale di un paese di riferimento. Questa situazione crea un enorme disagio per i cittadini più svantaggiati, soprattutto anziani e disabili che hanno delle difficoltà a spostarsi.

Nella seconda tipologia di segnalazioni rientrano, invece, quei casi in cui il servizio è erogato in maniera discontinua e la posta non viene consegnata con frequenza giornaliera. A causare questo disservizio è soprattutto la carenza di personale.

**Il diritto all'informazione** è violato 17 volte su 100. Ad incidere su queste segnalazioni è principalmente l'ambito dei servizi finanziari offerti da Poste Spa.

I consumatori hanno denunciato:

- informazioni poco chiare sul tipo di operazioni bancarie che possono essere effettuate alle poste
- scarsa informazione sulle modalità contrattuali ed i costi del servizio *Seguimi*
- scarsa informazioni sulla tutela della privacy per ciò che concerne le operazioni effettuate tramite il servizio banco posta on line.

Anche la violazione del **diritto alla qualità** fa registrare una percentuale del 17%.

La qualità fornita ai cittadini in questi casi è ben sotto gli standard previsti e definiti dalla Carta della Qualità.

Pesano negativamente su questa voce soprattutto i ritardi, che si registrano nella consegna della corrispondenza e dei pacchi, ma non mancano, tuttavia, le denunce di ritardi nei tempi di attesa del Call center, di risposta ai reclami o di attivazione di procedure di Conciliazione.

I cittadini, segnalano, inoltre, il fenomeno delle file presso gli Uffici postali nonostante i benefici positivi apportati dalle macchine elimina-code, presenti oramai in tutti gli uffici postali.

In aumento le segnalazioni relative alla scarsa qualità del servizio offerto dai Call-center, i cittadini dichiarano di non avere avuto informazioni chiare ed esaurienti in merito ai servizi e alle procedure di reclamo. In evidenza le segnalazioni sulla *scortesia* del personale di sportello degli uffici postali e degli operatori dei call - center.

L' 8% dei cittadini denuncia la violazione del **diritto alla trasparenza**. Ad essere poco trasparenti sono i contratti dei prodotti finanziari offerte da Poste. I cittadini riscontrano clausole poco trasparenti per ciò che concerne il costo dei servizi, le modalità di recesso e il trattamento dei dati personali.

I servizi postali sono troppo cari per 8 cittadini su 100 che denunciano la violazione del **diritto alla sostenibilità economica**.

I prodotti ritenuti più cari sono quelli finanziari, tuttavia non mancano segnalazioni sul costo troppo elevato della posta ordinaria, dei pacchi e delle raccomandate e dei pacchi assicurati.

Le violazioni del diritto alla sicurezza (5%), evidenziano soprattutto due tipologie di disservizi:

- Il phishing.
- La violazione della privacy durante le operazioni on line.

La bassa percentuale di violazione del **diritto alla tutela** (3%) sta ad indicare come in questo settore vi siano forme di tutela adeguata a proteggere i consumatori in caso di disservizi, le procedure di conciliazione extragiudiziale sono una buona pratica sperimentata con successo.

Residuali le violazioni del diritto all' equità contrattuale (1%) e alla partecipazione civica (1%).

#### 4. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell'ambito dei servizi postali giunte a Cittadinanzattiva. Nell' elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta.

Servizi postali	%
Campania	57
Lombardia	7
Lazio	6
Sardegna	5
Sicilia	5

Tab.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

## 5. Le proposte di Cittadinanzattiva

Sulla base di quanto evidenziato le proposte di Cittadinanzattiva in questo ambito sono le seguenti:

1) **In caso di clonazione delle carte bancomat o postamat prevedere un rimborso automatico e veloce** ad esempio di 15 giorni della somma sottratta indebitamente all'utente e un duplicato della carta clonata sempre con le stesse modalità del rimborso economico.

2) **Prevedere un obbligo di timbratura per la posta massiva relativa alle bollette delle utenze domestiche dei servizi universali** di telefonia, energia elettrica e del gas, e altri servizi essenziali in modo da sanzionare le società di servizi in caso di mancato recapito o ritardi nella consegna della corrispondenza in questione da cui possa scaturire in danno degli utenti una messa in mora o un indebito distacco del servizio erogato dalla società.

3) **Estendere la conciliazione anche alle spedizioni internazionali con il coinvolgimento anche dell'Agenzia delle Dogane** per la stesura del Protocollo di conciliazione in modo tale da poter concertare insieme sia il quantum, che i tempi dei rimborsi.

Inoltre, non essendo state accolte le nostre Proposte pregresse riteniamo opportuno doverle ribadire:

4) **Analisi civica dei contratti.** L'offerta dei prodotti finanziari di Poste è in crescente aumento, tali tipologie contrattuali, sono per loro natura complesse sia per il tecnicismo del linguaggio che per i contenuti. Proponiamo, esportando le esperienze positive realizzate con alcune banche, di estendere l'analisi civica dei contratti anche al settore dei prodotti postali.

5) **Revisione della soglia minima di indennizzo di 500 euro prevista nella Conciliazione dei servizi postali.** Dal confronto con le Carte della qualità dei servizi delle diverse aziende emerge una generale soglia molto bassa di indennizzo non adeguata in termini economici al disagio e al danno diretto subito dall'utente. In relazione a ciò, nel caso dei servizi postali la soglia massima riconosciuta in caso di conciliazione di cinquecento euro appare molto riduttiva e soprattutto non risponde alla natura stessa dello strumento conciliativo che deve porsi come una valida alternativa (anche da un punto di vista di riconoscimento del danno diretto) al ricorso alla via giudiziaria.



## CAPITOLO SETTIMO<sup>52</sup>

---

### Beni e prodotti

#### Premessa

Il progressivo aumento del costo della vita nel 2008 causato, tra l'altro, dal mancato controllo sugli aumenti dei prezzi dei beni e sulle filiere agro alimentari, ha provocato un'erosione del potere d'acquisto dei consumatori italiani in beni, servizi e prodotti.

Da ciò deriva una forte **contrazione dei consumi e del calo della domanda dei beni e dei servizi** come si evince dall'Indicatore dei consumi CONFCOMMERCIO (ICC) che evidenzia una flessione annua del 4% e dodici mesi del 2008 di segno negativo.

Ovviamente, l'aumento del costo di beni e prodotti va calato nel **contesto europeo** in cui si vive un fenomeno di recessione sempre più profondo posto che l'economia della zona euro è peggiorata più del previsto<sup>53</sup>.

Volendo dare qualche numero, il Pil degli allora 15 membri di eurolandia nel quarto trimestre del 2008 ha registrato un calo dell'1,6% rispetto al trimestre precedente, diminuendo i consumi privati dello - 0,2% e rimanendo fermi gli investimenti.

Secondo gli analisti, la crescita del Pil per il 2008 è stata solo dello 0,8%, ossia meno di un terzo rispetto a quella registrata l'anno precedente.

A soffrire è stata soprattutto l'industria automobilistica con molte aziende costrette a tagliare la produzione e i posti di lavoro.

A frenare la crescita anche il tonfo del commercio internazionale che, nello specifico, vede crollare le esportazioni del 7% nel quarto trimestre.

Circa il versante "qualità e sicurezza" dei beni e prodotti, rileva evidenziare il fenomeno dell'**abusivismo**, per il quale si sono verificati dei dati allarmanti nel corso del 2008.

Secondo la Fiva Confcommercio - Federazione Italiana Venditori Ambulanti che aderisce alla Confcommercio – il numero di commercianti abusivi è cresciuto dell'8% - 10% rispetto all'anno precedente. Gli abusivi offrono tutto, dalla nastri videoteca al vestiario, agli alimentari.

La legittimità dell'esercizio resta l'unica fonte di sicurezza per il consumatore: i venditori autorizzati di prodotti alimentari sono obbligati a garantire la tracciabilità dei prodotti secondo un sistema – l'Haccp – che controlla ogni fase della produzione per verificare la salubrità della merce.

Se il venditore offre un prodotto difettoso, non è perseguibile, ma rintracciabile e questo non accade con gli abusivi, i quali non danno garanzie al consumatore, sottraggono una quota di mercato ai regolari venditori e non pagano le imposte al Comune ed i contributi agli Enti previdenziali, sottraendo così gettito allo stato.

Da segnalare a tal proposito, che a garanzia di una maggiore informazione e sicurezza dei prodotti, è stato redatto dall'UE un "**Libro Verde**" dell'**agroalimentare di qualità**<sup>54</sup> che include il settore biologico, volto a garantire sicurezza e a contrastare il diffondersi incontrollato di prodotti a basso prezzo.

Il Documento prende in esame norme, programmi di qualità e certificazione e sistemi di etichettatura attualmente in vigore nell'UE, affinché siano forniti prodotti con le qualità richieste dai consumatori, sia garantita tale qualità e comunicate in modo efficace.

---

<sup>52</sup> A cura di Daria Ferrari con la collaborazione di Isabella Mori.

<sup>53</sup> Dati Eurostat

<sup>54</sup> Il Libro Verde sull'agroalimentare è stato presentato dalla Commissione UE il 15/10/2008

Questo Libro, fornisce idee su come migliorare l'informazione sulla qualità alimentare, e sulla base dei risultati ottenuti permetterà di elaborare nel 2009 una Comunicazione, costituente il necessario presupposto per legiferare successivamente in materia.

## 1. Gli ambiti dei beni e dei prodotti

Per questo settore sono state individuate sei aree di criticità: la garanzia (48%), la conformità dei prodotti (18%), l' aumento dei prezzi (9%), la sicurezza alimentare (9%), gli acquisti on line (8%) e la pubblicità ingannevole (7%).

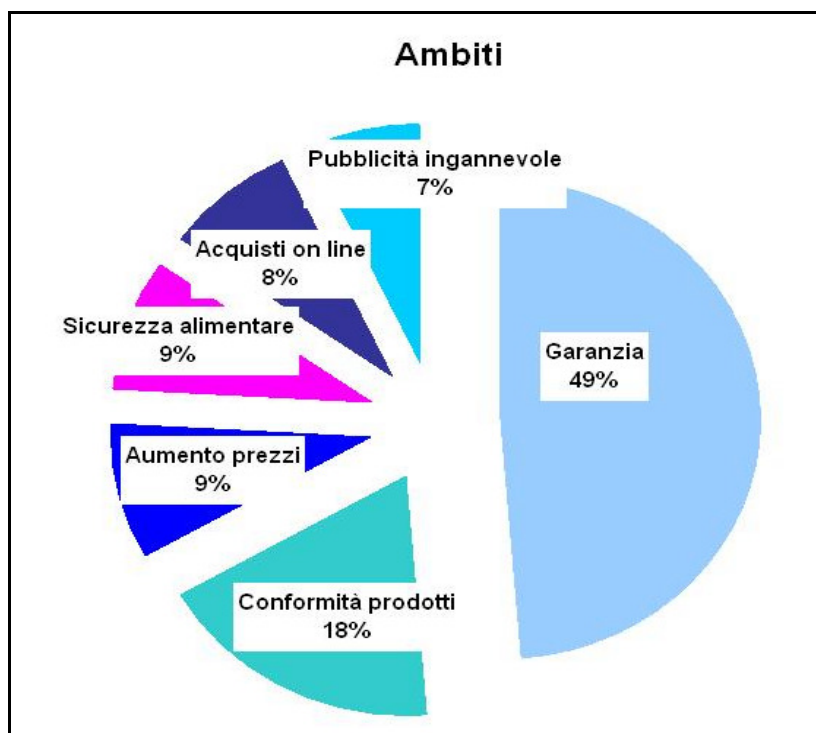


Fig.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Le segnalazioni sulla garanzia (48%) dei prodotti, rappresentano da sole, poco meno della metà delle segnalazioni di tutto il settore. Nonostante la garanzia sui prodotti sia operativa, in Italia, sin dal 2002, i consumatori continuano ad incontrare delle enormi resistenze da parte dei venditori che trovano ogni tipo di escamotage pur di non applicare la legge.

### Queste le principali criticità inerenti la garanzia:

- Mancata sostituzione o riparazione del prodotto
- Rifiuto del venditore di ritirare il prodotto
- Tempi di restituzione del prodotto troppo elevati.
- Spese di spedizione a carico del consumatore

Il 18% dei cittadini segnala di aver acquistato **prodotti non conformi**. Questo tipo di segnalazioni si riscontrano in tutti quei casi in cui i prodotti non sono conformi all'uso da parte del consumatore, in alcuni casi dalla non conformità del prodotto possono derivare dei gravi danni, soprattutto quando si tratta di giocattoli per bambini o autovetture.

Questi i prodotti che più di frequente presentano difetti di conformità:

- Giocattoli
- Autoveicoli

- Elettrodomestici da incasso (lavastoviglie, forno, frigorifero)
- Ferri da stiro
- Batteria cellulare
- Televisore
- Ascensori

La congiuntura economica in cui versa il nostro paese incide in maniera generale sull'aumento dei **prezzi** di beni e prodotti che sono insostenibili per il 9% dei cittadini.

Il 9% delle segnalazioni in tema di **sicurezza alimentare** riguarda la richiesta d'informazioni dei cittadini sulla sofisticazione di alcuni prodotti. In particolare le richieste pervenute hanno riguardato:

- Contraffazione latte in polvere per i neonati
- Prodotti transgenici
- Sofisticazione vino
- Sofisticazione olio d'oliva
- Prodotti avariati serviti nelle mense/ ristoranti

L'8% delle segnalazioni riguarda gli **acquisti on-line**. I consumatori che hanno acquistato prodotti on line hanno riferito di essere incappati in truffe.

Infine, il 7% dei cittadini ha riscontrato **pubblicità ingannevole** dei prodotti divulgata, principalmente a mezzo delle televendite.

## 2. I dati trasversali del settore

Nel 2008, nel settore dei contratti, beni e prodotti si è registrato un calo delle segnalazioni del 3% rispetto all'anno precedente, hanno segnalato disservizi in questo ambito 5 cittadini su 100.

La valutazione trasversale del settore, fornita dai cittadini, individua nella violazione del diritto all'informazione (18%), alla qualità (16%), alla sostenibilità economica (15%), alla trasparenza (13%), e all'equità contrattuale (10%), le principali criticità.

Diritti	2008
Diritto all'informazione	18%
Diritto alla qualità	16%
Diritto alla sicurezza	16%
Diritto alla sostenibilità economica	15%
Diritto alla trasparenza	13%
Diritto all'equità contrattuale	10%
Diritto alla tutela	9%
Diritto al servizio	2%
Diritto alla scelta	1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

I cittadini individuano nella violazione dell'informazione pre - contrattuale sui beni, prodotti e servizi, la principale causa di disservizio del settore.

Infatti, sono 18 cittadini su 100 ad indicare la violazione del diritto all'informazione. I cittadini trovano carente l'informazione sulle etichette dei prodotti anche quando vi sono



delle leggi europee che impongono ai produttori norme d'informazione precise. Carenti le informazioni pre-contrattuali sui contratti di locazione, sui contratti proposti dalle società immobiliari e sui contratti, in generale relativi ai prodotti ( in primis elettrodomestici ed autovetture).

Ad incidere negativamente sul diritto alla qualità (16%) sono:

- i difetti di conformità dei prodotti
- i ritardi nella consegna dei prodotti
- la scortesia degli operatori dei servizi clienti
- il malfunzionamento dei siti internet per l'acquisto dei prodotti on-line

Il 16% dei consumatori denuncia la violazione del diritto alla sicurezza.

Le segnalazioni si riferiscono a prodotti alimentari nocivi e a prodotti difettosi e pericolosi.

È sempre più frequente la contraffazione di prodotti alimentari e di prodotti di uso comune.

Nel corso del 2008 c'è stata una vera e propria offensiva delle forze dell'ordine contro la contraffazione di prodotti alimentari, in alcuni casi anche DOP (noto il caso della contraffazione della mozzarella di bufala), venduti come italiani ma in realtà *made in China*.

In evidenza le segnalazioni relative alla vendita di prodotti avariati oltre il termine di scadenza, questo fenomeno è stato riscontrato principalmente nei supermercati.

Crescente il numero di segnalazioni sulla pericolosità di giocattoli contraffatti immessi sul mercato.

Il 15% delle segnalazioni riguarda la violazione del diritto alla sostenibilità economica, i beni ed i servizi sono troppo cari ed è difficile sostenere i costi per gli utenti.

Le maggiori difficoltà si riscontrano a sostenere i costi di affitto o di acquisto delle case.

Il 13% dei consumatori denuncia la violazione del diritto alla trasparenza. Ad essere poco trasparente è la pubblicità dei prodotti che nel caso di vendita a distanza o on line pubblicizza i costi al netto delle spese di spedizione, oppure al netto dell'Iva o di ulteriori spese di bollo e contributi. In evidenza le segnalazioni che individuano come poco i contratti di affitto, i contratti proposti dalle agenzie di viaggio e dalle società d'intermediazioni immobiliare.

Ad incidere sulle violazioni del **diritto all'equità contrattuale** (10%) sono, ancora una volta, le categorie dei contratti d'affitto, dei contratti di viaggio tutto compreso e dei contratti d'intermediazione immobiliare. In questi contatti, nonostante siano ora regolati dal Codice del Consumo, si riscontra frequentemente la presenza di clausole vessatorie e la violazione del diritto di recesso.

**Il diritto alla tutela** non viene rispettato per 9 cittadini su 100. Risulta troppo oneroso far valere i propri diritti nel caso di violazione del diritto alla garanzia sui prodotti o di acquisto di prodotti effettuati all'estero. In entrambi i casi le procedure da attivare, ricorso al Giudice di Pace nel primo caso, procedure internazionali (comunitarie o extracomunitarie) nel secondo, scoraggiano i consumatori che spesso accettano le *prevaricazioni*.

Residuali le segnalazioni sul diritto al servizio (2%) e sul diritto alla scelta (1%).

### 3. La trasparenza nelle vendite immobiliari

Per quanto riguarda la mancanza di trasparenza nel settore delle vendite immobiliari, si evidenzia l'intervenuta redazione di un **Codice Deontologico da parte della FIAIP-Federazione Agenti immobiliari professionali**<sup>55</sup>, con allegato un Decalogo di diritti e doveri degli agenti immobiliari, a tutela del cliente che intende comprare o affittare una casa.

Sono dieci regole finalizzate a garantire un comportamento etico e trasparente che offra agli utenti garanzie e trasparenza in un settore che non sempre si è mostrato all'altezza delle aspettative dei consumatori.

Tra i punti del Decalogo si segnalano il punto 3 "Adempiere sempre al dovere di verità" ; il punto 6 "definire sempre in anticipo chiaramente e senza ambiguità la tipologia delle prestazioni e l'ammontare dei compensi, dei rimborsi e le altre condizioni contrattuali"; i punti 8 e 9 "informare sempre il cliente sui costi, benefici, limiti e rischi dell'operazione e documentare sempre le spese sostenute di cui si richiede il rimborso".

A tal proposito, la Camera di Commercio di Milano in collaborazione con le Associazioni rappresentanti dei consumatori ha proposto - per favorire chiarezza e trasparenza nell'ambito delle compravendite immobiliari - un nuovo contratto tipo a difesa dei consumatori e delle imprese, elaborando un "Codice di autodisciplina", il "contratto tipo" ed il "vademecum per la compravendita immobiliare di porzione di edifici in fase di costruzione", quali strumenti utili per chi ha deciso di comprare una casa.

In essi sono previsti dei suggerimenti ai consumatori sulla stipula del contratto preliminare, sulla fideiussione prevista obbligatoriamente a garanzia della restituzione degli acconti prezzo versati, sulla polizza assicurativa a copertura di gravi difetti o rovina totale o parziale dell'immobile oltre che alla richiesta di informazioni sulla società venditrice, sulla situazione patrimoniale e sulle sue precedenti operazioni immobiliari.

### 4. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell'ambito dei contratti beni e prodotti giunte a Cittadinanzattiva. Nell'elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta.

Contratti e prodotti	%
Sicilia	28
Lombardia	24
Lazio	21
Piemonte	7
Sardegna	6

Tab.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

<sup>55</sup> approvato dal Consiglio Nazionale il 4 e 5 giugno 2008

## 5. Le proposte di Cittadinanzattiva

1. Per contrastare l'insostenibilità economica del prezzo dei beni e prodotti, la perdita del potere d'acquisto da parte del consumatore, è necessario rilanciare i consumi e l'intera economia non solo mantenendo ma anche, ove possibile, accrescendo le risorse stanziate ben oltre quelle destinate alle "social Card" ed "bonus Famiglia". A tal proposito, alla diminuzione dei prezzi beni di largo consumo dovrebbe accompagnarsi la riduzione del carico fiscale gravante sul reddito fisso dei lavoratori e dei pensionati.

2. Si ribadisce quanto già proposto per favorire le campagne di tutela e monitoraggio sui prezzi e sulla sicurezza degli alimenti, ovvero l'utilizzo della multa di 12 milioni e mezzo di euro comminata dall'Antitrust nei confronti delle maggiori aziende produttrici di pasta, rappresentative circa il 90% del mercato nazionale della pasta, per finanziare un Fondo ad hoc all'interno del più ampio Fondo delle multe Antitrust. "In assenza di una normativa che renda automatico il risarcimento diretto dei cittadini in seguito a multe Antitrust, sarebbe difficile risarcire i singoli consumatori. La destinazione della somma in un Fondo ad hoc sarebbe invece un ottimo mezzo per investire su un settore delicato per le tasche e la salute dei cittadini"

3. Per quanto concerne il versante delle violazioni del diritto di garanzia, di sicurezza e conformità dei prodotti, si suggerisce d'intensificare le iniziative dei controlli attraverso l'opera dei NAS e della G.d.F., che pur sono frequenti, ma ancora inefficaci.

## CAPITOLO OTTAVO<sup>56</sup>

---

### Trasporti

#### Premessa

I processi di liberalizzazione dei mercati e dell'accesso ai servizi di pubblica utilità, obiettivi per i quali è costante da anni la spinta dell'Unione Europea, presentano ancora oggi forti ritardi e molte contraddizioni.

L'Europa, come soggetto unitario, deve garantire a tutti i suoi cittadini e a tutte le sue imprese la massima mobilità interna ed esterna e per fare ciò ha deciso di inserire come priorità nella sua Agenda lo sviluppo di un efficiente sistema integrato dei trasporti, all'interno del quale il trasporto ferroviario dovrà ricoprire un ruolo centrale

Nonostante i grandi sforzi in campo per la creazione di un unico libero mercato anche nel settore del **trasporto ferroviario**, i risultati che ad oggi si possono osservare sono quelli solamente di un parziale completamento del processo di integrazione e liberalizzazione del mercato sia in termini di regole di accesso al mercato ed alle infrastrutture che di livello di effettiva contendibilità dei singoli mercati. Ogni singolo Stato definisce criteri e tariffe di accesso all'infrastruttura secondo regole non comuni ed interpreta il finanziamento del Servizio Universale in maniera differente .

È quindi imprescindibile che, da parte di tutti gli Stati Membri, vi sia una interpretazione ed implementazione univoca dei principi di fondo contenuti nelle direttive e, soprattutto, che ogni Stato Membro adotti regole basate su criteri condivisi e comuni per la regolamentazione dell'accesso alle proprie infrastrutture e del proprio mercato, nonché vigili sul rispetto di tali regole da parte di tutti gli operatori nell'ambito della competizione interna al mercato di riferimento. In Italia, le Istituzioni, in merito alla velocità di realizzazione del processo di liberalizzazione del settore del trasporto ferroviario, sono state estremamente celeri nel recepire tutti tre i pacchetti ferroviari emanati dall'UE, ma dal punto di vista dei consumatori si tarda a vedere i benefici delle liberalizzazioni.

Per quanto riguarda il **trasporto aereo**, è da ricordare che è entrato in vigore il 1° novembre scorso il nuovo regolamento dell'Unione Europea sul trasporto aereo. L'obiettivo è garantire al passeggero una maggiore trasparenza e concorrenza, in un mercato libero e leale che gli permetta di compiere delle scelte più consapevoli.

Secondo la nuova legislazione, i prezzi dei biglietti aerei dovranno essere più trasparenti e comprendere qualsiasi tassa, onere o spesa aggiuntiva a carico del passeggero. In questo modo si eviterà ogni tentativo di pubblicità sleale e il cittadino potrà confrontare liberamente le tariffe, scegliendo i servizi migliori e più competitivi. Inoltre, nel caso in cui vi fossero oneri facoltativi, il passeggero potrà farsene carico, qualora voglia accettarli, solo dopo aver fornito un consenso esplicito.

Al bando anche discriminazioni tariffarie tra i viaggiatori, basate sul luogo di residenza o sulla nazionalità, ed è stata intensificata l'attività di controllo da parte delle autorità competenti per garantire maggiori qualità e sicurezza e per prevenire i fallimenti.

---

<sup>56</sup> A cura di Tina Napoli con la collaborazione di Isabella Mori.

Il nuovo regolamento prevede poi una maggiore facilità di noleggio di aeromobili immatricolati nell'UE, mentre per quelli di paesi terzi ci saranno criteri di noleggio più severi, per garantire il rispetto delle norme di sicurezza.

Con la liberalizzazione dei trasporti aerei dell'Unione Europea, il traffico nei cieli del Vecchio Continente si è intensificato notevolmente, sono aumentate le compagnie aeree e le tariffe di diverse tratte aeree sono diminuite. Era dunque necessario adottare delle norme che si adattassero alla nuova realtà e alle quali si adeguassero tutte le compagnie.

Sarà importante vigilare sull'attuazione del nuovo regolamento.

## 1. Gli ambiti del trasporto

Le segnalazioni nel settore dei trasporti si dividono tra il **trasporto aereo** (49%), il **trasporto ferroviario** (47%) ed il **trasporto su gomma** (4%).

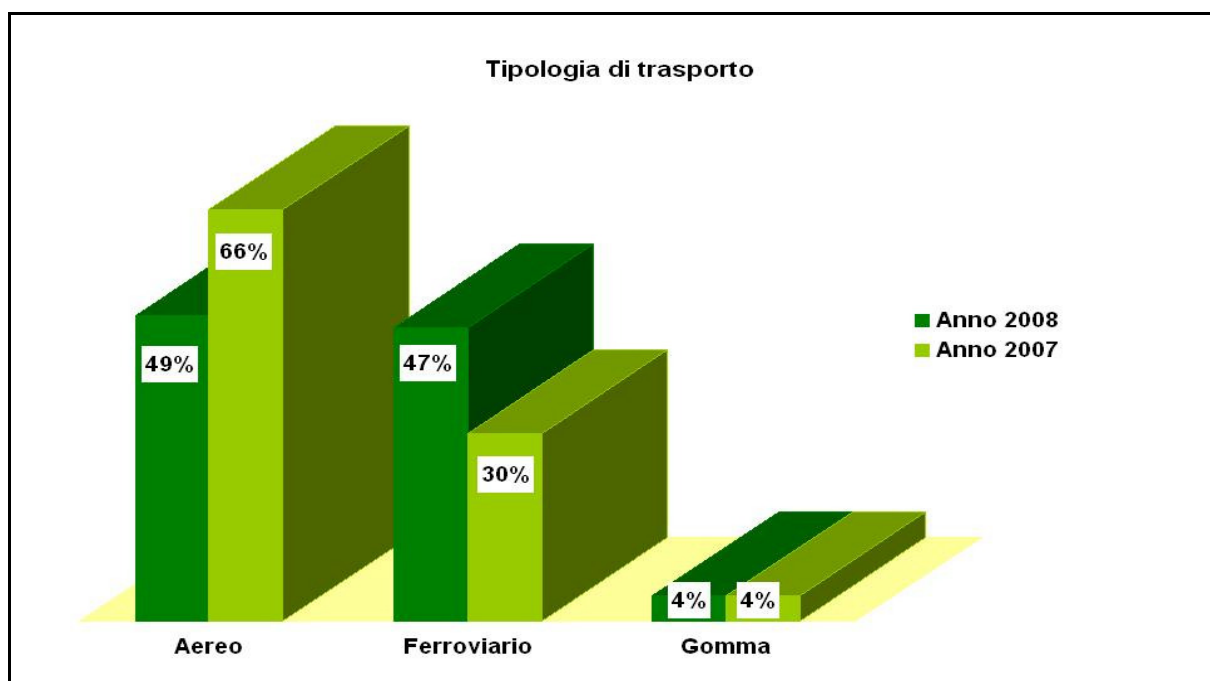


Fig.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

### Trasporto aereo

Nell'area del trasporto aereo i principali disservizi riguardano i ritardi (48%), la cancellazione del volo (22%) e l'Overbooking (12%).

Quadruplicate le segnalazioni sui **ritardi** che passano dal 12% del 2007 al 48% del 2008.

Sulla voce dei ritardi hanno inciso notevolmente gli scioperi ed i disservizi che si sono susseguiti per molti mesi del 2008 per la "questione Alitalia".

**La cancellazione del volo (22%)** oltre ad essere un disagio di per sé è aggravata anche dalla mancanza d'informazioni. Infatti, i cittadini denunciano la scarsa informazione e la scortesia del personale di terra.

L'**overbooking**, cioè la sovrapprenotazione di posti da parte delle compagnie rispetto a quelli effettivamente disponibili sull'aereo, è segnalata da 12 cittadini su 100. In caso overbooking, le compagnie aeree hanno degli obblighi ben precisi nei confronti dei

consumatori imposti dal Regolamento (CE) n. 261/2004, tuttavia, questi obblighi non sempre sono rispettati.

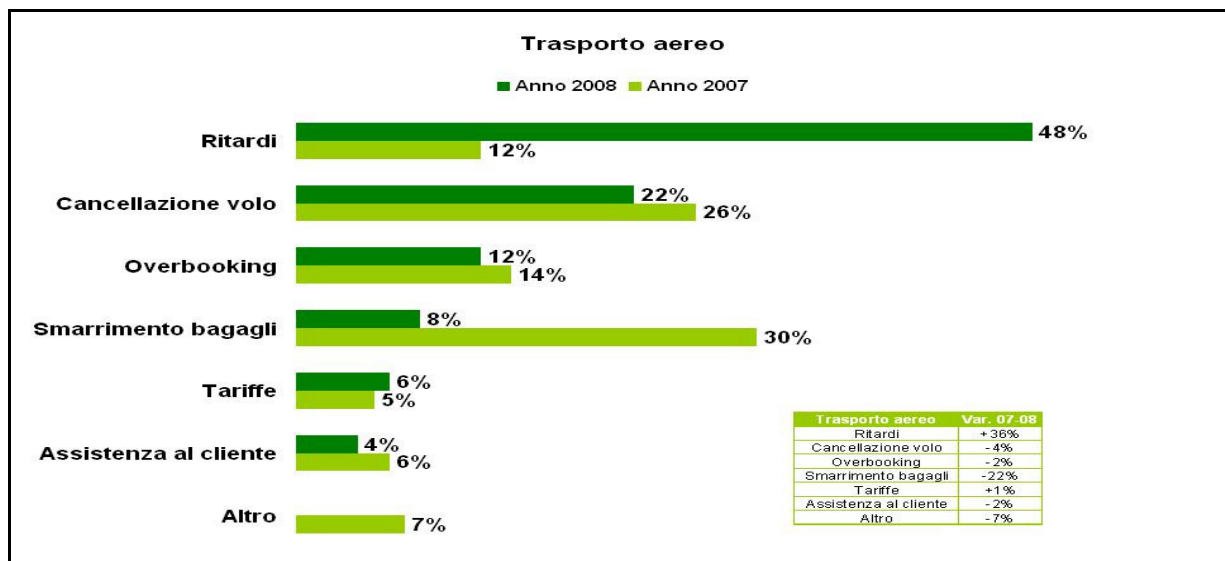


Fig.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

I cittadini, segnalano in particolare di non aver ricevuto tutte le informazioni necessarie e l'assistenza prevista dal citato regolamento, in caso di overbooking.

L'8% dei consumatori che ci ha contattato dichiara di aver smarrito i bagagli soprattutto in occasioni di voli verso destinazioni extra- Unione Europea.

Le **tariffe** del trasporto aereo sono considerati troppo alte dal 6% dei cittadini.

Il 4% dei cittadini denuncia di non aver ricevuto **assistenza** dal personale addetto. Le violazioni si verificano sia a terra che a bordo degli aerei. Particolarmente carenti i Call Center delle compagnie aeree.

## Il trasporto ferroviario

Per il trasporto ferroviario sono state identificate ben nove aree critiche.

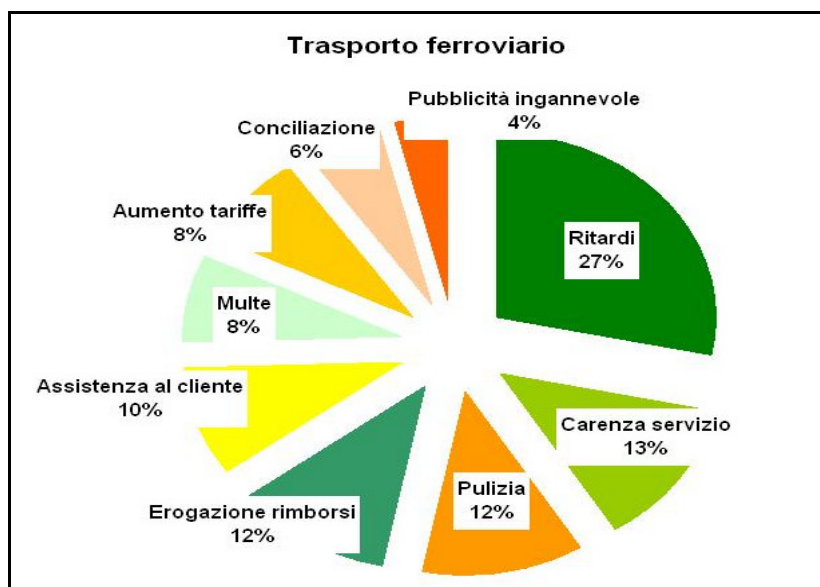


Fig.3 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

I **ritardi** incidono sulla qualità del trasporto ferroviario con una percentuale del 29%. Le segnalazioni riguardano: treni interregionali, Intercity, Eurostar e Freccia rossa. Spiccano le segnalazioni di cittadini che segnalano delle punte di ritardo di un'ora e mezzo sull'Intercity, di quarantacinque minuti sull'Eurostar e di 20 minuti sul Freccia rossa. Un altro tipo di ritardo si registra **nell'erogazione dei rimborsi**(12%) : si può aspettare anche un anno per avere un rimborso di trenta euro.

Il 13% delle segnalazioni riguarda la **carenza** e la scarsa frequenza dei treni.

12 cittadini su 100 segnalano disservizi relativi alla **pulizia** dei mezzi. Le condizioni igieniche a bordo dei mezzi e nelle stazioni lasciano molto a desiderare, in evidenza le segnalazioni sui bagni, spesso inaccessibili per questioni igieniche. In aumento le segnalazioni sulle condizioni di pulizia esterna dei mezzi, sporchi di fango che impedisce la visibilità dai finestrini o imbrattati da scritte e murali.

Per il trasporto ferroviario i disservizi causati dall' **assistenza clienti** 10%, riguardano soprattutto le scarse informazioni fornite dal personale di terra e di bordo in caso di scioperi, ritardi o guasti ai mezzi. Inefficiente anche il Call-Center di Trenitalia che costringe gli utenti a tempi di attesa estenuanti, prima di parlare con un operatore si possono attendere anche 45 minuti.

L'8% dei cittadini segnala **multe** salate a bordo del treno, un altro 8% l'**aumento delle tariffe** a fronte di un servizio inadeguato.

Il 6% dei cittadini ha chiesto informazioni al Pit Servizi in merito alla procedura di **Conciliazione** di Trenitalia.

Infine, il restante 4% dei cittadini ha denunciato **campagne pubblicitarie ingannevoli**. In evidenza le segnalazioni sulla promozione denominata "Tariffa Amica". Gli utenti lamentano che i posti scontati messi a disposizione non corrispondono a quanto pubblicizzato a mezzo stampa.

## 2. I dati trasversali del settore

Le segnalazioni nel settore dei trasporti rappresentano il 5% delle segnalazioni totali. Si ricorda che in questo ambito rientrano il trasporto aereo, quello ferroviario a lunga percorrenza ed il trasporto extraurbano su gomma. Il trasporto urbano e locale rientra tra i servizi forniti a livello locale ed in quell' ambito è stato trattato.

Anche se la percentuale di segnalazioni nei trasporti come numero assoluto non è molto elevata la tipologia di disservizi grava tuttavia in maniera molto pesante sui consumatori. Il monopolio tuttora presente nell' ambito del trasporto ferroviario è la principale causa della carenza del servizio e della sua pessima qualità.

Diritti	2008
Diritto al servizio	34%
Diritto alla qualità	20%
Diritto alla sostenibilità economica	15%
Diritto all'informazione	9%
Diritto alla trasparenza	7%
Diritto alla tutela	6%
Diritto alla sicurezza	4%
Diritto alla partecipazione civica	3%
Diritto all'equità contrattuale	2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Il 34% delle segnalazioni trasversali al settore dei trasporti riguarda la violazione del **diritto al servizio**. Su questa tipologia di segnalazioni incide il trasporto ferroviario, ci sono delle zone d'Italia che ancora oggi non sono per nulla servite dal servizio. In evidenza anche le segnalazioni relative alla carenza del servizio causata dalla scarsa frequenza dei treni. Si registrano violazioni del diritto al servizio anche per il trasporto su gomma relativo ad autobus extraurbani.

La violazione del **diritto alla qualità** è segnalata da 20 cittadini su 100.

Il settore più carente, dal punto di vista della qualità, è quello del trasporto ferroviario anche se già a partire dallo scorso anno si è registrata un forte incremento dei disservizi anche nell'ambito del trasporto aereo.

Ad incidere negativamente sulla qualità sono:

- I ritardi di percorrenza
- L'inaffidabilità e la discontinuità del servizio
- La fatiscenza dei mezzi di trasporto (treni e parco rotabile)
- Sovraffollamento
- La carenza dei mezzi
- La fatiscenza delle strutture
- La pulizia dei mezzi
- Informazioni pubblicitarie poco trasparenti
- Scortesie ed inaffidabilità dei servizi clienti.

Il 15% dei cittadini denuncia la violazione del **diritto alla sostenibilità economica**, i trasporti sono troppo cari, gli aumenti delle tariffe nel trasporto ferroviario non corrispondono a nessun miglioramento nella qualità del servizio. In evidenza, le segnalazioni sulle tariffe elevate dell' "alta velocità" del trasporto ferroviario.

Le violazioni del **diritto all'informazione** (9%) si riscontrano sia nel trasporto ferroviario che in quello aereo. I disservizi che incidono su tale violazione sono:

- Carenza di informazioni pre – contrattuali nei contratti di trasporto aereo
- carenza di informazione fornite ai viaggiatori a bordo treno
- informazioni costi di biglietti
- carenza di informazioni fornite in stazione / aeroporto
- irreperibilità delle carte della qualità del servizio
- servizi clienti/ call center

I consumatori denunciano la violazione del **diritto alla trasparenza** (7%) per ciò che concerne le offerte commerciali e la pubblicità nel trasporto aereo. Ad essere poco trasparenti sono soprattutto le tariffe del biglietto, indicato al netto delle spese e senza l'aggiunta di ulteriori spese e tasse aeroportuali, in piena violazione della Legge 40/2007 che ha imposto alle compagnie aeree norme di trasparenza molto chiare in materia di tariffe e pubblicità.

Il 6% delle segnalazioni riguarda la violazione del **diritto alla tutela**. I consumatori considerano assolutamente inadeguate le forme di tutela a loro disposizione in questo settore. Sul versante del trasporto ferroviario si segnala come nota, senz'altro positiva, la sottoscrizione dell' Accordo di Conciliazione tra Trenitalia e Associazioni dei consumatori. L'Accordo, al quale si è arrivati dopo anni di trattative ed un dialogo non sempre semplice e lineare con l'azienda, rappresenta solo un primo piccolo punto di partenza utile a gettare le basi della tutela dei cittadini nel settore del trasporto ferroviario. Si



tenga presente che al momento la conciliazione si può attivare solo per disservizi interscambi sui treni a prenotazione (dall' Intercity in su) e solo sulla tratta ferroviaria Napoli –Roma - Milano. I pendolari e gli utenti delle altre linee ferroviarie sono esclusi da questa forma di tutela. La mancanza di un'Autorità che vigili sul settore alimenta maggiormente la mancanza di tutela.

Le violazioni del **diritto alla sicurezza** (4%) raggruppano tutti i casi in cui i consumatori hanno denunciato di aver corso dei pericoli per la propria incolumità fisica dovuta a guasti dei mezzi, vetustà dei mezzi, mancata manutenzione. Queste segnalazioni si registrano sia per il trasporto ferroviario che per quello aereo.

Residuali le segnalazioni sulla violazione del **diritto alla partecipazione civica** (3%) e **all'equità contrattuale** (2%).

### 3. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell'ambito dei trasporti giunte a Cittadinanzattiva. Nell'elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta di segnalazioni per il trasporto aereo.

Trasporto aereo	%
Sicilia	19
Lombardia	14
Lazio	12
Piemonte	11
Campania	5

Tab.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

L'elenco delle regioni varia per il trasporto ferroviario.

Trasporto ferroviario	%
Lazio	29
Campania	23
Lombardia	19
Sicilia	6
Abruzzo	4

Tab.3 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

### 4. Le proposte di Cittadinanzattiva

Cittadinanzattiva ritiene opportuno proporre e rilanciare i seguenti interventi, che reputa strategici per poter pianificare una politica della mobilità in Italia, capace di assumere come centrale il punto di vista del cittadino-consumatore.

1. **Autorità** – Istituzione di una Autorità indipendente di regolazione di settore.
2. **Risorse economiche** - Un'efficace riprogettazione e rafforzamento delle infrastrutture e dei servizi per il trasporto regionale secondo standard di qualità ed efficienza

paragonabili a quelli dei principali Paesi europei, possibile soltanto attraverso un aumento di risorse pubbliche.

- 3. Mobilità sostenibile** - Incentivi da parte degli enti locali per la promozione di una di una differente cultura della mobilità, attraverso l'erogazione di servizi alternativi, che possano mettere il cittadino in grado di saper scegliere la modalità dei propri spostamenti, anche modificando abitudini consolidate, nel rispetto di un ambiente che è di tutti e che troppo spesso si trova a dover fare i conti con il continuo inquinamento atmosferico.



## CAPITOLO NONO<sup>57</sup>

### Le assicurazioni

#### Premessa

Nel contesto dei servizi assicurativi, il settore della responsabilità civile auto continua a raccogliere la parte più consistente e significativa delle segnalazioni, che addirittura registrano una crescita di ben 8 punti percentuali rispetto al pur massiccio numero raggiunto scorso anno (dal 70% delle segnalazioni raccolte dal Pit Servizi di Cittadinanzattiva nel 2007 si passa al 78% di registrazioni per il 2008).

Complessivamente, i nostri dati relativi all'assicurazione obbligatoria RCA confermano il quadro di un mercato ancora estremamente "ingessato" ed in cui, nonostante alcuni positivi effetti delle c.d. liberalizzazioni promosse nel settore, la concorrenza è ancora lontana dal decollare; come tendenza generale, la maggior parte degli assicurati, anche se insoddisfatta, continua a rimanere legata per anni alla stessa compagnia e risulta tuttora notevole l'asimmetria tra le parti contraenti, a svantaggio del consumatore, incapace di orientarsi consapevolmente nel mercato anche a causa della scarsa trasparenza delle condizioni contrattuali, dei meccanismi di determinazione delle tariffe e, spesso, di veri e propri casi di pubblicità ingannevole.

Al contempo, i premi delle polizze RC auto seguitano a registrare forti ed ingiustificati rincari, che continuano a penalizzare massimamente i giovani neo-assicurati e gli utenti delle regioni meridionali.

#### 1. Gli ambiti delle assicurazioni

Per le assicurazioni sono state individuate tre macro- aree di criticità: l'Rc auto (78%), l'assicurazione vita/infortuni/sanitaria (13%), l'assicurazione casa/casalinghe (9%).

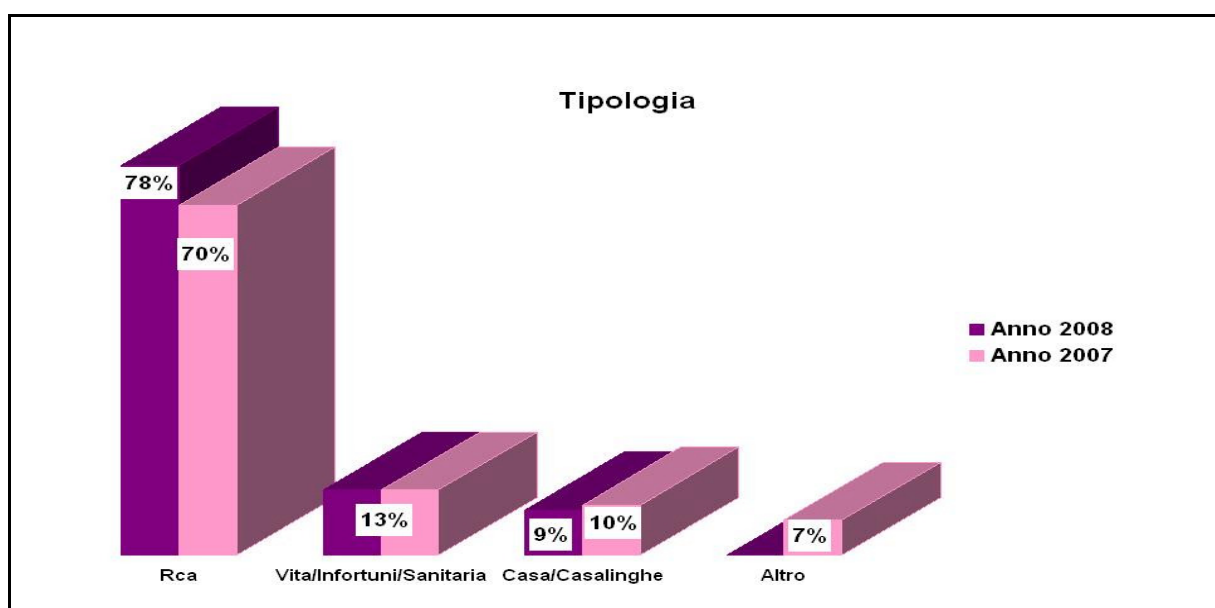


Fig.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

<sup>57</sup> A cura di Laura Liberto con la collaborazione di Isabella Mori.

## RC auto

Rispetto al 2007 si registra un incremento dell' 8% delle segnalazioni relative all' RC auto, che passano dal 70% al 78%, a conferma del fatto che questo ambito, in cui la sottoscrizione dell' assicurazione è obbligatoria, rimane il più critico per i cittadini.

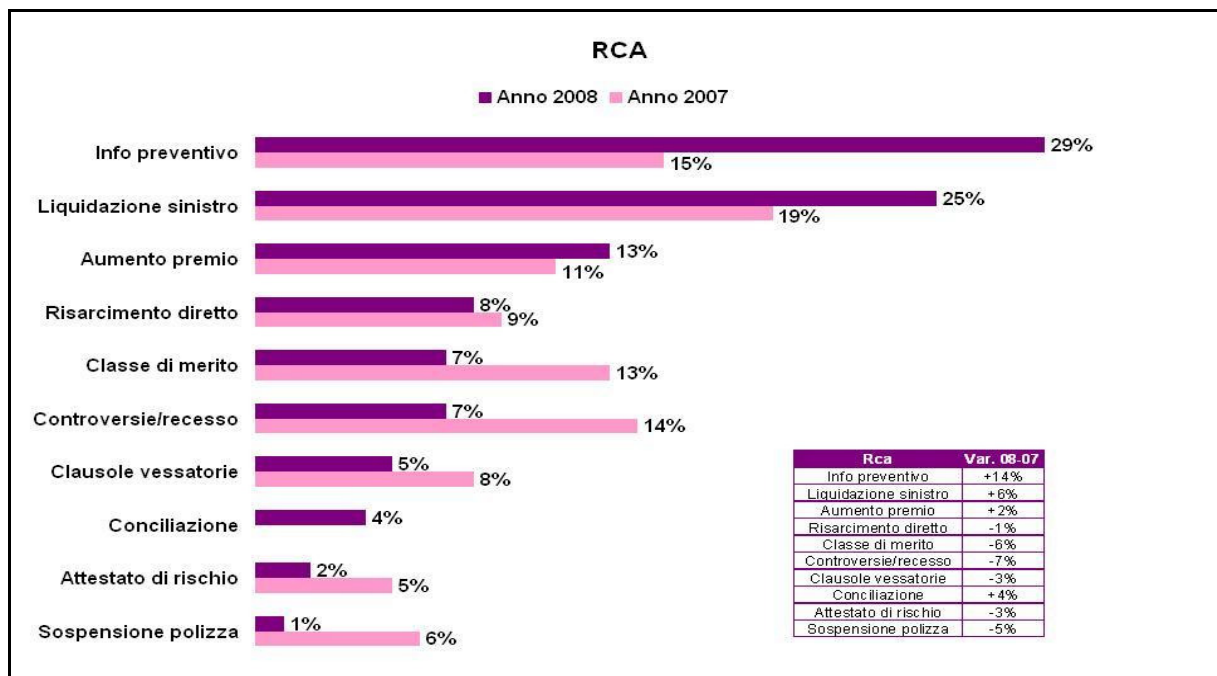


Fig.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Raddoppiano (dal 15% del 2007 al 29% del 2008) le segnalazioni di disservizi riscontrati in fase pre - contrattuale e precisamente nella fase di richiesta di informazioni sul preventivo.

I cittadini considerano poco trasparenti e poco confrontabili i preventivi sia sotto l'aspetto dei costi che delle caratteristiche contrattuali. In evidenza le segnalazioni sui preventivi on line, spesso difformi dal contratto che viene poi proposto definitivamente.

In aumento anche le segnalazioni di disservizi incontrati in fase di liquidazione dei sinistri (25%). In particolare i cittadini denunciano:

- Procedure troppo lunghe
- Ritardi nella liquidazione
- Difficoltà giudizi fornite dai periti di parte.

Il 13% dei cittadini ha denunciato un ingiustificato aumento del premio. Il premio aumenta, anziché diminuire, anche per gli assicurati che adottano comportamenti di guida *virtuosi*.

**Per 8 cittadini su 100 la procedura d'indennizzo diretto** non si svolge secondo le modalità previste dal codice delle assicurazioni. La procedura, predisposta per abbattere i tempi di attesa del risarcimento e per snellire gli adempimenti burocratici a carico dell'assicurato, non si svolge secondo le modalità ed i tempi stabiliti dalla legge.

Diminuiscono del 6% rispetto al 2007, le segnalazioni relative alla classe di merito (7%). Queste segnalazioni evidenziano la violazione delle norme previste dalla Legge 40/2007, che impone alle assicurazioni di recedere la classe di merito dell' assicurato

(con conseguente aumento del premio) solo alla fine del procedimento che abbia effettivamente dimostrato la responsabilità del sinistro a carico dello stesso assicurato. Su questo versante, la Legge Bersani, ha dunque prodotto un effetto positivo.

In diminuzione anche le segnalazioni di controversie insorte a causa dalla violazione del diritto di recesso (7%) da parte dell' assicurazione, diminuiscono anche i casi in cui si riscontra la presenza di clausole vessatorie (5%) nei contratti.

Nel 2008 il 4% delle segnalazioni ha riguardato la Conciliazione, in particolare i cittadini hanno segnalato di non aver reperito informazioni e moduli sulla conciliazione presso le assicurazioni che hanno aderito al Protocollo Ania/Associazioni di consumatori.

Scompaiono quasi del tutto le segnalazioni sul mancato rilascio dell' attestato di rischio (2%) e sulla sospensione non dovuta della polizza (1%). Ancora una volta i miglioramenti si possono attribuire alla Legge Bersani che ha imposto regole precise sulla sospensione della polizza e sui tempi massimi entro i quali le assicurazioni devono rilasciare l'attestato di rischio, documento senza il quale l'assicurato non può rivolgersi ad un' altra assicurazione.

## 2. La tutela del consumatore nel mercato della responsabilità civile auto

Pur confermandosi come il campo più critico sul versante delle garanzie e dei diritti violati, va ricordato che il ramo RC auto rappresenta l'ambito maggiormente investito da misure volte a promuovere, almeno nelle intenzioni, gli interessi degli assicurati: la liberalizzazione tariffaria, l'introduzione degli agenti plurimandatari, l'attivazione del sistema del risarcimento diretto, la facoltà di recesso annuale dalle polizze pluriennali sono solo alcune delle novità introdotte nel settore negli ultimi anni ed a cui hanno contribuito le sollecitazioni delle Associazioni dei Consumatori<sup>58</sup>.

Simili innovazioni, nei propositi del legislatore, perseguono evidentemente l'obiettivo della riduzione dei costi a carico degli assicurati, della semplificazione delle procedure e dell'incremento della concorrenza tra le imprese, agevolando la mobilità della domanda.

Ed i provvedimenti adottati lo scorso anno dall'Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni (ISVAP), anche su suggerimento delle Associazioni dei Consumatori, si pongono su una linea di piena coerenza con questo percorso, rafforzando le garanzie per il consumatore sul versante della trasparenza. Con il regolamento n. 23/2008<sup>59</sup> si introducono, infatti, nuovi e specifici obblighi a carico delle imprese assicurative in relazione all'informativa sulla composizione dei premi ed a carico degli intermediari, in ordine alle provvigioni percepite dall'impresa. Sempre in tema di trasparenza, inoltre, viene imposta alle imprese l'indicazione della clausola di rinnovo tacito nelle quietanze di rinnovo delle polizze.

---

<sup>58</sup> Diverse le riforme di marca filoconcorrenziale che hanno interessato a partire dal 2005 il settore RC auto, dall'introduzione del nuovo codice delle assicurazioni (d.lgs. 209/05) ai decreti sulle liberalizzazioni, c.d. riforma Bersani (legge 248/06) e riforma Bersani Bis (legge 40/07). Meritano, tra le altre, di essere inoltre ricordate le misure sull'assegnazione della classe di merito già maturata anche per l'assicurazione del secondo veicolo e l'estensione della validità temporale dell'attestato di rischio (entrambe introdotte con la riforma Bersani bis).

<sup>59</sup> Dal 1 ottobre 2008 gli intermediari sono obbligati ad affiggere nei propri locali una informativa sulle provvigioni percepite dall'impresa, da inserire anche in un apposito documento che va rilasciato al contraente prima della sottoscrizione del contratto. Per quanto riguarda le imprese, l'informativa relativa alla polizza deve contenere gli stessi elementi di dettaglio sulla composizione dei premi riportati nel preventivo.

In merito, peraltro, la stessa Autorità ha da tempo segnalato al Parlamento la necessità della abolizione della clausola del tacito rinnovo: l'eliminazione definitiva di questo automatismo che imbriglia ancora fortemente il mercato, proposta diverse volte anche da Cittadinanzattiva, segnerebbe un altro passaggio verso il potenziamento della concorrenza nel settore.

I nuovi obblighi di informativa posti a carico degli agenti assicurativi, integrano, rafforzando le garanzie di trasparenza per il consumatore, il divieto di previsione di clausole contrattuali di distribuzione esclusiva (c.d. monomandato) nei rapporti tra le compagnie di assicurazione e gli agenti<sup>60</sup>, introdotto con la prima "riforma Bersani" (legge 248/06).

Con la previsione di tale correttivo, volto ad evitare che gli intermediari, ora tenuti ad offrire un ventaglio di polizze di più imprese di assicurazione, spingano i consumatori verso quelle che prevedono le provvigioni più elevate, la scelta per gli agenti plurimandatari presenta importanti potenzialità rispetto alle prospettive di effettiva liberalizzazione del mercato, di diffusione di offerte più competitive e di miglioramento dei servizi.

Ed indicazioni positive in questa direzione sono state segnalate dalla stessa Autorità di vigilanza del settore, circa una prima riduzione dei livelli di fidelizzazione dei clienti RC auto<sup>61</sup>.

Sebbene rispetto al contesto europeo (soprattutto al confronto con le tendenze che si registrano in Germania, Francia e Regno Unito) il mercato italiano risulti, sotto questo profilo, ancora molto ingessato, simili indicazioni dovrebbero incoraggiare a procedere sul percorso intrapreso.

Proprio alla luce di ciò, i recenti tentativi approdati in Parlamento di reintroduzione del "monomandato" e di ripristinare a lungo termine (5 anni) il diritto di recesso annuale dei contratti assicurativi pluriennali rappresentano una pericolosa inversione di tendenza<sup>62</sup>.

Venendo a colpire due importanti conquiste dei consumatori, tali proposte sono il segnale di un grave arretramento sul piano degli effettivi sviluppi della concorrenza nel mercato e dei diritti degli assicurati.

---

<sup>60</sup> La legge 248/06 ha introdotto una disciplina specifica in ordine alle clausole contrattuali di distribuzione esclusiva e di condizioni economiche, vietando la possibilità di prevedere clausole che impongano il monomandato nel rapporto tra compagnia ed agenti e favorendo, così, la diffusione delle reti in plurimandato. Con il Decreto Bersani Bis (DL 7/07 conv. in l. 40/07) il divieto è stato successivamente esteso a tutti i rami danni; inoltre, sempre nell'ottica del potenziamento della concorrenza, si è introdotta la facoltà di recesso annuale, in favore dell'assicurato, dalle polizze pluriennali.

<sup>61</sup> L'ISVAP (relazione annuale 2008) segnala che già nel 2007 il livello di fedeltà degli utenti RC auto alla propria compagnia si è ridotto di due punti percentuali, mentre è aumentata la percentuale (13%) di coloro che affermano di non essere sicuri di rinnovare la polizza con la stessa compagnia.

<sup>62</sup> A fine gennaio sono stati presentati alla Commissione Industria del Senato due emendamenti al DDL 1195 (collegato all'ultima manovra economica) finalizzati, in parziale abrogazione dell'art 8 DL 223/06 conv. in legge 248/06 (prima riforma Bersani), ad eliminare il divieto di monomandato nella distribuzione delle polizze dei rami danni ed a ripristinare a lungo termine (5 anni) il diritto di recesso annuale dalle polizze pluriennali. La proposta ha sollevato forti critiche da parte delle Associazioni dei Consumatori, come Cittadinanzattiva e delle stesse Associazioni di categoria degli agenti. Secondo le stime rese note dallo SNA (Sindacato nazionale agenti di assicurazione), dal 1 gennaio 2008 (data di entrata in vigore della norma) ad oggi il 13% delle agenzie è arrivato ad offrire ai propri clienti i prodotti di due o più compagnie ed almeno un centinaio di agenti monomandatari sono diventati plurimandatari. Vista la forte contrarietà delle Associazioni ed il parere del tutto negativo espresso in merito dall'Autorità Garante per la concorrenza ed il mercato, il primo emendamento (relativo alla reintroduzione del monomandato) è stato recentemente ritirato.

Vista la fase di grave crisi che si sta attraversando, si legittima il sospetto che simili tentativi “controriformatori”, venendo ad incidere su una disciplina finalizzata, in ultima analisi, proprio a favorire una riduzione dei prezzi delle polizze RC auto a vantaggio degli utenti finali, costituiscano piuttosto l’espressione di spinte e pressioni corporative. Misure del genere andrebbero, al contrario, massimamente valorizzate, ad esempio pensando ad un’estensione del divieto di esclusiva, che attualmente riguarda solo il ramo danni, anche al ramo vita.

La novità più importante degli ultimi anni, sul versante della promozione dei diritti dei consumatori, riguarda l’introduzione del sistema del risarcimento diretto nel codice delle assicurazioni, reso operativo a partire dal 1 febbraio 2007 (l. 248/06).

Nonostante non sia ancora percepita come un vantaggio da tutti gli assicurati, nel complesso, la nuova procedura, unitamente ad una maggiore virtuosità degli automobilisti, ha prodotto risultati positivi in termini di diminuzione dei tempi di liquidazione e di abbattimento del costo dei sinistri pagati e riservati.

Ciononostante, sotto il fondamentale profilo della riduzione delle tariffe RC auto, l’attivazione dell’indennizzo diretto non ha assolutamente prodotto i risultati auspicati: disattendendo lo spirito della misura che lo ha introdotto, i risparmi conseguiti dalle compagnie assicuratrici non sono stati destinati all’abbattimento delle tariffe, ma esclusivamente ad alimentare gli utili dagli assicuratori.

Il malcontento ed il disagio dei consumatori rispetto alle pratiche di prezzo delle imprese di assicurazione risulta sempre più elevato e diffuso, soprattutto tra i giovani neopatentati e gli utenti delle regioni meridionali, che risentono particolarmente dei rincari tariffari (le segnalazioni sui rincari tariffari raccolte dal PIT Servizi di Cittadinanzattiva registrano un aumento di ben 2 punti percentuali rispetto al 2007).

Il livello eccessivo dei prezzi, che per alcune categorie (quali, appunto, i giovani neo patentati) appare difficilmente sostenibile, può tradursi in una vera e propria elusione dell’obbligo a contrarre da parte delle compagnie, con pericolosi effetti sul piano dell’abusivismo, cioè delle auto che circolano prive di assicurazione, o addirittura con documenti falsi.

Proprio su questo fronte, l’atteggiamento delle imprese rispetto al calo recentemente registratosi nella raccolta premi del settore RC auto risulta quanto mai preoccupante, precludendo a nuovi e futuri aumenti dei prezzi<sup>63</sup>.

A riguardo, appaiono particolarmente insidiose le recenti posizioni espresse dall’Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici (ANIA), con il tentativo strumentale di ascrivere questa contrazione nei ricavi delle compagnie assicuratrici proprio alle “liberalizzazioni”, sulle quali l’ANIA ha sollevato sin dall’origine polemiche, definendole “controproducenti anche nell’ottica delle concorrenza” e sollecitandone a più riprese la revisione.

Invero, la contrazione nella raccolta dei premi va principalmente ricondotta alla crisi del mercato automobilistico: la consistente inflessione delle immatricolazioni (che nel 2008 hanno registrato una riduzione del 13% rispetto all’anno precedente) si è inevitabilmente ripercossa sugli introiti delle imprese di assicurazione.

Tanto le avvisaglie di possibili ulteriori aumenti tariffari quanto i tentativi di rimettere in discussione le nuove tutele conquistate dai consumatori appaiono ancora più gravi e preoccupanti nel contesto dell’attuale crisi economica, che richiederebbe reazioni di segno del tutto opposto e di grande responsabilità, proseguendo e valorizzando al

---

<sup>63</sup> Secondo le stime dell’ANIA, su dati ISTAT, la raccolta dei premi nel ramo RC auto è calata del 3,1% nei primi nove mesi del 2008.



massimo la direzione intrapresa con le liberalizzazioni e mettendo mano quanto prima ad una reale riduzione delle tariffe.

### 3. I dati trasversali del settore

Il settore delle assicurazioni ha fatto registrare, nel corso del 2008, il 4% delle segnalazioni. I costi elevati, la mancanza di trasparenza, informazione e forme adeguate di tutela, sono le principali criticità di questo ambito.

Diritti	2008
Diritto alla sostenibilità economica	29%
Diritto alla trasparenza	21%
Diritto all'informazione	18%
Diritto alla tutela	13%
Diritto all'equità contrattuale	7%
Diritto alla scelta	4%
Diritto al servizio	3%
Diritto alla partecipazione civica	3%
Diritto alla qualità	2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>

Tab.1 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

Infatti, 29 cittadini su 100 hanno denunciato la violazione del diritto alla sostenibilità economica, i costi delle assicurazioni, principalmente dell' RCA obbligatoria, gravano pesantemente sui bilanci delle famiglie, soprattutto in questo periodo di crisi. La liberalizzazione del settore e le norme a favore della concorrenza introdotte dalla legge Bersani, non hanno prodotto benefici positivi e sicuramente non hanno inciso sui prezzi che rimangono molto elevati. La spesa per l'assicurazione è del tutto insostenibile in alcune regioni, come la Campania, ad esempio.

Il 21% delle segnalazioni riguarda la violazione del **diritto alla trasparenza**. Anche dal punto di vista della trasparenza le liberalizzazioni e le norme introdotte dal Codice del Consumo non hanno prodotto miglioramenti significativi, i cittadini denunciano un grave *deficit* di trasparenza quando stipulano contratti in questo ambito.

Le violazioni del diritto alla trasparenza sono state raggruppate in tre categorie principali:

- meccanismi di determinazione delle tariffe poco trasparenti
- condizioni contrattuali poco trasparenti
- pubblicità ingannevole
- modalità di recesso

Il **diritto all'informazione** è violato nel 18% dei casi. Queste segnalazioni si riferiscono alle informazioni pre - contrattuali che i consumatori dovrebbero acquisire prima di stipulare un contratto. I cittadini denunciano difficoltà a reperire tutte le informazioni necessarie prima di stipulare il contratto, nonostante vi sia l'obbligo, per le assicurazioni di consegnare prima della sottoscrizione, una nota informativa contenente una sintesi di tutte le caratteristiche del contratto.

I cittadini non ritengono che nell'ambito delle assicurazioni vi siano modalità di tutela adeguate in caso di violazioni palesi e *soprusi* messi in atto dalle compagnie assicuratrici, il 13% segnala violazioni del **diritto alla tutela**. La procedura dell' indennizzo diretto non è percepita come un vantaggio e non contribuisce ad abbattere i

tempi del risarcimento. I cittadini, poi, ritengono piuttosto “debole” come forma di tutela l’iter del reclamo alla propria compagnia di assicurazione e dell’appello all’Isvap, infatti, quest’ultima raramente è intervenuta sulle controversie in maniera risolutiva. La procedura di conciliazione Ania /Associazioni di consumatori è poco conosciuta e pubblicizzata dalle stesse assicurazioni che vi aderiscono.

Nel settore delle assicurazioni permane il netto “svantaggio” dei consumatori rispetto alle compagnie che in fase di stipula del contratto impongono, di fatto, tutte le loro condizioni. La violazione del diritto all’equità contrattuale viene segnalata dal 7% dei cittadini. La particolare complessità dei contratti di assicurazione nei quali è utilizzato un linguaggio tecnico compreso quasi elusivamente dagli “addetti ai lavori” rende i cittadini facili prede di vessazioni.

Le cause della violazione del diritto all’ equità riferite dai cittadini sono:

- modifiche unilaterali delle condizioni contrattuali
- violazioni del diritto di recesso
- inadempimento contrattuale
- clausole vessatorie

Il **diritto alla scelta** è violato 4 volte su 100. I consumatori ritengono troppo complesse le modalità di recesso, nonostante le semplificazioni introdotte dalla Legge Bersani, inoltre, non notano grandi differenze di prezzo tra le assicurazioni, ciò li induce a non cambiare assicurazione e a rimanere con la propria.

**Residuali le segnalazioni sulla violazione del diritto al servizio (3%), alla partecipazione civica (3%) e alla qualità (2%).**

#### 4. Dove si verificano i disservizi

La tabella che segue riporta uno schema che mostra nel dettaglio la percentuale regionale di provenienza delle segnalazioni di disservizi nell’ambito delle assicurazioni giunte a Cittadinanzattiva. Nell’elenco è riportato il dettaglio delle cinque regioni dove si registra la percentuale più alta.

Servizi assicurativi	%
Sicilia	31
Campania	10
Lazio	9
Lombardia	8
Abruzzo	7

Tab.2 – Fonte: Cittadinanzattiva – IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

#### 5. Le proposte di Cittadinanzattiva

Nell’ottica di potenziare la trasparenza del settore RC auto e favorire, di conseguenza, il confronto concorrenziale tra le polizze offerte, la riduzione dei prezzi ed il miglioramento dei servizi a vantaggio dei consumatori, Cittadinanzattiva propone:

- a) l’introduzione di obblighi di informazione chiara sui criteri di determinazione dei premi e sul funzionamento del meccanismo bonus-malus, da adempiere in

- prossimità della scadenza di ciascuna polizza tramite una comunicazione all'assicurato, contenente l'indicazione precisa delle riduzioni o degli aumenti dei premi praticati in caso di sinistri.
- b) Il rafforzamento degli obblighi di trasparenza già previsti, attraverso l'introduzione di apposite sanzioni.
  - c) l'abolizione definitiva dell'istituto del tacito rinnovo dei contratti RC auto.
  - d) Si richiede l'immediato ritiro dell'emendamento n. 12.1 all'esame della Commissione Industria del Senato, sulle limitazioni al diritto di recesso dell'assicurato dalle polizze pluriennali e la definitiva rinuncia alla reintroduzione del monomandato nei rapporti tra compagnie di assicurazione ed agenti (emendamento 12.2 allo stato ritirato).
  - e) Si richiama, inoltre, l'attenzione dell'Autorità Garante per la sorveglianza dei prezzi circa i rincari tariffari registrati nel settore RC auto per l'anno 2008 e sugli ulteriori possibili aumenti che potrebbero a breve verificarsi.
  - f) Cittadinanzattiva suggerisce, infine, di sviluppare l'iniziativa del "patto per i giovani in tema di sicurezza stradale e assicurazione R.C. auto", stipulato il 30 giugno 2008 unitamente ad altre 13 Associazioni dei Consumatori, con ANIA, Direzione Generale della Polizia di Stato e Direzione Centrale della Polizia Stradale, che impegna le singole compagnie assicurative a promuovere polizze RC auto con condizioni tariffarie agevolate a vantaggio dei giovani automobilisti, collegate al rispetto di un preciso decalogo comportamentale. In particolare, si propone all'ANIA che le polizze offerte dalle singole Compagnie aderenti al "patto per i giovani" vengano sottoposte al vaglio delle Associazioni firmatarie, al fine di verificarne in via preventiva l'effettiva rispondenza alle condizioni stabilite nell'accordo e l'effettiva convenienza sotto il profilo tariffario a vantaggio dei giovani destinatari delle offerte.

# PARTE QUARTA

---

## I SUCCESSI OTTENUTI



## CAPITOLO PRIMO<sup>64</sup>

---

### I successi ottenuti

#### Premessa

In questo capitolo passeremo in rassegna alcuni importanti successi che Cittadinanzattiva ha conseguito in questi ultimi anni nell'area dei servizi di pubblica utilità: si tratta di provvedimenti di legge o iniziative politiche che hanno affrontato alcune questioni rilevanti muovendosi nella direzione da noi prospettata.

Faremo questa analisi con un costante riferimento alle proposte avanzate nelle ultime tre edizioni del Rapporto PiT Servizi (2005, 2006, 2007) per tenere "vivo" il confronto tra ciò che abbiamo proposto e ciò che è stato realizzato.

Riteniamo che l'azione di fare memoria, di guardarsi indietro per fare il punto della situazione sia un'attitudine importante per progettare con consapevolezza le azioni future ed è un'azione quasi doverosa a conclusione di questo triennio (2006, 2007, 2008) che è stato caratterizzato da un susseguirsi di eventi molto significativi per il consumerismo italiano.

#### 1. Telecomunicazioni

##### a) I provvedimenti Bersani

In questo settore i successi più significativi degli ultimi anni sono riconducibili ad alcuni provvedimenti contenuti nel secondo pacchetto Bersani che hanno recepito proposte da lungo tempo avanzate dalla nostra organizzazione: ci riferiamo all'abolizione dei costi fissi per la ricarica di carte prepagate adottate da operatori di telefonia, reti televisive e comunicazioni elettroniche (cfr legge 40 del 2007 art 1) e all'obbligo per gli operatori di evidenziare tutte le voci che compongono l'offerta al fine di garantire la possibilità per il cittadino-consumatore di operare un adeguato confronto tra le diverse proposte. La legge in questione ha anche evidenziato il ruolo di controllo (da noi più volte invocato – cfr. VI Relazione PiT Servizi pag. 58) che l'Autorità Garante deve esercitare per garantire l'efficacia delle norme sopra indicate

##### b) Campagne informative su temi specifici

Oltre a questi provvedimenti, che rispondono alla esigenza di garantire al contempo dinamicità del mercato e tutela dei diritti del consumatore, soprattutto in ordine alla trasparenza delle informazioni contrattuali, abbiamo accolto con soddisfazione la campagna informativa dell'Autorità Garante per le comunicazioni relativa alle numerazioni a sovrapprezzo, realizzata in collaborazione con le associazioni dei consumatori e indirizzata a pubblicizzare i contenuti del provvedimento con il quale, finalmente, dopo anni di richieste delle associazioni di tutela, si è realizzato il blocco delle numerazioni a sovrapprezzo riconoscendo il principio per il quale il cittadino deve

---

<sup>64</sup> A cura di Marco Raffaelli con la collaborazione di Isabella Mori.

inoltrare richiesta per attivare queste numerazioni e non per disabilitarle, come accadeva fino a poco tempo fa.

## **2. Pubblica Amministrazione e servizi pubblici locali**

### **a) Lotta alla corruzione**

Da diversi anni ormai Cittadinanzattiva ha fatto della lotta alla corruzione uno dei baluardi del suo impegno civico per il miglioramento della Pubblica Amministrazione in Italia e il rapporto PiT Servizi ha sottolineato questo impegno inserendo costantemente questo tema nello spazio delle proposte rivolte ai nostri interlocutori sin dal rapporto del 2005.

Uno dei successi più eclatanti in questo ambito è stato senza dubbio l'inserimento nella legge finanziaria del 2007 dei contenuti proposti in un disegno di legge che la nostra organizzazione si era impegnata fortemente a sostenere insieme con altre associazioni interessate ai temi della trasparenza e della legalità.

È diventata così legge dello Stato la nostra proposta di estendere il meccanismo della confisca e dell'uso sociale dei beni dei mafiosi (cfr legge 109/96) anche ai reati di corruzione nella pubblica amministrazione con il riconoscimento del principio fondamentale, più volte ribadito da Cittadinanzattiva, che la corruzione non deve essere considerato solo un fatto di malcostume, ma anche e soprattutto un reato che sottrae risorse materiali e finanziarie all'intero Paese.

### **b) Valutazione civica della Pubblica Amministrazione.**

Sin dall'edizione del 2005 il Rapporto PiT Servizi ha evidenziato come per migliorare la qualità dei servizi gestiti dalla Pubblica Amministrazione occorra necessariamente che questi si aprano a forme di valutazione civica: il cittadino non è per noi un semplice destinatario dei servizi erogati dai soggetti pubblici ma è uno degli attori del governo dei servizi pubblici: alla Cittadinanzattiva devono essere perciò assicurati gli spazi adeguati per esercitare le sue funzioni nel nuovo contesto di relazioni tra pubblica amministrazione e cittadini attivi inaugurato dalla riforma del Titolo V della Costituzione (2001) e in particolare dall'art. 118.

Sul fronte della valutazione civica riteniamo importante segnalare alcuni importanti risultati di questi anni:

- I due Protocolli di intesa firmati tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e Cittadinanzattiva (ottobre 2006, Roccella Jonica, marzo 2009, Roma) presentano tra i loro obiettivi fondamentali lo sviluppo di pratiche di valutazione civica dei servizi erogati dalla Pubblica Amministrazione: il protocollo del 2006 ha dato già luogo ad un serie di esperienze positive di valutazione civica dei servizi pubblici nelle scuole e nelle amministrazioni comunali, il protocollo del marzo 2009 sta muovendo i suoi primi passi operativi in questi mesi e si propone un ampliamento del coinvolgimento delle amministrazioni e dei cittadini nel contesto della valutazione civica.
- L'approvazione nella legge finanziaria per il 2008 (legge 244 del 2007) dell'art. 2 comma 461 ha rappresentato, per chi come Cittadinanzattiva è impegnato da molti anni sul tema della valutazione e della partecipazione civica, un successo

storico. Questa norma attribuisce in sostanza alle associazioni di tutela un ruolo di partner alla pari degli enti locali e dei gestori dei servizi nel contesto della governance locale e allo stesso tempo riconosce il ruolo centrale dei singoli cittadini i quali sono chiamati ad esercitare un potere più ampio di quello del semplice reclamo o della attivazione delle diverse forme di tutela (giudiziale e non), un potere fondato sul diritto di avanzare osservazioni e proposte ai gestori, alle associazioni di tutela e agli enti locali sul servizio di cui usufruiscono: un potere, in una espressione, di iniziativa politica.

### **c) Accessibilità, semplificazione, valutazione degli organi dirigenti**

Nel titolo di questo paragrafo abbiamo riassunto altri tre temi che ricorrono frequentemente nelle ultime tre relazioni PiT Servizi in tema di pubblica amministrazione. Per quanto riguarda questi aspetti abbiamo valutato positivamente negli ultimi anni alcune iniziative governative che vanno nella direzione da noi auspicata.

- la direttiva del Ministro Nicolais “ Per una pubblica amministrazione di qualità” (dicembre 2006) dalla quale scaturì il Piano d’Azione per la semplificazione e la qualità della regolazione (giugno 2007).
- I recenti provvedimenti introdotti dal Ministro Brunetta e approvati dalla legge n. 15 del 2009.

## **3. Servizi bancari**

### **a) Proposte per la liberalizzazione**

Le nostre richieste indirizzate a favorire un effettivo processo di liberalizzazione nel settore bancario hanno trovato risposta in alcuni importanti provvedimenti di questi ultimi anni.

Ci riferiamo al pacchetto Bersani (legge 248/2006 e legge 40/2007) che ha introdotto alcune norme significative quali l’abolizione delle spese di chiusura conto (cfr la nostra proposta in VI Relazione PiT Servizi pag 44), il divieto di penali per l’estinzione anticipata dei mutui contratti per l’acquisto o la ristrutturazione di unità immobiliari adibite ad uso abitativo o per lo svolgimento della propria attività professionale, la possibilità di trasferimento del proprio mutuo da una banca ad un’altra senza alcun onere (portabilità del mutuo), il diritto di recedere in generale dai contratti di durata nel settore bancario senza alcuna penale e, infine, il divieto di applicazione di oneri per la cancellazione dell’ipoteca.

### **b) La trasparenza e l’equilibrio contrattuale nei rapporti tra cittadini e banche**

Parte delle proposte nei Rapporti PiT Servizi di questi anni sono orientate da un comune obiettivo di fondo, quello, cioè, di garantire una maggiore trasparenza ed un maggiore equilibrio nel rapporto tra banche e cittadini.

La nostra richiesta di abrogazione dell’art. 118 del Testo unico Bancario ha trovato accoglienza, nella legge 248/06 (la già citata prima Legge Bersani) che ha sostituito l’art. 118 introducendo l’obbligo per le banche, in caso di modifica unilaterale delle



condizioni contrattuali, di avvertire in maniera chiara e in forma scritta l'utente (che ha tempo 60 giorni per valutare le nuove condizioni ed eventualmente recedere senza penali) con un preavviso minimo di 30 giorni; la legge ha accolto anche la nostra richiesta di imposizione alle banche dell'obbligo di pagare ai cittadini gli interessi creditori maturati sul conto corrente allo stesso tasso degli interessi debitori.

## 4. Energia

### a) Trasparenza dell'informazione e incentivo alle dinamiche concorrenziali

Sul fronte della trasparenza dell'informazione per il cittadino-utente e dell'incentivo alle dinamiche concorrenziali, temi cari al nostro Movimento in questo settore, è sicuramente da rilevare come un successo per le nostre politiche la recente approvazione del "Trova offerte", un meccanismo di archivio informatico predisposto dall'Autorità per l'Energia elettrica e il gas che consente al cittadino un rapido accesso ai contenuti delle offerte commerciali delle aziende del settore che operano in un determinato territorio.

### b) La conciliazione

La nostra proposta di una sempre maggiore estensione della procedura conciliativa ai diversi ambiti dei servizi di pubblica utilità ha trovato nel settore energetico, come d'altra parte da noi auspicato, (cfr. nostra proposta in VIII Relazione PiT Servizi pag. 113) un terreno assai fertile: in un lasso di tempo inferiore all'anno (giugno 2008 aprile 2009) sono stati attivati ben quattro protocolli di conciliazione con alcuni grandi operatori del settore quali Enel, Eni, Edison e da ultimo con Sorgenia.

## 5. Assicurazioni

Alcuni provvedimenti introdotti dalla seconda legge Bersani (40 del 2007) hanno introdotto alcune novità importanti che vanno nella direzione, auspicata nei Rapporti PiT Servizi di questi anni, di un maggiore concorrenza nel settore (e dunque di una maggiore possibilità di scelta per il cittadino) unita alla previsione di maggiori tutele e garanzie per il cittadino-consumatore.

Ci riferiamo in particolare ai seguenti provvedimenti:

- a) l'introduzione dell'agente plurimandatario, il divieto di sconti massimi o prezzi minimi per le polizze ramo danni, la possibilità di recedere senza penali (con preavviso di 60 giorni) dai contratti di assicurazione di durata pluriennale, il diritto del consumatore a vedersi assegnata la stessa classe di merito risultante sul veicolo già assicurato in occasione dell'acquisto di un altro veicolo della stessa tipologia, anche di proprietà di un familiare convivente; il mantenimento dell'attestato di rischio fino a 5 anni, anche in caso di interruzione dell'uso del veicolo;
- b) le polizze Rc Auto. In questi anni Cittadinanzattiva ha avanzato delle proposte di ribaltamento dei criteri attuali che presiedono alla determinazione delle tariffe e che penalizzano anziani e giovani. In questo settore dobbiamo salutare con soddisfazione la sottoscrizione del "Patto per i giovani", un'iniziativa realizzata da Ania e da diverse associazioni dei consumatori (tra cui Cittadinanzattiva) che

prevede riduzioni significative sulle tariffe Rc Auto per i giovani tra i 18 ei 26 anni in cambio di una serie di impegni che gli assicurati si assumono in relazione al rispetto delle norme stradali e alla pratica della guida responsabile.

## 6. Trasporti

In questo settore ricordiamo l'introduzione, grazie alla seconda legge Bersani (40 del 2007) di alcune importanti regole che riguardano il comparto aereo e che, come da noi auspicato (cfr. VII Relazione PiT Servizi pag. 15), obbligano le compagnie aeree alla comunicazione effettiva del prezzo del biglietto. In particolare ci riferiamo all'obbligo introdotto dalla legge di indicare il prezzo effettivo e finale del servizio (prezzo netto più eventuali commissioni e supplementi) e il divieto di offerte e messaggi pubblicitari di voli recanti indicazioni di prezzo al netto dei costi relativi alle tasse, a spese e oneri aggiuntivi.

Anche sul fronte del servizio taxi sono state introdotti dal primo pacchetto Bersani importanti provvedimenti che hanno risposto alla nostra proposta (cfr. VI Relazione PiT Servizi pag. 96-97) di una progressiva liberalizzazione del settore.

Per quanto riguarda il trasporto sul ferro è da considerare un risultato storico l'intesa raggiunta lo scorso settembre tra Trenitalia e le associazioni dei consumatori (tra cui Cittadinanzattiva) che ha introdotto un protocollo di conciliazione attualmente in fase sperimentale fino alla fine del 2009 per le controversie tra cittadini-utenti ed azienda.

## 7. Contratti, beni e prodotti

Tra i successi di questi ultimi anni ricordiamo l'accordo che Cittadinanzattiva ha stipulato con la Schindler Spa, società che opera nella manutenzione degli ascensori la quale era da noi stata citata in giudizio nel maggio del 2004, insieme con altre tre aziende, a causa della vessatorietà di numerose clausole contrattuali.

L'accordo ha permesso di modificare i contratti in un senso profondamente migliorativo per i consumatori condomini (cfr. VIII Relazione PiT Servizi pag. 127) stabilendo norme più eque per quanto riguarda le condizioni di recesso e di rinnovo contrattuale e maggiore trasparenza nelle comunicazioni tra impresa e utenti.



# APPENDICE

---



## ELENCO PROGETTI E CAMPAGNE A TUTELA DEL CONSUMATORE

---

### ANNO 2008

#### CAMPAGNA DIALOGO

L'iniziativa è finalizzata a migliorare la capacità dei cittadini di gestire i propri risparmi e di orientare le scelte sulla base delle proprie esigenze effettive, valorizzando la chiarezza ed il dialogo nel rapporto con la propria banca.

**Risultati:** 11 sedi di Cittadinanzattiva hanno raggiunto circa 50.000 cittadini, attraverso il sito internet e la distribuzione di materiale di approfondimento.

**Con il sostegno di:** ABI, CONSORZIO PATTI CHIARI

#### CONCILIAMO

Hanno continuato la realizzazione delle attività di conciliazione, 5 sportelli pilota in diverse regioni e siglati protocolli locali di conciliazione. A Bologna, Torino, Firenze, Bari, Cagliari.

**Risultati:** I contatti ricevuti dagli sportelli presenti sul territorio in tema specifico di conciliazione e risoluzione delle controversie stati migliaia. Per ogni città sono stati realizzati incontri di formazione per i cittadini in collaborazione con esperti del tema.

**Con il sostegno di:** UNIONCAMERE attraverso i fondi delle multe Anti-Trust

#### CAMPAGNA ISOLANDO

Una campagna nazionale di informazione sulle opportunità di risparmio che un corretto isolamento termico delle abitazioni può comportare.

**Risultati:** 15 sedi di Cittadinanzattiva hanno fornito informazioni alla cittadinanza, coinvolgendo circa 45.000 cittadini.

**Con il sostegno di:** Weber Shandwick

#### ENERGIA E LIBERALIZZAZIONI

Uno studio sull'impatto delle liberalizzazioni sui cittadini-consumatori. È un programma biennale.

**Risultati:** La prima annualità ha visto la realizzazione di un workshop di approfondimento per tutti gli attori coinvolti nella liberalizzazione del settore energetico con l'obiettivo di focalizzare alcuni nodi strategici irrisolti.

**Con il sostegno di:** SORGENIA

### LA BUSSOLA DEL RISPARMIATORE

È una campagna di informazione che ha l'obiettivo di veicolare informazioni di base in tema di servizi finanziari e risparmio consapevole attraverso la formazione di una rete di volontari.

**Risultati:** Sono stati realizzati circa 20 incontri locali durante la Giornata mondiale del Risparmio,.

**Con il sostegno di: CITIGROUP FOUNDATION**

### LE GIORNATE DEL SOLE

È una campagna di promozione sull'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili ed in particolare sull'uso delle fonti solari, realizzata in partnership con altre associazioni di cittadini

**Risultati:** Più di 150.000 lampadine a basso consumo e 50.000 kit di economizzatori idrici distribuiti gratuitamente in 10 piazze in tutta Italia, per un totale di 7.700 tonnellate di CO2 risparmiate in un anno, oltre a 100.000 guide sul risparmio energetico e l'utilizzo dell'energia solare. Le associazioni hanno informato i cittadini attraverso il loro sito internet

**Con il sostegno di: ENEL**

### MISTERY SHOPPING

Un'attività sperimentale per lo sviluppo di uno strumento di valutazione civica del livello di qualità inerente l'erogazione del servizio di consulenza in Agenzia. Tale strumento è stato testato sulle Agenzie UCB per essere in futuro utilizzabile nelle Agenzie di tutti i gruppi bancari.

**Risultati:** Realizzazione della prima sperimentazione a livello europeo di applicazione della valutazione civica

**Con il sostegno di: UNICREDIT BANCA, BANCA DI ROMA, BANCO DI SICILIA E BIPOP CARIRE**

### OSSERVATORIO PREZZI E TARIFFE

L'osservatorio ha raccolto i dati delle tariffe di acqua, rifiuti, asili nido, trasporto, imposte locali su tutto il territorio nazionale in tutti i capoluoghi di provincia. Nel quadro delle attività dell'osservatorio, sono stati tutorati alcuni osservatori regionali (es: Lazio, Campania).

**Risultati:** Più di 150 cittadini coinvolti nella rilevazione delle tariffe, centinaia di uscite stampa su testate nazionali e locali, migliaia di cittadini raggiunti attraverso il sito internet.

**Con il sostegno di: UNICREDIT BANCA, BANCA DI ROMA, BANCO DI SICILIA E BIPOP CARIRE e risorse proprie**

## PIÙ SERVIZI

IX Relazione PiT Servizi “I consumatori pagano il conto. Tutela dei diritti e potere d’acquisto in tempi di crisi”

Con il sostegno di: **POSTE ITALIANE e UNICREDIT GROUP.**

## PIÙ CONCORRENZA, PIÙ DIRITTI

È una campagna di informazione -realizzata in partnership con Assoutenti, Confconsumatori, Movimento Consumatori, Movimento Difesa del Cittadino, Unione Nazionale Consumatori- sulle opportunità offerte dai decreti Bersani al cittadino-consumatore.

**Risultati:** Il progetto ha visto la realizzazione della Prima giornata delle liberalizzazioni in tutte le province italiane nel mese di ottobre con la distribuzione di circa 100.000 opuscoli informativi, uno studio sull’impatto delle liberalizzazioni in collaborazione con Ipsos e la realizzazione di convegni tematici con la presenza di tutti gli stakeholders.

sul sito [www.concorrenzaediritti.it](http://www.concorrenzaediritti.it)

Con il sostegno di: **MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO**

## LA VALUTAZIONE CIVICA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Un’attività sperimentale per lo sviluppo di uno strumento di valutazione civica del livello di qualità applicato agli uffici front-office dei servizi comunali.

**Risultati:** Realizzazione della prima sperimentazione a livello europeo di applicazione della valutazione civica

Con il sostegno di: **DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA**





## NOTA METODOLOGICA

### Dati generali del Servizio

I dati elaborati nella IX Relazione PiT Servizi si riferiscono a dodici mesi di attività del PiT e sono prese in considerazione le segnalazioni dei cittadini registrate da gennaio a dicembre 2008.

Tali segnalazioni comprendono i dati della sede centrale e delle sedi locali dislocate su tutto il territorio nazionale<sup>65</sup>.

Nel 2008 si sono registrate 8330 segnalazioni, quindi il numero di utenti che si sono rivolti al PiT Servizi è aumentato del 25% rispetto al 2007. L'aumento è quindi legato soprattutto all'intensa attività svolta dai PiT Servizi locali particolarmente attivi ed attenti a registrare i disservizi legati ai loro territori di appartenenza.

Totale segnalazioni		
2008	2007	Variatione
8.330	6.643	+25%

Tab. 1 – Fonte: Cittadinanzattiva - IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Piuttosto stabile rispetto al 2007 la provenienza geografica della segnalazioni, aumentano del 2% e del 3% le segnalazioni che provengono dal Nord e dal Sud ed isole, diminuiscono invece del 5% quelle provenienti dal Centro. L'aumento delle segnalazioni al Nord ed al Sud è dovuto ad una maggiore presenza di Pit locali in queste zone.

Area geografica	2008	2007
Nord	28%	26%
Centro	24%	29%
Sud e Isole	48%	45%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tab. 2 – Fonte: Cittadinanzattiva - IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Già da una prima analisi dei dati generali emerge chiaramente che i cittadini che si rivolgono al PiT hanno bisogno di essere assistiti perché da soli non riescono a risolvere i disservizi che hanno subito. Come verrà approfondito nel corso della Relazione, questo dato, letto insieme agli altri, è particolarmente allarmante, in quanto denota una inadeguatezza delle forme di tutela del consumatore presenti nel nostro ordinamento. Infatti, se un cittadino non riesce da solo a trovare i mezzi e le forme necessarie di tutela per far rispettare un proprio diritto è costretto, come nel caso dei cittadini che ci hanno contattato, a rivolgersi alle Associazioni di consumatori, o in generale a soggetti terzi per farsi "assistere" nell'attuazione dei propri diritti.

La tipologia di segnalazione più frequente che fa registrare una percentuale del **36%** riguarda proprio richieste di assistenza da parte dei cittadini.

Il PiT ha fornito consulenza, cioè ha dato un proprio parere su un'istanza presentata, senza però intervenire direttamente, nel **24%** delle segnalazioni. Un altro **24%** delle segnalazioni ha riguardato richieste d'informazioni, ciò significa che i consumatori non sono riusciti a reperire le informazioni necessarie da parte delle aziende, enti o uffici e si

<sup>65</sup> Attualmente i Pit Servizi locali dislocati sul territorio nazionale sono ventotto. Nell'elaborazione dei dati per la Relazione annuale il peso delle segnalazioni locali ha acquisito nel corso degli anni un'importanza sempre maggiore.

sono dovuti rivolgere a Cittadinanzattiva per ottenerle. Per esempio, i consumatori ci hanno contattato perché non sapevano quale fosse l'indirizzo del servizio reclami dell'azienda, dietro questa istanza apparentemente banale, si cela in realtà una grande disservizio: l'azienda non ha osservato neanche le condizioni minime di informazione e trasparenza che la legge impone. Infatti tutte le aziende che erogano un servizio di pubblica utilità devono rendere noti i recapiti ai quali i cittadini possono indirizzare eventuali reclami. Il 16% delle segnalazioni riguarda reclami indirizzati dagli utenti alle aziende e dei quali viene informata Cittadinanzattiva.

Tipo di segnalazione	2008	2007
Assistenza	36%	37%
Consulenza	24%	35%
Informazione	24%	14%
Reclamo	16%	14%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tab. 3 –Fonte: Cittadinanzattiva- IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

La trattazione dei casi è stata convenzionalmente indicata secondo quattro diversi gradi di attività:

- risolto,
- avviato a soluzione,
- pendente,
- non classificato.

Si intende risolto un caso per il quale è stata fornita una risposta esaustiva alla richiesta del cittadino. Per avviato a soluzione si intende un caso per cui non si è ancora giunti alla risoluzione definitiva ma per il quale è stata avviata un'interlocuzione con le aziende e con le amministrazioni interessate, o per il quale è stato chiesto un parere ad un consulente. Per pendente si intende un caso che non è stato ancora istruito, indipendentemente dal grado di complessità. Per non classificato si intende un caso che non ha bisogno di alcun tipo di trattazione, se ad esempio un cittadino chiede il numero di un servizio clienti di un ente o un'azienda che non è riuscito a reperire, si tratta di un disservizio ma la risposta da parte nostra è immediata, pertanto non vi è necessità di istruire una pratica.

Nel 2008 è stato risolto il **70%** dei casi, il **17%** è stato avviato a soluzione, il **10%** è pendente ed il **3%** non è stato classificato.

Status casi	2008	2007
Risolto	70%	74%
Avviato a soluzione	17%	13%
Pendente	10%	10%
Non classificato	3%	3%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tab. 4 –Fonte: Cittadinanzattiva- IX Relazione PiT Servizi, maggio 2009

I dati sulla tipologia dei segnalanti indicano che al PiT Servizi in 81 casi su 100 si rivolgono singoli cittadini, nel 8% dei casi le segnalazioni provengono da Procuratori di cittadini presenti sul territorio che segnalano direttamente disservizi o criticità. Residuali le percentuali di altre Associazioni che ci contattano (5%).

Tipologia segnalante	2008	2007
Singoli cittadini	81%	93%
PDC	8%	5%
Associazioni	5%	1%
Altro	6%	1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tab. 5 – Fonte: Cittadinanzattiva- IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Il telefono rimane la modalità preferita dai cittadini per contattare il servizio (42%) anche se rispetto al 2007 si è registrato un forte calo della telefonate (- 15%). Aumentano, invece, i cittadini che si recano di persona<sup>66</sup> presso le nostre sede locali prediligendo il contatto diretto con gli operatori. In notevole aumento, soprattutto presso la sede nazionale del PiT Servizi, le segnalazioni di cittadini inoltrate tramite e-mail. Stabile la percentuale di segnalazioni che arriva tramite posta e fax ( entrambe al 3%).

Tipologia contatto	2008	2007
Telefono	42%	57%
Di persona	32%	24%
E-mail	20%	14%
Posta	3%	3%
Fax	3%	2%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tab. 6 –Fonte: Cittadinanzattiva- IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Stabile rispetto al 2007 e piuttosto equilibrata la percentuale di uomini (53%) e donne (47%) che chiedono aiuto al PiT Servizi.

Sesso	2008	2007
M	53%	52%
F	47%	48%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tab. 7 –Fonte: Cittadinanzattiva- IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

Il 61% dei cittadini che ci hanno contattato hanno conosciuto il PiT Servizi tramite il sito internet di Cittadinanzattiva, il 13% tramite le informazioni di prossimità cioè tramite il “passaparola” tra cittadini, il 13% tramite la stampa ed il 9% tramite le iniziative ed attività locali di Cittadinanzattiva.

Ha conosciuto il Pit tramite	2008	2007
Sito web Cittadinanzattiva	61%	46%
Attività locali di Cittadinanzattiva	9%	20%
Informazioni di prossimità	13%	17%
Stampa	13%	14%
Aziende fornitrici	0%	2%
TV/Radio	4%	1%
<b>Totale</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tab. 8 –Fonte: Cittadinanzattiva- IX Relazione Pit Servizi, maggio 2009

<sup>66</sup> Si ricorda che i cittadini possono recarsi di persona esclusivamente presso le sedi locali del PiT. Il PiT Servizi nazionale riceve le istanze che giungono per telefono, mail, posta e fax.



## RINGRAZIAMENTI

---

Il IX Rapporto PiT Servizi è stato realizzato, oltre che con il lavoro quotidiano degli esperti che operano nella struttura di PiT Servizi-Cittadinanzattiva Isabella Mori, Claudia Ciriello, Daria Ferrari, anche grazie al sostegno di tutta la rete nazionale dei Procuratori dei cittadini che operano nella struttura centrale di Cittadinanzattiva che hanno contribuito alla stesura di questo rapporto con il loro lavoro quotidiano di consulenza oltre che nella redazione di alcuni capitoli: Liliana Ciccarelli, Laura Liberto, Raffaele Mariano, Tina Napoli, Marco Raffaelli, Tiziana Toto.

Un grazie particolare a Teresa Petrangolini, segretario generale di Cittadinanzattiva per la supervisione e la consulenza fornita.

Un sentito ringraziamento a Giustino Trincia, coordinatore nazionale delle politiche dei consumatori fino allo scorso dicembre 2008, per la competenza che ha sempre dimostrato in questi anni sul versante delle politiche dei consumatori, e per la passione che ci ha trasmesso nella tutela dei diritti dei cittadini.

Grazie a Tina Napoli, coordinatrice programmi e campagne a tutela del consumatore, per l'attività di consulenza fornita nelle fasi di progettazione, analisi dei dati e stesura del Rapporto.

Un particolare ringraziamento va ai collaboratori delle sedi dei PiT Servizi Locali e a tutta la rete dei Procuratori dei cittadini e al suo coordinatore Tonino D'Angelo.

Ringraziamo, inoltre, Mimma Modica Alberti, Coordinatore nazionale di Giustizia per i diritti e gli avvocati consulenti della rete Giustizia per i diritti.

Per le relazioni esterne si ringraziano: Antonio Gaudio e Barbara d'Alessio.

Per le relazioni istituzionali: Vittorio Ferla e Daniela Quaggia.

Per il networking: Cinzia Dottori.

Si ringrazia il Dipartimento della comunicazione, ed in particolare Annalisa Mandorino e Antonella Nalli.

Per l'ufficio stampa: Alessandro Cossu, Mariano Votta, Aurora Avenoso.

Dipartimenti amministrazione e organizzazione: Rosanna Marchio, Roberta Romano, Giuliana Gubbiotti, Alessandro Capudi.

Il PiT Servizi rinnova, infine, il suo ringraziamento ai soggetti che hanno sostenuto le sue attività: Poste Italiane e Unicredit Group.