

# Le nuove sfide per la tutela dei consumatori

*Milano, 4 novembre 2009*

Ricerca realizzata da Consumers' Forum in collaborazione con Simmaco srl

**S I M M A C O** SRL  
M A N A G E M E N T   C O N S U L T I N G

**Consumers' Forum**  
Via degli Scipioni, 8 00192 Roma  
Tel. +39 06 39725486 Fax +39 06 39887519  
E-mail [segreteria@consumersforum.it](mailto:segreteria@consumersforum.it)  
Web [www.consumersforum.it](http://www.consumersforum.it)

## 1. INTRODUZIONE

Mentre un tempo la figura del consumatore era confinata ad un ruolo relativamente marginale della società italiana, con poche tutele specifiche e con limitate possibilità di far sentire la sua voce, oggi ha conquistato una maggiore centralità, sia nei processi economici che in quelli sociali.

Nell'ultimo decennio l'Italia ha registrato un progressivo allargamento della tutela dei consumatori e ha recuperato il ritardo accumulato nei confronti dei paesi nordeuropei. Le tappe fondamentali sono state scandite spesso da passaggi legislativi. Eppure questa tendenza ha avuto anche un carattere più generale, costituito da diversi percorsi, che attraversano l'intera società ed economia italiana.

Secondo gli opinion leader intervistati nella ricerca i principali driver del cambiamento sono stati le pressioni dell'Unione Europea, l'aumento della concorrenza portato dalle liberalizzazioni e le denunce dei mass media. Si tratta in qualche modo di forze esterne alla dialettica specifica imprese consumatori e questo fatto ha reso per alcuni versi fragile il nuovo assetto della tutela.

Molti dei passi significativi sono stati effettuati negli ultimi dieci anni, da quando è stata approvata nel 1998 la Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, con la conseguente creazione del CNCU, il primo riconoscimento istituzionale delle associazioni dei consumatori.

Nello stesso periodo è nato Consumers' Forum che raggruppando imprese e associazioni dei consumatori rappresenta un importante terreno di confronto e di collaborazione. Nel decennale della sua nascita Consumers' Forum ha voluto promuovere questa ricerca con l'obiettivo di tracciare un bilancio di questo decennio esplorando le conquiste fondamentali, ma anche le occasioni mancate e i punti di debolezza della tutela del consumatore.

La ricerca è stata realizzata attraverso 45 interviste personali approfondite con dirigenti di associazioni dei consumatori, dirigenti e amministratori delegati di imprese, autorità di regolamentazione, giornalisti specializzati, opinion leader indipendenti, amministratori pubblici. L'obiettivo era unire l'opinione informata dei protagonisti di questo decennio con uno sguardo esterno che consentisse di mettere in prospettiva le argomentazioni e le dinamiche. Agli intervistati sono stati proposti temi di discussione, spiegazioni ed elementi di valutazione che erano emersi nella fase di preparazione della ricerca. Le opinioni e le valutazioni degli esperti sono quindi state integrate con delle analisi indipendenti su specifiche issue emerse come rilevanti.

La tutela dei consumatori è un terreno continuamente mobile che dipende dalla maturità di una società, ma anche dalla trasparenza e dal buon funzionamento delle sue istituzioni. Non a caso il consumerismo italiano presenta molte peculiarità nazionali che gli intervistati hanno contribuito a delineare e a spiegare.

Il primo tratto caratteristico è quello della grande diffusione delle conciliazioni paritetiche che nel 2008 hanno superato le 70mila oltre alle 47mila gestite da Camere di Commercio e Autorità. Questa diffusione deriva probabilmente dalla macchinosità, dall'incertezza e dai costi associati ai processi civili che rendono l'accesso dei consumatori alla giustizia molto difficoltoso. Anche per le imprese la soglia fino alla quale conviene cercare di risolvere direttamente una controversia è piuttosto elevata.. Secondo diversi intervistati la conciliazione potrebbe costituire un modello interessante che il nostro paese potrebbe portare nel contesto europeo.

Molti intervistati di tutte le provenienze sottolineano la frammentazione delle associazioni e auspicano l'avvio di un processo di consolidamento che porti alla formazione di un numero limitato di soggetti autorevoli e rappresentativi in grado avere un impatto maggiore nei processi di formazione delle decisioni politiche e un maggiore potere contrattuale verso le imprese.

Per i prossimi anni gli intervistati prevedono che alcune aree saranno in primo piano.

Nei servizi pubblici locali i consumatori sono ancora lontani dall'essere al centro dell'attenzione dei gestori e sopportano disservizi che in altri settori sembrerebbero strani. Le trasformazioni degli apparati organizzativi e l'attuazione di strumenti quali le carte dei servizi sono ancora molto arretrate. Questa forte domanda di tutela potrebbe far aumentare la pressione verso una maggior considerazione dei consumatori.

La class action è stata approvata dopo un lungo percorso, ma la sua concreta applicazione dipenderà dall'orientamento di tutte le parti coinvolte. Si tratta potenzialmente di uno strumento molto potente nel sanzionare i comportamenti delle imprese scorrette, ma che presenta anche qualche rischio di abuso.

L'educazione al consumo, tradizionalmente poco sviluppata in Italia costituirà un area in crescita, sia per le risorse messe a disposizione dalle regioni, sia per la consapevolezza che in molti settori di crescente complessità la capacità dei consumatori di fare acquisti consapevoli costituisce un elemento imprescindibile per il buon funzionamento del mercato.

Su quest'area potrebbero svilupparsi collaborazioni tra imprese e associazioni dei consumatori, e Consumers' Forum, secondo molti intervistati, potrebbe essere un luogo privilegiato dove perseguire obiettivi condivisi

## **2. LA TUTELA DAL CONSUMATORE: BILANCIO DEL DECENNIO TRASCORSO**

### **2.1. Obiettivi raggiunti e occasioni mancate**

Nel decennio 1999-2009 l'Italia registra un grande passo in avanti in materia di tutela del consumatore, recuperando in gran parte il ritardo accumulato nei confronti dei Paesi del Nord Europa, e, per alcuni aspetti, anche della Francia e della Germania. L'arretratezza dell'Italia in questo campo spinge componenti diverse a mobilitarsi per il raggiungimento di standard europei, coinvolgendo numerosi stakeholders: associazioni consumatori, politici, istituzioni nazionali e locali, imprese.

In questo periodo si diffonde nella società italiana la consapevolezza dei diritti dei consumatori e dei cittadini, grazie al ruolo educativo svolto dalle Associazioni dei consumatori, dai media e dalla politica.

La nuova coscienza dei consumatori riguardo i propri diritti e le proprie responsabilità nelle scelte di acquisto si rafforza grazie all'orientarsi con decisione, da parte delle imprese italiane più dinamiche, verso la centralità del cliente.

Il decennio si chiude, invece, con una fase di riflusso, poiché le nuove battaglie non sono più in grado di mobilitare un fronte così ampio d'interessi comuni negli ambiti di tutela del consumatore rispetto al libero mercato. Il recupero effettuato nello scorso decennio sotto il profilo normativo allenta l'interesse della politica verso ulteriori traguardi, e l'allargamento della Comunità Europea introduce nuovi Paesi membri, sensibilmente più arretrati in materia di tutela del consumatore rispetto all'Italia, riducendo l'effetto traino, che aveva caratterizzato gli anni passati.

Le tappe fondamentali dello sviluppo della protezione del consumo sono state infatti spesso scandite da passaggi legislativi, anche se questa evoluzione ha avuto anche un carattere più generale, costituito da diversi percorsi che attraversano l'intera società ed economia italiana.

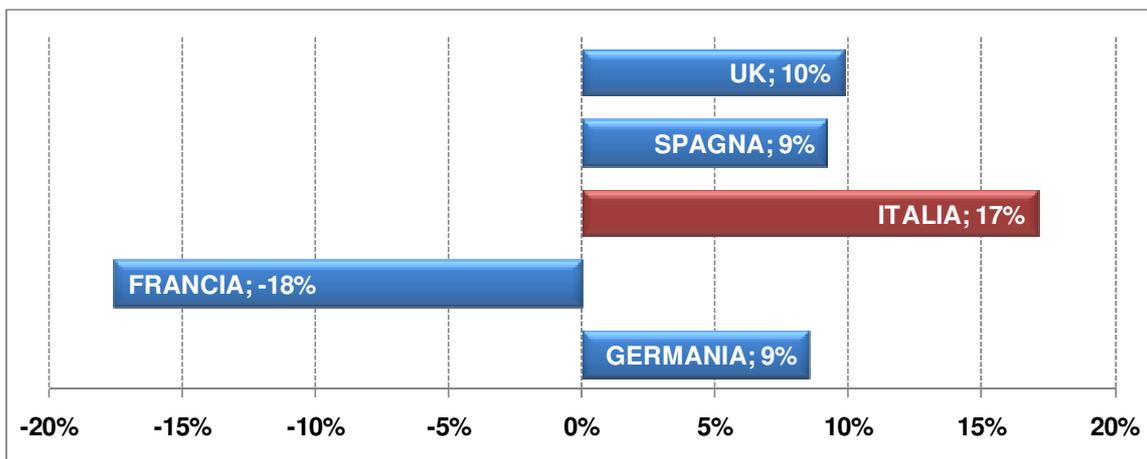
Come emerge dalla ricerca realizzata da Simmaco per il Consumers' Forum, vi è innanzitutto il rafforzamento delle associazioni dei consumatori, che hanno visto aumentare il numero degli aderenti, ma soprattutto hanno conquistato una legittimità nei confronti di altri attori sociali e hanno ottenuto un riconoscimento istituzionale diffuso che le rende maggiormente punto di riferimento. In secondo luogo molte imprese hanno adottato approcci di relazione con il mercato che mettono il consumatore e la soddisfazione del cliente al centro delle

proprie politiche di marketing, e che quindi hanno trovato più naturale non porsi in modo conflittuale nei confronti delle tematiche più generali di tutela dei consumatori. Nell'insieme in

diverse filiere vi sono stati cambiamenti e comportamenti virtuosi percepiti distintamente dai cittadini.

Lo confermano i dati provenienti da una rilevazione europea effettuata prima nel 2003 e ripetuta in seguito nel 2008, relativa al livello di tutela dei diritti dei consumatori percepito nei diversi paesi dell'Unione. Nel quinquennio in esame l'Italia segna il più elevato tasso di crescita a livello di protezione percepita da parte del consumatore (vedi grafico sottostante), raggiungendo la Francia e riavvicinandosi agli altri grandi paesi Europei.

1) *Variazione del livello di protezione percepita dai consumatori in Francia, Germania, Italia, Spagna e UK tra il 2008 e il 2003*



Fonte: Elaborazioni Simmaco su dati Commissione Europea, The Consumer Market Scoreboard – 2009; Special Eurobarometer 298 - Consumer Protection in the Internal Market - 2008 (march - december); Special Eurobarometer 193- Consumer Protection in the Internal Market - 2003 (spring).

Il principale driver del cambiamento è l'Unione europea. Negli ultimi anni '90, infatti, aumenta la pressione dell'Unione ad uniformare le regole in ambito consumerista tra i Paesi membri, in vista della crescita di scambi legata all'adozione della moneta unica.

La creazione del mercato unico è stato un importante fattore di sviluppo del consumerismo italiano, in quanto ha spinto i governi ad accelerare l'introduzione di normative che

definiscono i diritti dei consumatori e danno uno status alle organizzazioni che li rappresentano.

L'adozione della normativa che disciplina i diritti dei consumatori e degli utenti, nel 1998, riorganizzata in seguito nel codice del consumo, è stata il principale catalizzatore della crescita della tutela dei consumatori italiani. Infatti, non solo ha definito nuovi ambiti di diritti ma, con la creazione del CNCU, che dota le Associazioni dei consumatori di un peso politico e di accesso a risorse pubbliche, ha consentito a queste organizzazioni di superare la fase di debolezza caratteristica degli anni precedenti.

La crescita delle Associazioni ha così consentito, nell'arco dell'ultimo decennio, lo sviluppo di attività di tutela del consumatore in quelle che sono considerate le tre aree tipiche d'intervento:

- **Servizi rivolti ai consumatori:** assistenza legale e ricerca / divulgazione di informazioni relative al rapporto prezzo / qualità dei prodotti e dei servizi sul libero mercato
- **Attività come gruppo di pressione** sui processi decisionali politici a tutela dei consumatori, a livello locale, nazionale ed europeo, e sui gruppi imprenditoriali
- **Creazione dell'identità sociale del consumatore**, con l'identificazione e diffusione di un modello di consumo consapevole.

Se esaminiamo l'ultimo decennio secondo questa prospettiva, lo sviluppo dell'attività consumerista ha riguardato principalmente i **servizi rivolti al consumatore**, in particolare l'assistenza legale, anche grazie al grande sviluppo delle conciliazioni, che hanno raggiunto nel nostro Paese quota 100 mila. Un elemento che ha favorito lo sviluppo della conciliazione è stato il superamento da parte delle imprese italiane di un atteggiamento strettamente antagonista nei confronti del movimento consumerista, e la ricerca attiva di dialogo e collaborazione con le Associazioni.

Per contro, nell'ambito dell'**attività come gruppi di pressione** sono stati raggiunti obiettivi più circoscritti, il cui impatto sulla tutela del consumatore è stato talvolta smussato dalle modalità di applicazione, come nel caso della "lenzuolata" di liberalizzazioni del pacchetto Bersani. Anche l'accordo Abi-Adoc sulle penali per l'estinzione dei mutui preesistenti al 2 febbraio 2007 ha dato luogo ad un lungo strascico di dibattito finalizzato al chiarimento di aspetti tecnici e alla crescita della trasparenza nella comunicazione con i consumatori.

Una delle cause della limitata capacità di "lobbying" del movimento dei consumatori in Italia, è l'estrema frammentazione della realtà associativa, che penalizza le relazioni con il mondo politico ed istituzionale, in quanto diminuisce la capacità di coordinamento, e quindi di assunzione di posizioni e di interventi unitari a sostegno delle proprie richieste. Tale

frammentazione della realtà associativa italiana è in parte connaturata alla prima fase di sviluppo del consumerismo nel nostro Paese, antecedente l'adozione della normativa

europea, periodo nel quale la debolezza del mondo associativo era determinata dalla scarsità di finanziamenti e di riconoscimento a livello istituzionale. Nel periodo in cui si afferma anche in Italia la valenza sociale delle istanze di tutela del consumatore, il mondo delle associazioni non ha saputo fare quel balzo in avanti sotto il profilo organizzativo che avrebbe potuto aumentarne la capacità di pressione, l'acquisizione di competenze specifiche molto approfondite, e una maggiore visibilità agli occhi dei cittadini.

Nell'area d'attività definita come **creazione dell'identità sociale del consumatore**, i risultati sono per loro natura diffusi e più difficilmente misurabili rispetto agli altri due ambiti. Tuttavia, la crescita stessa delle Associazioni dimostra che il loro impegno profuso nel campo dell'educazione al consumatore ha prodotto una maggior sensibilizzazione dell'opinione pubblica alle tematiche consumeristiche e favorito l'apertura del dialogo con le Imprese.

In quest'ambito il ruolo delle Imprese è stato importante, perché hanno orientato in maniera più marcata le proprie scelte strategiche in base alla convinzione che il rispetto dei diritti dei consumatori:

- favorisce lo sviluppo dei mercati e mette al riparo dagli effetti devastanti degli scandali che minano la fiducia degli acquirenti
- premia le Imprese virtuose ed allontana dal mercato quelle scorrette
- permette di fidelizzare i propri clienti
- riduce l'impatto negativo della quota "fisiologica" di disservizio, inevitabile a fronte di grandi volumi di transazioni
- facilita una comunicazione serena con i clienti attuali e prospect

La creazione di un'identità sociale del consumatore è stata condizionata, nel nostro Paese, dall'esistenza di diverse "anime" tra i soggetti portatori di interessi consumeristici. Si sono affiancate istanze propriamente di tutela del consumatore accanto a quella di tutela del lavoratore del cittadino, della famiglia, e quella di difesa dell'ambiente.

Questa molteplicità di approcci si è riflessa sull'attività di creazione dell'identità sociale del consumatore italiano, che appare attualmente contenere elementi differenti, con una diversa accentuazione della "coscienza" del consumatore in termini di svantaggio sul mercato, e sensibilità a temi sociali e ambientali connessi ai consumi.

Un ulteriore fattore che sembra rallentare la costituzione di una forte identità sociale del consumatore in Italia è una limitata fiducia da parte dei cittadini nella capacità di tutela proveniente da istituzioni pubbliche e private. Malgrado la notevole crescita registrata nello scorso decennio nel confronto con gli altri Paesi europei, l'Italia appare ancora al di sotto della media e molto lontana dai livelli registrati nel Nord Europa. Le ragioni di tale sfiducia

dipendono da molteplici fattori, quali la scarsa efficienza di parte della Pubblica Amministrazione e lo sviluppo relativamente recente di una sensibilità alle tematiche relative la difesa dei consumatori e dei cittadini.

Nell'ambito della ricerca condotta, gli opinion leader intervistati hanno segnalato tre occasioni "perse" per realizzare una maggiore tutela del consumatore in quest'ultimo decennio: l'ottenimento di una regolamentazione efficace per la tutela degli interessi diffusi (Azione collettiva), la mancata razionalizzazione del panorama associativo, con l'emergere di un numero più ristretto e più rappresentativo di Associazioni consumatori e un'applicazione limitata delle liberalizzazioni, che ne ha indebolito i risultati.

2) Quali sono state le "occasioni perse" (incidenza % delle prime tre voci sul totale delle risposte; % sul totale risposte del singolo gruppo)

Risposta	Totale	La hanno scelta
Class Action	39%	Associazioni consumatori 45%
Razionalizzazione associazioni	27%	Aziende 40%
Liberalizzazioni – Bersani	11%	Esperti 21%

Fonte: Simmaco, Interviste luglio-ottobre 2009

## 2.2. I driver del cambiamento

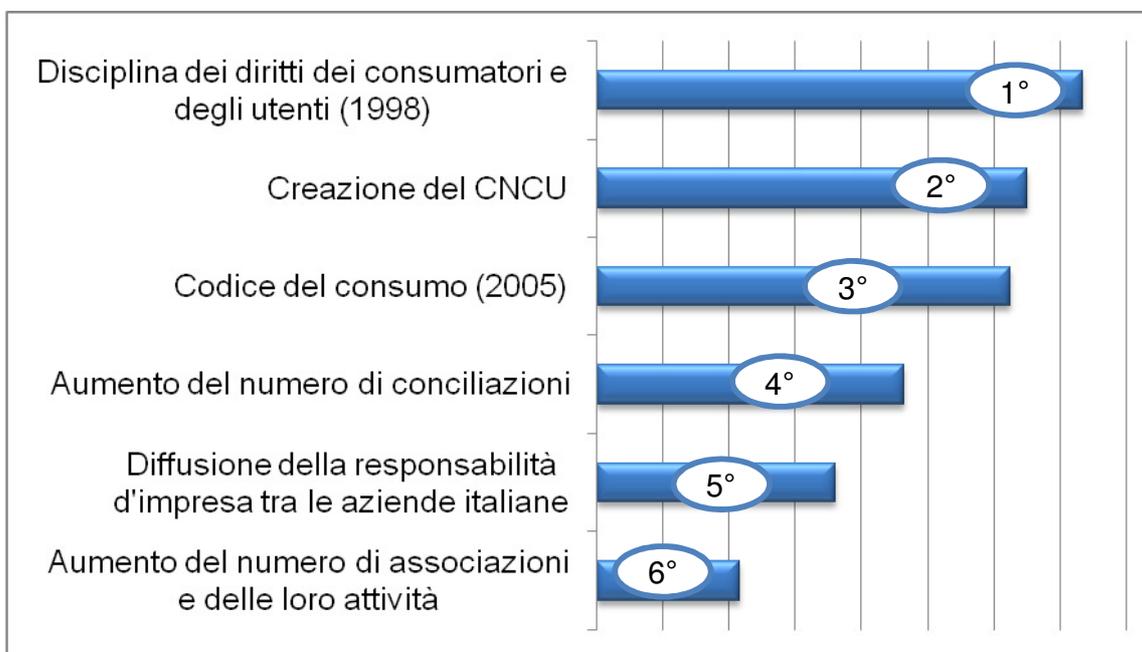
In dieci anni, il ritardo legislativo con l'Europa appare sostanzialmente colmato, e l'ingresso di nuovi Paesi pone l'Italia tra le nazioni che hanno sviluppato un adeguato apparato normativo, una capillare presenza territoriale di istituzioni pubbliche locali dedicate alla tutela dei consumatori e dei cittadini, e numerose associazioni che rappresentano in un ampio ventaglio i diversi approcci alla protezione dei consumi.

Il principale driver della crescita è stato, come già accennato, l'Unione europea, a cui si sono affiancate le liberalizzazioni dei mercati delle TLC e dell'energia degli anni '97-'05, l'impegno dei media, e l'attività a livello locale delle Regioni a partire dal 2000.

Anche nelle valutazioni degli intervistati circa i principali driver di crescita del consumerismo in Italia vediamo il grande peso attribuito all'adozione delle normative europee.

Alla domanda relativa a quali fossero stati i principali obiettivi raggiunti nello scorso decennio in ambito di tutela del consumatore, gli intervistati hanno indicato la Disciplina dei diritti dei consumatori, e, segnatamente, le creazione del CNCU, o il Codice del consumo tra i tre risultati di maggior peso per il 75% delle risposte.

3) *Quali sono stati gli eventi più rilevanti per la tutela del consumatore, nello scorso decennio (punteggio attribuito in base alla posizione nel ranking tra le diverse opzioni; totale risposte)*



Fonte : Simmaco, Interviste Luglio-Ottobre 2009

L'importanza delle **istituzioni europee** è determinata dal fatto che attualmente circa l'85% delle norme che definiscono la politica di tutela dei consumatori dei Paesi membri sono stabilite a livello europeo, favorendo un allineamento del livello di protezione. Al di fuori delle regolamentazioni europee, infatti, la rappresentanza degli interessi dei consumatori all'interno

del singolo Stato è molto varia e influenzata da numerosi fattori di ordine economico, sociale e storico. I Paesi del Nord Europa, che hanno una storia di tutela del consumatore più lunga rispetto al Sud, sono stati un faro nell'organizzazione delle attività a livello comunitario. La Danimarca, per esempio, che è stata uno dei primi Paesi europei a creare, nel secondo

dopoguerra, un organismo amministrativo a protezione dei consumatori e a praticare una politica rivolta a recepire le necessità dei cittadini, ha spinto fortemente per l'introduzione nell'Unione, insieme ad altri Paesi del Nord, di tematiche consumeristiche, che hanno poi portato nel 2003, alla creazione del Gruppo Consultivo Europeo dei Consumatori (ECCG). Questo Gruppo consultivo è formato da:

- un rappresentante delle Associazioni consumatori per ogni Paese membro
- un rappresentante di ciascuna organizzazione europea di consumatori, ovvero del Beuc (Bureau européen des Unions de Consommateurs) e Anec (associazione consumatori europea per la standardizzazione)
- un membro di Eurocoop (Communauté Européenne des Coopératives de Consommateurs, che riunisce le organizzazioni nazionali di cooperative di consumatori di 18 Paesi)
- un rappresentante di Coface (organizzazione europea per la promozione delle politiche familiari) e da due osservatori dell'EEA, l'Agenzia Europea dell'Ambiente.

e viene consultato dalla Commissione su tutti i problemi riguardanti la tutela del consumatore a livello europeo.

Lo sforzo messo in atto in seno all'Unione, finalizzato ad assicurare criteri omogenei di tutela del consumatore nei diversi Paesi, è indispensabile allo sviluppo degli scambi transfrontalieri. L'obiettivo di favorire le possibilità di scelta del consumatore nell'ambito di un mercato più ampio può, però, creare tensioni tra i Paesi di più *vecchia* appartenenza, in cui la tutela dei consumi è già consolidata, rispetto ai nuovi entranti. A questo scopo la scelta dell'Unione è stata di far partecipare alle attività di tutela i Paesi entranti, in modo da accelerare la creazione di una legislazione interna allineata con gli Stati già membri.

Nell'ambito delle organizzazioni consumeriste sovranazionali è attivo anche il TACD (Trans Atlantic Consumer Dialogue), che opera a un livello geograficamente più ampio rispetto all'ECCG. Si tratta di un forum voluto dalle organizzazioni di consumatori statunitensi ed europee per promuovere gli interessi dei consumatori nel policy making delle due Unioni, sviluppando raccomandazioni per la tutela dei consumatori in diversi ambiti, tra i quali la cura

della salute in ambito alimentare (per esempio, rischi dovuti all'utilizzo degli OGM e di prodotti derivati da nanotecnologie).

Accanto all'azione propulsiva dell'Unione Europea in ambito normativo, i maggiori benefici per i consumatori italiani, in termini di risparmio e qualità dei servizi, sono stati determinati dalla

**liberalizzazioni dei mercati** nell'ambito delle telecomunicazioni e dell'energia, e dall'ingresso di istituti stranieri nei servizi bancari e assicurativi.

Il regime di concorrenza ha favorito un calo significativo delle tariffe assieme ad una maggiore varietà e segmentazione dei servizi offerti anche se come in altri paesi ha richiesto l'introduzione di regolamentazioni asimmetriche che favorissero il consolidarsi dei nuovi entranti.

Le Autorità garanti quali l'Antitrust, l'Agcom, e il garante per l'Energia, istituite a questo scopo, svolgono molteplici attività di tutela del consumatore, tra cui gli obblighi di diffusione delle informazioni, un continuo monitoraggio settoriale, una regolazione secondaria che mira ad impedire comportamenti scorretti delle imprese.

I risultati delle liberalizzazioni in diversi Paesi mostrano come la tutela dei consumatori più efficace sia prodotta da una concorrenza effettiva, dove la possibilità concreta dei clienti di scegliere incoraggia le imprese virtuose ad investire nella soddisfazione del cliente, e allo stesso tempo penalizza ed allontana dal mercato gli operatori scorretti. Per quanto le possibilità di risarcimento in caso di danno possano essere semplificate, il ricorso a tali misure risulta utile solo in presenza di un'effettiva possibilità del consumatore di rinunciare al fornitore che lo danneggia: in mancanza di alternative, reali e percorribili, la debolezza del consumatore rende inefficace, o quasi, qualsiasi procedura di reclamo.

Tanto la trasparenza dell'informazione sulla qualità e sui costi dei servizi erogati sono essenziali alla tutela del consumatore, tanto sono determinanti gli interventi a garanzia di una corretta concorrenza tra i diversi fornitori, in particolare nei mercati di recente liberalizzazione.

Nell'ambito della nostra ricerca, abbiamo sottoposto la valutazione circa le garanzie da dare al consumatore per rendere effettiva la possibilità di cambiare fornitore.

La valutazione da parte degli intervistati degli strumenti più idonei a garantire la possibilità di operare un cambio di fornitore segnala univocamente l'azzeramento dei costi di trasferimento, mentre la comparazione delle offerte è il secondo fattore per importanza.

4) Quali strumenti facilitano maggiormente il cambio di fornitore: ranking complessivo da 1 a 5 e cluster che attribuisce una maggiore preferenza, in % sul totale del segmento

Risposta		Ranking	Lo hanno indicato come primo
Costi legati al processo di transizione da un operatore all'altro pressochè nulli	100	1°	Associazioni: 71%
Offerte standardizzate e facilmente comparabili	78	2°	Esperti: 50%
Breve periodo di transizione da un operatore all'altro	72	3°	Aziende: 25%
Web site accreditato che indichi l'offerta più conveniente	59	4°	Aziende: 4%
Contratti più brevi	54	5°	Associazioni: 4%

N.B.: la lunghezza delle barre è determinata dal valore assegnato nel ranking per ogni issue dagli intervistati (numero indice 1°=100).

Fonte: Simmaco, Interviste Luglio-Ottobre 2009

Un ulteriore ambito d'azione delle Authority è rappresentato dalle iniziative volte a contrastare la crescente asimmetria informativa tra consumatori e fornitori.

- L'allargamento geografico del mercato porta ad un progressivo moltiplicarsi dell'offerta in termini di competitors stranieri, fenomeno enfatizzato dall'introduzione, lenta ma costante delle transazioni via web.
- Le liberalizzazioni dei servizi di telecomunicazioni prima, delle banche e assicurazioni poi, e dell'Energia più recentemente, richiedono al consumatore una crescente capacità di confrontare e valutare le offerte presenti sul mercato.

La risposta a tale complessità può essere solo parzialmente demandata alle Authority.

Vi sono ambiti in cui è indispensabile che il consumatore acquisisca le nozioni necessarie a tutelare i propri interessi, e situazioni in cui è auspicabile un intervento volto a semplificare e rende maggiormente trasparenti le informazioni necessarie a valutare il rapporto prezzo/qualità del servizio acquistato.

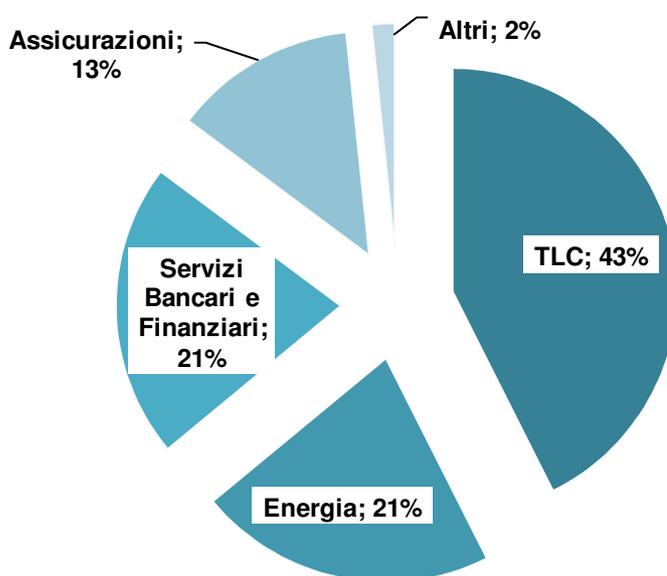
Le stesse Imprese fornitrici possono considerare la semplificazione dei termini dell'offerta un vantaggio competitivo.

Abbiamo sottoposto la questione al nostro panel d'intervistati.

Nella loro percezione, la tutela del consumatore come fruitore di servizi richiede un impegno crescente delle Associazioni, delle Imprese e delle Authority, e l'adozione di strumenti idonei.

I settori caratterizzati da maggiore asimmetria sono, a parere di tutti gli intervenuti, le TLC, seguite secondo gli esperti e le aziende dal settore bancario e finanziario e secondo le associazioni dei consumatori dal settore energia.

5) Settori in cui risulta più difficile confrontare le offerte (% sul totale delle risposte)



Fonte: Simmaco, Interviste Luglio-Ottobre 2009

Schematizzando le possibilità d'intervento, abbiamo chiesto agli intervistati se ritenessero più utile imporre criteri univoci di trasparenza, a costo di limitare la personalizzazione dell'offerta, oppure dotare il consumatore di strumenti adeguati a valutare la complessità dell'offerta.

Le risposte indicano orientamenti differenti a secondo del grado di articolazione dell'offerta: gli intervistati riconoscono la necessità che il consumatore si "attrezzi" di fronte alla crescente complessità delle scelte che deve operare, ma ritengono anche necessario attuare delle semplificazioni in alcuni settori, la cui complessità rende diseconomico per il cliente effettivo o potenziale l'acquisizione delle nozioni necessarie ad operare scelte consapevoli.

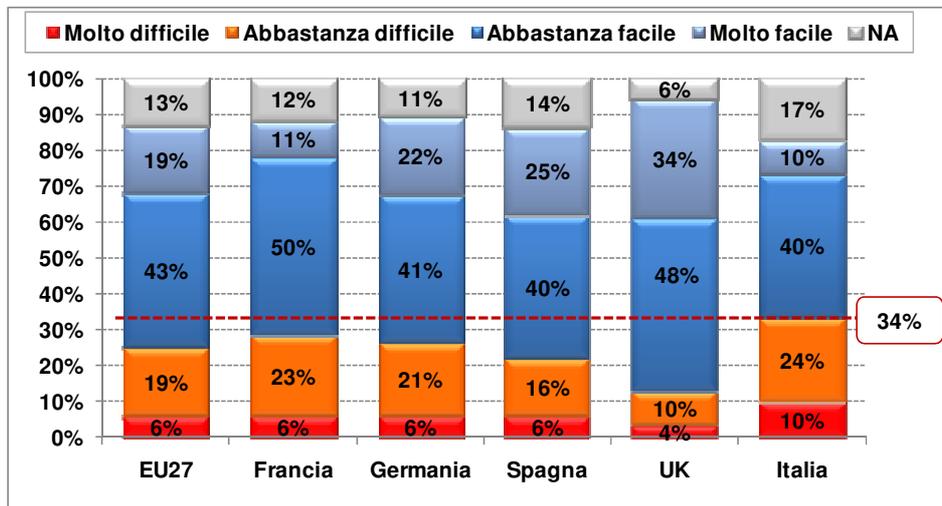
In dettaglio, l'opzione che ipotizza la creazione di criteri univoci di confronto per l'offerta vede gli intervistati dividersi pressoché a metà tra chi ritiene che tali interventi siano inutili oppure utili solo in casi circoscritti, e chi ritiene siano indispensabili sempre, o quasi, con una sensibile prevalenza "a favore" delle Associazioni consumatori versus le Imprese e gli Esperti interpellati.

Rispetto alla necessità di investire sull'educazione del consumatore, le opinioni sono più uniformi, con due terzi degli intervistati favorevoli. Nessuna Associazione o Impresa si è detta contraria, tuttavia il gruppo degli Esperti si è mostrato più "freddo", con meno della metà nettamente favorevole.

La recente crisi finanziaria ha portato alla ribalta, in Italia come all'estero, la gravità dei problemi di asimmetria informativa negli ambiti bancari e assicurativi, che espongono i piccoli risparmiatori a rischi molto elevati.

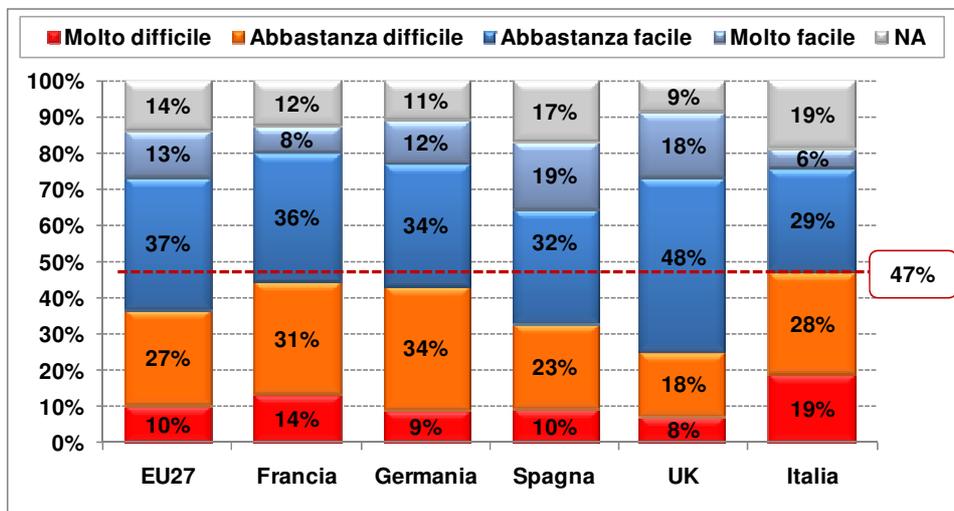
Il problema ha particolare rilevanza nel nostro Paese, come mostrano i confronti internazionali, visibili nelle tabelle 6 e 7, che evidenziano le maggiori difficoltà riscontrate dai consumatori italiani nella comparazione delle offerte provenienti dal settore assicurativo e da quello bancario e finanziario, rispetto agli altri principali paesi europei e alla media europea complessiva (EU 27).

6) Europa: livello di difficoltà nella comparazione dei prodotti e dei servizi offerti - Assicurazioni, anno 2008



Fonte: elaborazioni Simmaco su dati Commissione Europea, Flash EuroBarometer N. 243 - Consumers' view on switching service providers.

7) Europa: livello di difficoltà nella comparazione dei prodotti e dei servizi offerti - Servizi bancari, anno 2008



Fonte: elaborazioni Simmaco su dati Commissione Europea, Flash EuroBarometer N. 243 - Consumers' view on switching service providers.

In altro ambito, il Garante della Privacy ha svolto attività di tutela dei consumatori impedendo che le attività di diffusione informativa da parte delle imprese si trasformino in un bombardamento di messaggi indesiderati. Quando l'informazione è troppa prevale il rumore e un marketing troppo aggressivo può rappresentare un'intrusione nella sfera privata.

Un ruolo importante nella crescita della protezione del consumo in Italia continua ad essere svolto dai media, che assunsero una funzione determinante nella diffusione della cultura consumeristica in Italia negli anni '90.

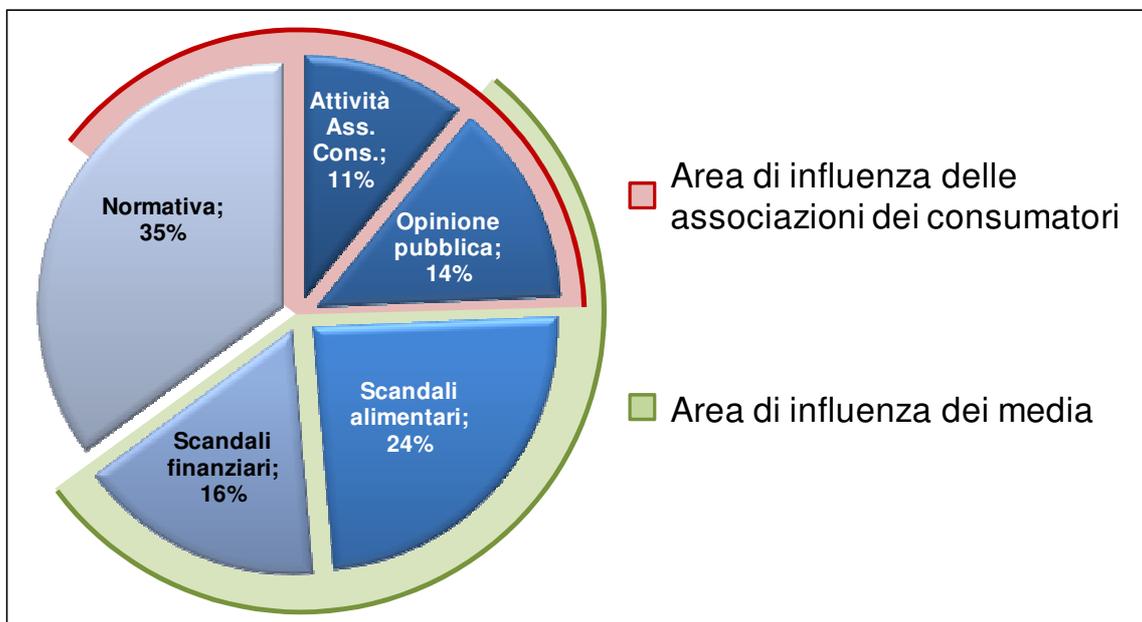
**L'attività consumerista dei media** si è concretizzata in programmi televisivi e radiofonici ed in rubriche e supplementi della carta stampata incentrate su tematiche consumeristiche, e sulla capacità di fare da cassa di risonanza delle istanze delle associazioni in occasione dei grandi scandali alimentari, dando voce alle richieste di tutela, illustrando i pericoli ed indicando le modalità di prevenzione da mettere in atto per impedire il ripetersi di simili minacce.

Nel panel dei nostri intervistati, il ruolo svolto dai media è stato sottolineato, in particolare in relazione allo scandalo della BSE. La grande sensibilizzazione dell'opinione pubblica ha permesso alle richieste di maggior controllo della filiera alimentare di concretizzarsi in normative severe sulla tracciabilità dei prodotti alimentari.

Alcuni intervistati hanno però evidenziato come nell'ultimo periodo l'attenzione dei media verso la tematica consumerista nel suo complesso sia andata riducendosi, finendo per circoscriversi principalmente attorno agli scandali. L'attuale propensione dei media a concretizzare la propria attenzione esclusivamente in occasione di situazioni di potenziale criticità / pericolo per il cittadino, produce la tendenza in alcuni soggetti attivi in ambito consumerista a enfatizzare le proprie modalità comunicative, ricercando quello che da alcuni intervistati è stato definito "l'effetto strillo", capace di richiamare l'attenzione dei media.

Come si può vedere dal grafico sottostante (n. 8), gli intervistati tendono a riconoscere la dialettica tra associazioni dei consumatori e media, le cui rispettive aree di influenza si sovrappongono quando si fa riferimento alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica.

8) Quali fattori hanno favorito la protezione dei consumatori in Italia (% su totale delle risposte)



Fonte: Simmaco, Interviste luglio-ottobre 2009

In ultimo, tra i principali driver di crescita, occorre segnalare l'**attività delle Regioni in ambito consumerista**. Sebbene a livello regionale l'interesse verso la protezione dei consumi affondi le sue radici nel triennio compreso tra l'84 e l'87, quando Abruzzo, Veneto, Lombardia, Marche e Umbria si dotarono di leggi regionali sulla tutela del consumatore, il riconoscimento ufficiale dell'importanza della tutela degli utenti e dei consumatori avviene solo alla fine dell'anno 2000, con l'assegnazione alle singole regioni di una significativa quota delle entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, con l'obiettivo di realizzare iniziative a vantaggio dei consumatori.<sup>1</sup> Il concreto supporto delle Regioni e l'erogazione dei fondi provenienti dalle multe dell'Antitrust ha così assunto nell'ultimo decennio un ruolo centrale nello sviluppo e nella concreta diffusione delle associazioni dei consumatori sul territorio italiano.

<sup>1</sup> Art. 148, comma 1, legge 23 dicembre 2000, n.388.

Secondo gli intervistati, questa prima fase di diffusione e affermazione delle associazioni dei consumatori a livello locale, risulta sostanzialmente acquisita e conclusa, mentre viene evidenziata la necessità di riflettere sull'organizzazione complessiva del sistema associativo.

Tra gli obiettivi indicati compare quello di assicurare l'assunzione da parte delle diverse regioni di criteri di riconoscimento delle associazioni crescentemente omogenei, al fine di migliorare le modalità di sostegno agli utenti e ai consumatori.

Contestualmente allo sviluppo delle associazioni, l'autonomia regionale sembra infatti aver favorito l'affermarsi di una situazione fortemente disomogenea:

- da un lato si registra il ritardo di alcune regioni (Campania, Sardegna) ancora prive del regolamento attuativo inerente le modalità di iscrizione delle associazioni dei consumatori all'albo regionale
- dall'altro si verifica la disomogeneità dei criteri di riconoscimento delle associazioni dei consumatori da regione a regione, con una conseguente variazione del numero delle associazioni presenti su ciascun territorio regionale, variazione non sempre direttamente proporzionale alla popolazione, al numero di associati o alle sedi.

9) *Numero di associazioni regionali iscritte all'albo per regione, 2009*

	Abruzzo	Basilicata	Calabria	Campania	Emilia-Romagna	Friuli-Venezia Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trentino-Alto Adige	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	Totale
<b>N. Associazioni Regionali</b>	8	11	14	na	14	7	41	14	18	8	10	17	15	na	24	11	9	10	6	7	244

Fonte: Dati forniti dai responsabili regionali per le politiche per i consumatori e gli utenti, aggiornati a fine 2008 – inizio 2009

Tale disomogeneità deriva in gran parte dalla definizione e dalla applicazione operata da ciascuna regione delle soglie minime relative a:

- presenza sul territorio, numero minimo di sedi e loro diffusione sulle differenti province;
- rappresentatività, da valutarsi in termini di numero di associati;

- competenza ed esperienza acquisite nel tempo, in funzione dei servizi erogati e dei progetti realizzati;
- autonomia finanziaria e indipendenza, attestate dalla presenza di uno statuto e di un bilancio annuale;
- trasparenza e competenza dell'operato.

Alcuni intervistati sottolineano come una riorganizzazione, omogenea tra le regioni, dei criteri sovra citati permetterebbe un migliore controllo, non solo delle associazioni iscritte agli albi regionali, ma anche delle associazioni nazionali, che sarebbero allora chiamate a rispondere a più stringenti e chiari criteri di presenza sul territorio.

L'assegnazione dei fondi derivanti dalle sanzioni irrogate dall'Antitrust ha avuto inizio a luglio 2003 e non presenta una cadenza definita per legge, dipende infatti dall'importo complessivo delle multe comminate dall'Antitrust.

Mentre l'assegnazione dei fondi di carattere nazionale avviene attraverso la partecipazione delle associazioni nazionali iscritte all'elenco del CNCU a bandi specifici, l'assegnazione dei fondi destinati alle Regioni e Province autonome avviene a seguito della presentazione di programmi generali di intervento da parte di queste al Ministero dello Sviluppo Economico, che è così chiamato a valutarli e approvarli. Tali programmi vengono elaborati da ciascuna regione e comprendono spesso interventi diretti che le regioni reputano a favore dei consumatori.

. I fondi Antitrust ottenuti dalle regioni possono essere infatti utilizzati dalle stesse regioni per progetti di tutela del consumatore, quali ad esempio l'apertura di sportelli regionali, o da altri soggetti no-profit, purché vi sia la partecipazione al progetto di almeno una associazione dei consumatori con sede locale. A questo proposito gli intervistati hanno sottolineato la notevole varietà riscontrabile nelle modalità di gestione dei fondi stessi da regione a regione.

### **3. I CARATTERI DELLA SITUAZIONE ITALIANA**

#### **3.1. I limiti degli strumenti di tutela del consumatore**

Il panorama di riferimento in cui si iscrive la tutela dei diritti dei consumatori in Italia presenta caratteristiche peculiari che ad oggi determinano la scarsa efficacia e incisività di strumenti e modalità di tutela altrove fortemente diffusi.

In Italia la fine dell'ultimo decennio è coincisa con il progressivo affievolirsi della spinta innovativa per la tutela del consumatore. Tre principali fattori sembrano aver giocato un ruolo chiave nel cristallizzarsi di una situazione non ottimale: la scarsa capacità di mobilitazione dei consumatori; l'interesse decrescente dei media verso la tematica consumerista; il difficile accesso alla giustizia.

I diversi strumenti di tutela sono in relazione tra loro, si rinforzano reciprocamente e la loro interazione determina dinamiche specifiche, ma tutti gli strumenti si appoggiano ad uno specifico contesto nazionale e agli apparati istituzionali che lo caratterizzano.

In molti paesi i media hanno avuto un ruolo importante nell'imporre nel dibattito politico le tematiche di protezione dei consumatori. In molti paesi leggi ed agenzie sono nate sull'onda di scandali fragorosi. Anche in Italia questo è accaduto, ma la limitata diffusione dei quotidiani e il numero ridotto di notizie presenti in un tipico telegiornale hanno reso meno incisiva l'azione dei media.

Del resto nell'impianto normativo italiano non ci sono specifici fonti per la tutela del consumatore e le innovazioni legislative sono frutto prevalentemente dell'azione comunitaria piuttosto che dell'evoluzione dei rapporti di forza tra stakeholders per cui anche le istituzioni che devono amministrarle appaiono meno focalizzate.

La disastrosa situazione della giustizia civile italiana ha sempre impedito che questo strumento funzionasse come una possibilità concreta per i consumatori danneggiati e come un adeguato strumento di dissuasione dei comportamenti scorretti. Questo fatto ha ostacolato la selezione sul lato delle imprese e ha alimentato la sfiducia dei consumatori nell'insieme delle istituzioni.

La concorrenza è ovunque uno strumento potente che disciplina i comportamenti delle imprese, abbassa i prezzi e seleziona i migliori prodotti, ma richiede istituzioni robuste e

trasparenti per funzionare adeguatamente e una giustizia celere per risolvere le controversie non solo con i consumatori. In Italia i settori con assetti monopolistici erano molti e le liberalizzazioni non sempre sono riuscite a costruire ambienti concorrenziali adeguati.

Abbiamo richiesto, nell'ambito della ricerca, una valutazione circa l'attualità di strumenti tradizionali di tutela del consumatore. I risultati ottenuti confermano l'importanza in Italia di tali strumenti.

Esperti e associazioni dei consumatori mostrano infatti scarsa fiducia nei livelli di informazione e consapevolezza del consumatore, che non viene ritenuto in condizione di gestire in maniera autonoma le offerte presenti sul libero mercato, soprattutto se si fa riferimento a settori relativi alla fornitura di servizi.

Scarsa è anche la valutazione che le stesse associazioni dei consumatori e imprese attribuiscono al ruolo svolto dai sistemi di informazioni da loro realizzati e rivolti ai consumatori.

Interrogati su quali saranno nei prossimi anni le modalità più efficaci di tutela, gli intervistati hanno così indicato cinque strumenti, di cui quattro propriamente tradizionali e solo uno innovativo:

- Diritto alla sostituzione, riparazione, alla riduzione del prezzo o alla cessazione del contratto, in caso di acquisto di un prodotto / servizio difettoso o non in linea con le caratteristiche dichiarate;
- Possibilità di ricorrere alla class action;
- Prezzi chiari e trasparenti, che rendano possibile la comparazione delle offerte;
- Obbligo legale di assicurare la sicurezza del prodotto / servizio;
- Informazioni scritte chiare circa il prodotto / servizio e le condizioni di acquisto.

10) Quali sono gli strumenti più efficaci per garantire la tutela del consumatore nel prossimo futuro: ranking da 1 a 5 e cluster che attribuisce una maggiore preferenza, in % sul totale del segmento



Fonte: Simmaco, Interviste Luglio-Ottobre 2009

Il “diritto alla sostituzione, riparazione, alla riduzione del prezzo o alla cessazione del contratto, in caso di acquisto di un prodotto / servizio difettoso o non in linea con le caratteristiche dichiarate” è stato riconosciuto da tutti gli intervistati come elemento

inalienabile della tutela del consumatore, elemento che, a parere degli intervistati, risulta generalmente acquisito, sebbene alcuni sottolineino la presenza di “zone grigie” a livello di consapevolezza di questo presso i consumatori. Sia le aziende che le associazioni dei consumatori lo indicano come diritto fondamentale, assegnandogli il primo posto rispettivamente nel 75% e nel 31% dei casi.

Al secondo posto si classificano la “possibilità di ricorrere alla class action” e i “prezzi chiari e trasparenti, che rendano possibile la comparazione delle offerte”.

La class action è stata selezionata dal 36% degli esperti e dal 15% delle associazioni dei consumatori. L'importanza riconosciuta alla class action appare frutto da un lato dell'attualità della tematica e dall'altro dal fatto che risulti essere, tra i cinque strumenti emersi, l'unico non ancora implementato in Italia. L'attesa nei confronti della sua introduzione è fortemente limitata dalla sua attuale formulazione; in tale senso il secondo posto tra gli strumenti più efficaci appare condizionato dall'attesa di una sua revisione in tempi brevi

I prezzi chiari che permettano la comparazione delle offerte è l'altro strumento su cui concordano tutti gli intervistati. La riduzione dell'asimmetria informativa attraverso l'incremento della trasparenza delle offerte è considerato come elemento fondamentale dal 25% delle aziende, dal 18% degli esperti e dal 23% delle associazioni dei consumatori. Sebbene esistano norme che regolamentano l'informazione inerente le offerte, gli intervistati sottolineano come questo dovrà divenire uno degli elementi di maggiore tutela, soprattutto in quei mercati più o meno recentemente interessati dalle liberalizzazioni.

“L'obbligo legale di garantire la sicurezza del prodotto / servizio”, è riconosciuto come diritto inalienabile del consumatore da tutti gli interpellati e viene indicato al primo posto dal 23% delle associazioni e dal 18% degli esperti. Il suo posizionamento all'interno del ranking stilato dipende in gran parte dal fatto che la maggior parte dei soggetti lo consideri come elemento ormai acquisito; gli intervistati non si aspettano quindi uno sforzo significativo in termini di sviluppo di questo strumento, ma, piuttosto, un suo uso esteso a tutti gli ambiti e settori, con particolare attenzione ai prodotti provenienti dall'estero e alla vigilanza sulle etichette.

Le “informazioni scritte chiare circa il prodotto / servizio e le condizioni di acquisto”, vengono citate come strumento fondamentale di tutela del consumatore dal 18% degli esperti e dall'8% delle associazioni dei consumatori. In particolare viene evidenziata la necessità di semplificare i contratti relativi alla fornitura dei servizi, giudicati spesso scarsamente comprensibili. Anche in questo caso l'importanza della tematica è stata sottolineata in relazione alla sua attualità nei mercati oggetto di liberalizzazioni.

Nessuno degli intervistati ha selezionato come strumento fondamentale “le informazioni e i consigli da parte delle associazioni dei consumatori”, né “l'attività di supporto ed informazione del cliente da parte delle aziende”.

In riferimento al primo, quasi tutti gli intervistati e in particolare le associazioni dei consumatori, dirette interessate, hanno sottolineato come questo strumento ricopra un ruolo ausiliare, che diviene concreto ed efficace solo se accostato agli altri strumenti prima citati.

Esperti, associazioni e in larga parte anche le aziende sembrano concordare su una distribuzione *a macchia di leopardo* di attività ad elevato livello di customer care nel nostro Paese: la cura del cliente nelle fasi post vendita è uno strumento di relazione e tutela che risulta pienamente sviluppato in alcune realtà ma scarsamente diffuso in diversi settori. L'attesa verso una sua crescita risulta forte, ma si prevede che risultati significativi si otterranno solo sul medio-lungo periodo.

### **3.2. La frammentazione delle associazioni**

Uno dei problemi che affiora con ricorrenza nell'ambito della ricerca e che è emerso con urgenza e in maniera diffusa tra i diversi *gruppi* d'intervistati riguarda la **frammentazione** delle Associazioni, per le quali risulta urgente valutare la possibilità di affiliazioni e federazioni che ne riducano il numero e aumentino il peso, consentendo riconoscibilità, efficacia negli interventi, e semplificando le relazioni con le Istituzioni e gli Imprenditori. Anche laddove viene valutata positivamente la varietà di sigle, quale indice di assenza di barriere all'ingresso, tuttavia si auspica un riordino che impedisca a certe realtà, che hanno più fini d'interesse privato che non una vera vocazione consumerista, di mescolarsi alle altre Associazioni, danneggiandone l'incisività dell'azione e l'immagine stessa.

L'esigenza di un'aggregazione è sentita anche dagli esponenti dell'Industria e delle Istituzioni. In particolare le aziende sottolineano come il dialogo con le associazioni dei consumatori più importanti e riconosciute a livello nazionale sia quasi sempre positivo e impostato su un tono generale di collaborazione. Le maggiori difficoltà riferite in intervista riguardano, infatti, i rapporti con le associazioni minori. Tuttavia, esistono al momento tra queste ultime alcune che svolgono attività insostituibili, essendo presenti in modo efficace in realtà geografiche periferiche, dove sono l'unica realtà attiva sul territorio.

Inoltre, la crescente complessità che caratterizza le scelte dei consumatori riverbera naturalmente anche sulle competenze necessarie per svolgere l'attività di tutela e assistenza in caso di problemi, e prevenzione di rischi e danni. Si affaccia quindi, sia in ambito delle

stesse Associazioni che presso le Aziende, l'ipotesi di collegare la riduzione del numero di sigle con la **specializzazione** di ognuna in determinati campi, con l'obiettivo di migliorare il servizio agli associati, favorire la visibilità e semplificare i rapporti con l'esterno.

Sulla frammentazione del panorama associativo pesano anche i **criteri di riconoscimento per l'accesso ai fondi del Ministero dello sviluppo industriale**, sia a livello nazionale che regionale, e le modalità di distribuzione dei fondi, che non incentivano la riunificazione delle sigle.

Le opinioni raccolte riguardo i criteri di attribuzione dei fondi indicano frequentemente nell'unificazione dei criteri regionali un valido strumento di razionalizzazione del panorama associativo. L'indicazione dei criteri da seguire, invece, è risultata sensibilmente differente da un intervistato all'altro e non appare di facile soluzione. Per citare un esempio, il numero degli

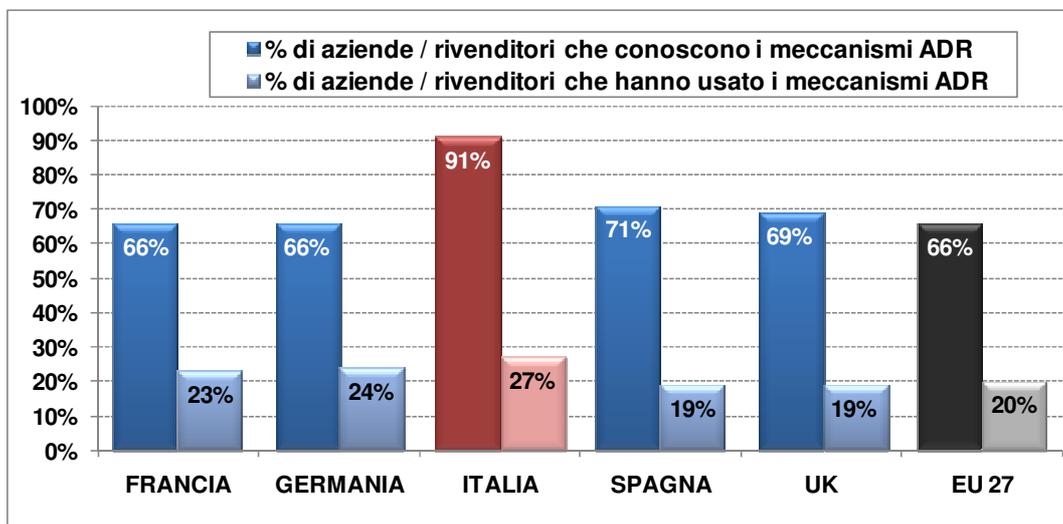
associati è ritenuto frequentemente un criterio da privilegiare per selezionare le Associazioni aventi accesso ai fondi.

E' stato tuttavia fatto rilevare che, anche nell'ambito delle organizzazioni che contano numerosi iscritti, una forte focalizzazione su questo criterio potrebbe risultare dannosa alla loro attività. Le Associazioni, infatti, soffrono di un elevato **turn over degli iscritti**, in quanto il consumatore abitualmente si associa a causa di un singolo evento negativo e per il periodo necessario a risolvere il suo problema. Il mantenimento di un "parco" iscritti molto elevato, potrebbe quindi stornare risorse umane ed economiche, altrimenti spendibili per attività di tutela dei consumatori.

### 3.3. La conciliazione paritetica

Lo strumento della conciliazione, e in particolare la sua declinazione paritaria, risulta caratteristico dell'esperienza italiana. L'Italia è infatti il paese europeo in cui le aziende e i fornitori di servizi dimostrano la maggiore consapevolezza nei confronti di tale strumento, oltre che un'elevata propensione a ricorrere allo stesso in caso di necessità di risolvere contenziosi.

11) Europa: aziende / fornitori che conoscono gli strumenti di ADR e aziende / fornitori che vi hanno fatto ricorso almeno una volta (% su totale soggetti intervistati, 2008)



Fonte: elaborazione Simmaco, su dati Commissione Europea – 2nd Consumer Market Scoreboard

Tale diffusione risulta dovuta, come già sottolineato, alla complessiva difficoltà d'accesso alla giustizia ordinaria. Il ricorso a questo strumento ha permesso infatti da un lato di ridurre il contenzioso in sede civile e dall'altro di gestire e calmierare il malcontento dei consumatori, soprattutto in relazione ai fornitori di servizi.

Nel 2007 sono state presentate oltre 47 mila domande di conciliazione pubblica, di cui oltre 33 mila presso i Corecom e 14 mila presso le Camere di commercio, questo senza tenere conto delle conciliazioni paritarie effettivamente effettuate, che nel 2008 hanno superato quota 70 mila.

La forte prevalenza delle conciliazioni paritarie rispetto a quelle amministrative sembra derivare, come sottolineato anche dagli intervistati, dal minore livello di asimmetria che si realizza tra il consumatore e l'azienda, e dal tipo di rapporto fiduciario che il consumatore instaura con l'associazione dei consumatori che interviene a rappresentarlo. Inoltre, le conciliazioni paritarie si inseriscono generalmente in un più ampio quadro di concertazione tra aziende e associazioni facendo quasi sempre riferimento a un regolamento sottoscritto dalle stesse aziende e associazioni. Tali fattori concorrono in maniera significativa a incrementare le opportunità di una composizione pacifica delle controversie.

La valutazione relativa alla validità dello strumento della conciliazione è generalmente condivisa da Imprenditori, Associazioni ed Esperti: esistono aree in cui sarebbe estremamente oneroso per qualsiasi Azienda annullare errori, per esempio fornitori di servizi che gestiscono una mole ingente di fatturazioni. In questi casi si riconosce l'esistenza un tasso di "disservizi" fisiologico, cioè sostanzialmente ineliminabile ed indipendente dalle scelte strategiche dell'azienda.

E' questo il caso in cui lo strumento della conciliazione è visto da tutti gli intervistati come una soluzione positiva a dispute di media entità, facilitando la conclusione del contenzioso in tempi sostenibili per il consumatore.

Tuttavia, l'utilizzo di questo strumento per sanare disservizi causati da comportamenti scorretti dell'Azienda è criticato, perché fornisce implicitamente uno strumento che può incentivare scelte penalizzanti per i clienti, ed è malvisto dalle aziende che considerano il proprio livello di customer care un vantaggio concorrenziale.

Nel complesso il sistema della conciliazione presenta, secondo gli intervistati, alcune carenze strutturali.

Il primo aspetto risulta intrinseco al carattere stesso della conciliazione e riguarda la sua natura facoltativa. La conciliazione ha avuto infatti un forte sviluppo in quei settori, quali quello delle telecomunicazioni, in cui il tentativo di conciliazione ha assunto carattere di

obbligatorietà. Da qui deriva il secondo aspetto: la maggioranza degli atti di conciliazione si concentrano in pochi settori, precisamente quello già citato delle TLC, quello dei servizi bancari e assicurativi, e quello postale. Ne consegue perciò che, sebbene il dato inerente il numero di conciliazioni risulti elevato, la sua diffusione sia ancora limitata e circoscritta a specifici settori. Tutti gli intervistati paiono infatti sottolineare la necessità di estendere il meccanismo della conciliazione, possibilmente operando uno sforzo ulteriore per definire regolamenti comuni di settore.

## **4. LE RELAZIONI TRA ASSOCIAZIONI E IMPRESE**

### **4.1. Terreni d'incontro e motivi di frizione**

Le relazioni tra le associazioni consumatori e le imprese sono caratterizzate da ambivalenza, perché da un lato hanno uno spazio di dialogo e collaborazione proficuo per entrambe, dall'altro si trovano spesso in posizione conflittuale.

Gli spazi di interrelazione tipici sono quelli in cui le associazioni incontrano le imprese per sollecitare miglioramenti o riferire reclami da parte dei consumatori. Nel trasferimento delle richieste di miglioramento dei servizi / prodotti provenienti dai consumatori attraverso le associazioni, le imprese vedono un'occasione per acquisire nuove informazioni sui propri clienti, informazioni che possono poi trasformarsi in un ampliamento delle attività di customer care. In particolare, la crescente complessità dell'offerta tecnologica e di servizi in alcuni settori, richiede alle imprese uno sforzo aggiuntivo di comunicazione con il proprio target. Le associazioni, grazie alla propria profonda conoscenza delle difficoltà incontrate dai consumatori, possono costituire un valido canale di trasmissione dei contenuti informativi e aiutare a identificare le modalità più efficaci per comunicare.

I contatti tra associazioni e imprese relativi ai reclami permettono alle imprese di attuare strategie che operino preventivamente per evitare l'insoddisfazione dei propri clienti ed attenuare eventuali impatti negativi sull'immagine aziendale.

Accanto a questi sforzi di cooperazione, si riscontrano però cautele e resistenze. Sintetizzando le cause di difficoltà nelle relazioni tra le due parti, emergono le seguenti criticità:

**Le associazioni** lamentano una disponibilità al dialogo estremamente disomogenea da azienda ad azienda, e una realtà di attenzione al cliente ancora molto limitata nel nostro Paese. Criticano inoltre i numerosi casi in cui valutano che la comunicazione verso i

consumatori sia ingannevole o comunque tesa a creare bisogni fittizi. In terzo luogo segnalano comportamenti opachi che vanificano gli esiti degli accordi realizzati tra le due parti. La trasparenza nelle relazioni Associazione / Impresa è considerato un valore di assoluta importanza: la necessità di comunicare con le imprese è condizionata dalla preoccupazione, manifestata molto fortemente da tutte le associazioni dei consumatori, di non screditare la propria immagine, coinvolgendosi in interazioni con le aziende che minino la fiducia dei consumatori nell'indipendenza completa da interessi economici o politici

**Da parte delle imprese** sono stati segnalati tre fattori negativi. In primo luogo, le imprese trovano estremamente difficoltoso relazionarsi con un numero elevato di associazioni dei consumatori. Le aziende intervistate sono fortemente orientate al cliente e all'interno della nostra ricerca i contatti sono stati con le funzioni dedicate alle relazioni con le associazioni oppure con gli amministratori delegati: si tratta quindi di realtà che danno per scontato un canale aperto di comunicazione con l'associazionismo consumerista. Per questo motivo la numerosità, che altrimenti potrebbe essere preferibile, in quanto costituisce una debolezza dal punto di vista dell'incisività dell'azione, è invece considerata molto negativamente. Molti intervistati dichiarano di auspicare una riduzione delle sigle ad un numero tra cinque e dieci,

per potere avere dei contatti con tutti con un minore impiego di tempo e con risultati più proficui per entrambe le parti. In secondo luogo, le imprese lamentano la mancanza di specializzazione, che rende frequente un livello di preparazione sul singolo tema inadeguato ad una collaborazione fattiva.

Un altro tema controverso è la funzione di "filtro" delle associazioni rispetto ai reclami dei consumatori. Sia per intenzionale desiderio di approfittare illecitamente della possibilità di chiedere rimborsi/sostituzione di beni acquistati, sia per mancanza di nozioni necessarie a valutare correttamente i propri diritti, esiste la possibilità, riconosciuta da associazioni e imprese pur con accenti diversi, che un consumatore esponga un reclamo infondato. Alcune imprese ritengono che il vaglio preventivo della fondatezza dei reclami dovrebbe essere una delle attività svolte dalle associazioni, mentre queste organizzazioni rimproverano alle imprese di voler "esternalizzare" gratuitamente una parte della loro attività di customer relationship management.

#### **4.2. Quali attività sviluppare in comune**

La necessità di collaborare su un terreno comune che preservi le rispettive identità fa emergere un diffuso desiderio di ampliare le attività e i soggetti coinvolti in Consumers' Forum.

Le indicazioni date dagli intervistati vedono al primo posto ***l'educazione al consumatore***, con l'obiettivo di limitare l'asimmetria informativa tra fornitori e clienti: in particolare, il *gruppo* degli Esperti identifica nell'*educazione del consumatore* l'area privilegiata di collaborazione tra imprese e associazioni.

Subito dopo, le risposte si concentrano sullo ***sviluppo del dialogo tra Associazioni Consumatori e Imprese***: in particolare emerge la necessità di creare guidelines che permettano alla singole Associazioni di intensificare attività di natura informativa/educativa in collaborazione con imprese o associazioni di categoria, evitando di ritrovarsi involontariamente in situazioni poco trasparenti.

Al terzo posto, viene segnalata la realizzazione di ***Best practices***, per valorizzare i comportamenti virtuosi delle imprese nelle relazioni coi propri clienti.

La promozione della ***rappresentanza a livello europeo degli interessi dei consumatori*** e lo sviluppo delle ***pratiche di conciliazione*** sono gli altri due temi segnalati con grande interesse, in particolare dalle associazioni consumatori.

12) Quali iniziative possono valorizzare l'azione di un organismo in cui sono presenti associazioni dei consumatori e imprese (ranking da 1 a 5 e cluster che attribuisce una maggiore preferenza in % sul totale del segmento), totale intervistati

Risposta		Ranking	Lo hanno indicato come primo
Educazione al consumatore	100	1°	Esperti: 22%
Dialogo tra ass. cons. e imprese	77	2°	Aziende: 21%
Best practices	69	3°	Aziende: 21%
Diffondere la conciliazione	54	4°	Associazioni: 13%
Rappresentanza europea	46	5°	Associazioni: 13%

N.B.: la lunghezza delle barre è determinata dal valore assegnato nel ranking per ogni issue dagli intervistati; numero indice 1°=100.  
Fonte: Simmaco, interviste luglio-ottobre 2009

Un ulteriore ambito di interesse è la **realizzazione di studi** e organizzazione di dibattiti: sono state indicate numerose tematiche che meriterebbero un lavoro di approfondimento e la creazione di un patrimonio di conoscenze condiviso, tra cui la protezione del consumo nell'ambito delle assicurazioni, del credito al consumo, delle garanzie post vendita, dei rapporti con i clienti (call center, ecc.), e delle vendite a distanza.

La **formazione** è infine, un'area d'attività ricordata da molti intervistati, in particolare nell'ambito delle conciliazioni.

Abbiamo in seguito sottoposto al nostro panel **un elenco di 10 attività** che potrebbero essere svolte all'interno di Consumers' Forum, emerse nel corso delle interviste preliminari con opinion leader.

Le attività considerate più interessanti coincidono largamente con quelle emerse nelle risposte che abbiamo appena riportate sopra. Accanto alle iniziative già elencate, tuttavia, registrano un elevato interesse altre aree d'intervento, quali l'ingresso nel campo dei **test**

**comparativi**, limitatamente, però, alla **condivisione di norme** e all'identificazione degli strumenti più idonei, fornendo un "servizio" alle Associazioni che desiderino operare in questo settore di assistenza al consumatore.

Una seconda area emersa attiene allo sviluppo di attività legate all'intervento nell'area della **Pubblica Amministrazione**, tema sentito come "caldo" dalla maggioranza degli intervistati.

Infine, **l'informazione** è vista come attività in grado di valorizzare la presenza di Imprese e Associazioni all'interno di Consumers' Forum, sia in termini di creazione di un Forum rivolto ai media, che d'informazione rivolta ai consumatori via web

Abbiamo proposto una valutazione in termini di utilità delle iniziative, e anche di possibilità concreta di realizzarle all'interno di Consumers' Forum. Le valutazioni sono state attribuite su di una scala da 1 a 5, dove 1 è la valutazione peggiore (per nulla utile/realizzabile) e 5 la migliore (estremamente utile, facilmente realizzabile). I risultati mostrano valutazioni relativamente omogenee, nessuna iniziativa è stata considerata negativamente sotto il profilo dell'utilità o della sua realizzabilità, se non in rarissimi casi: sotto il profilo dell'utilità, la valutazioni medie degli intervistati nel loro complesso, variano da un minimo di 2,9 (abbastanza utile) a un massimo di 3,8 (molto utile).

I punteggi più elevati sono nell'area della collaborazione tra associazioni e imprese, che rappresenta il *cuore* delle iniziative di Consumers' Forum, in particolare per la valorizzazione delle pratiche virtuose delle imprese e lo sviluppo della conciliazione. Altra area privilegiata è quella della educazione del consumatore, in cui Consumers' Forum è considerato in grado di fornire informazioni complete e affidabili.

Le iniziative che hanno visto più scetticismo da una parte degli intervistati sono quelle relative all'area *Test di comparazione dei prodotti*, che sono ritenute da tutti molto importanti sotto il profilo di attività di supporto al consumatore, ma meno adatte ad essere portate avanti in un ambito caratterizzato dalla collaborazione tra Associazioni e Imprese: infatti, sia le Associazioni che le Imprese sottolineano l'assoluta necessità di evitare, all'interno di Consumers' Forum, situazioni che potrebbero dare adito a dubbi sulla sua totale trasparenza, e minarne la credibilità agli occhi del pubblico.

13) Quali delle seguenti iniziative ritiene utili all'interno di Consumers' Forum (punteggio da 1 a 5, 5 = valore massimo), totale intervistati

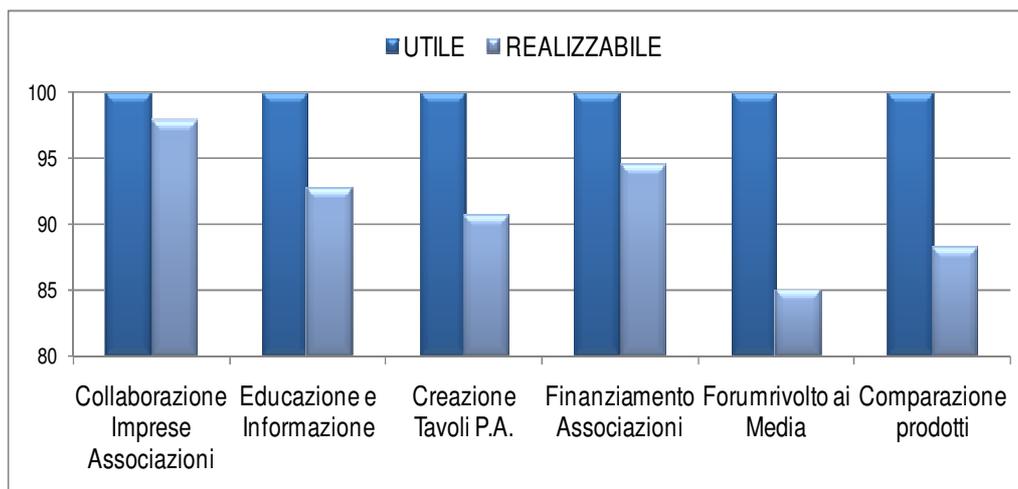
Risposta (1= inutile 5= molto utile)	Punteggio medio	Cluster preponderante
COLLABORAZIONE IMPRESE E ASSOCIAZ.	3,7	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Best Practices Responsabilità d'Impresa</i></li> </ul>	3,7	<i>Associazioni</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Norme sulla conciliazione</i></li> </ul>	3,9	<i>Associazioni</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Guidelines iniziative Imprese e Asso</i></li> </ul>	3,7	<i>Associazioni</i>
EDUCAZIONE E INFORMAZIONE	3,8	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Informazione al consumatore su Web</i></li> </ul>	3,7	<i>Esperti</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Educazione del consumatore</i></li> </ul>	3,8	<i>Esperti</i>
CREAZIONE DI TAVOLI P.A.	3,8	<i>Parità</i>
NUOVE FORME FINANZIAMENTO ASSO	3,4	<i>Imprese</i>
FORUM PER I MEDIA	3,7	<i>Imprese</i>
COMPARAZIONE PRODOTTI	3,4	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Strumenti test comparativi</i></li> </ul>	3,5	<i>Associazioni</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Norme test comparativi</i></li> </ul>	3,3	<i>Imprese</i>

Fonte: Simmaco, Interviste Luglio-Ottobre 2009

Sotto il profilo della realizzabilità delle iniziative pesano tre considerazioni:

- La già ricordata preoccupazione di promuovere attività che possano dar luogo a sospetti sulla totale trasparenza di Consumers' Forum
- Il timore che le attività di Consumers' Forum, invadano il campo delle iniziative che debbono essere svolte in totale autonomia dalle singole Associazioni
- La convinzione che Consumers' Forum debba focalizzarsi su un obiettivo principale (la promozione della rappresentanza in Europa, lo sviluppo della conciliazione,...) e non disperdersi in attività molteplici.

14) Quanto ritiene realizzabili all'interno di Consumers' Forum le seguenti iniziative (numero indice: UTILE=100):  
totale intervistati



Fonte: Simmaco, Interviste Luglio- Ottobre 2009

Nell'analisi disaggregata delle preferenze espresse da Associazioni dei consumatori e Imprese per singola attività rileviamo alcune significative differenze tra le preferenze espresse dalle **Associazioni dei consumatori versus le Imprese**.

Nell'area che definiamo "attività di collaborazione tra Associazioni e Imprese" (tab. 15 riquadro 1) la predisposizione di "guidelines per iniziative congiunte" evidenzia una netta predominanza dei voti favorevoli espressi dalle Associazioni, in risposta al diffuso timore

d'incappare in iniziative che si rivelano un boomerang a livello d'immagine della singola "sigla" nel momento in cui può venire ventilato il sospetto d'illecite connivenze o di personalismi.

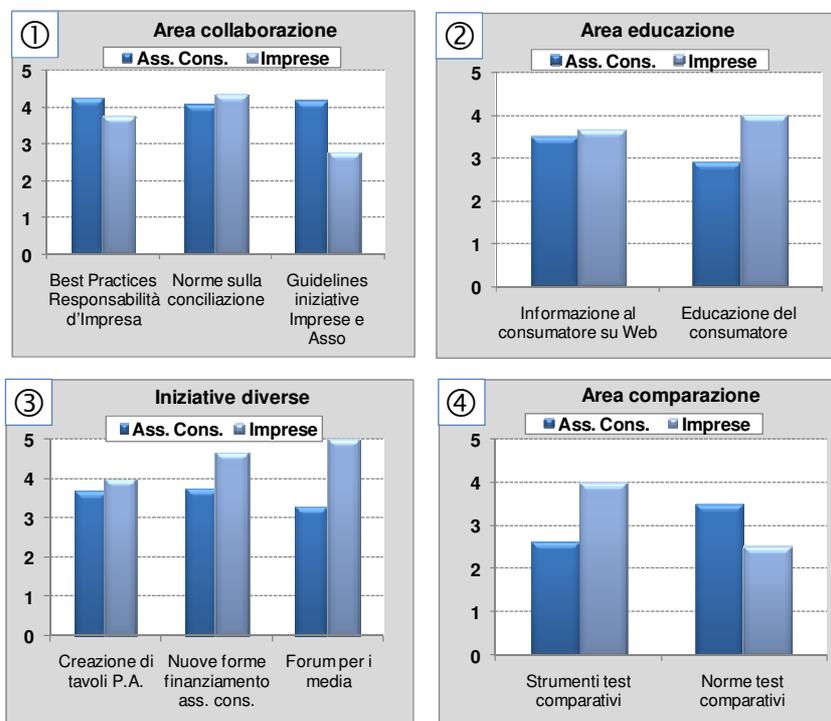
Nell'area "educazione" (tab. 15 riquadro 2) prevalgono, per contro, le preferenze delle Imprese nelle attività di educazione al consumo: le motivazioni di tale scelta riguardano la

convincione che un consumatore consapevole è in grado di valutare correttamente il rapporto prezzo qualità, mentre un cliente più sprovveduto è portato ad orientare le sue scelte d'acquisto solo in base al prezzo, penalizzando le aziende che scelgono strategicamente di competere per la qualità dei propri prodotti e dei servizi postvendita.

Nell'area "iniziative diverse" (tab 15 riquadro 3), le imprese segnalano il più alto grado di preferenza espresso verso un'iniziativa, attribuendo tutte il massimo dei voti. Questo orientamento segnala la necessità da parte delle aziende di avere un luogo considerato attendibile dove poter fornire informazioni in caso di controversie sui prodotti o i servizi presenti sul mercato. Sempre in quest'area, le Imprese esprimono un interesse superiore alle Associazioni nelle attività di ricerca di nuove fonti di finanziamento: il risultato può apparire sorprendente, ed è dovuto alla valutazione espressa da alcune Associazioni che le questioni che riguardano il finanziamento non avessero attinenza con la *mission* del Forum.

Per concludere, nelle attività inerenti la "comparazione di prodotti" (tab.15 riquadro 4), si registrano le votazioni medie più basse e le adesioni meno convinte: gli Associati ritengono complessivamente che tali attività siano poco coerenti con le finalità del Forum.

15) Quali iniziative ritiene più utili da sviluppare all'interno di Consumers' Forum: Associazioni Consumatori vs. Aziende (punteggio da 1 a 5, 5 = valore massimo)



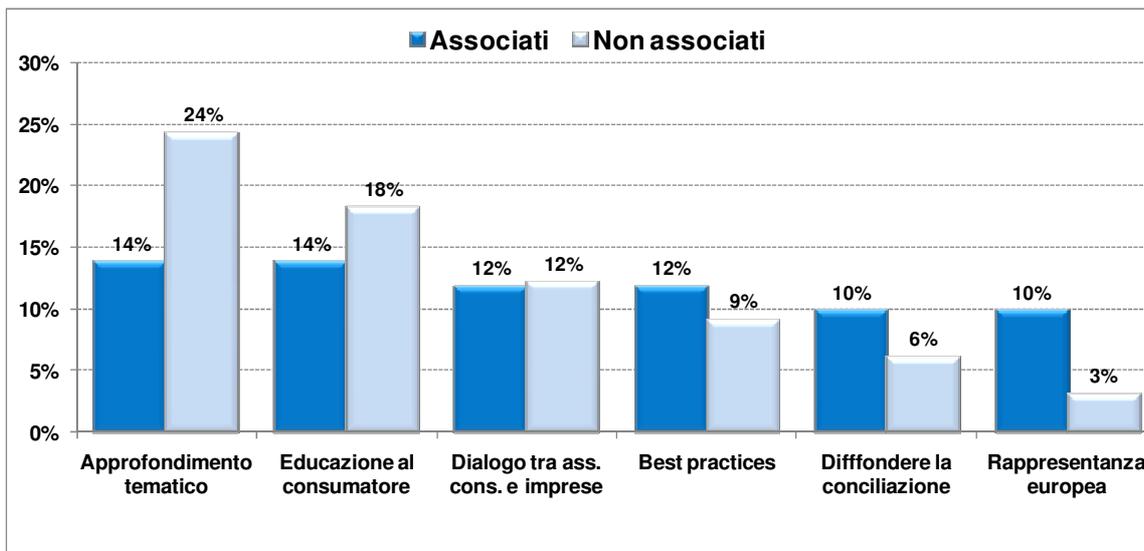
Fonte: Simmaco, Interviste Luglio –Ottobre 2009

### 4.3. La collaborazione vista dagli esperti

Allo scopo di aprire il confronto al di fuori di Consumers' Forum, abbiamo chiesto quali prospettive e quali obiettivi si debba dare questa organizzazione anche ad una ventina di personalità di diversa provenienza: giornalisti, rappresentanti delle Regioni, Imprese, Authority, tutti specializzati nelle tematiche di tutela dei consumi.

Come si evidenzia nel grafico della tabella 16, esiste una maggiore propensione del mondo esterno al Consumers' Forum a valorizzare la attività di creazione e diffusione di una cultura della tutela del consumatore, mentre le attività più prettamente legate all'area di collaborazione tra Associazioni e Imprese viene giudicata meno determinante.

16) Quali delle seguenti iniziative ritiene utili da sviluppare all'interno di Consumers' Forum: Associati a Consumers' Forum vs. Non-Associati (% su totale risposte)



Fonte: Simmaco, Interviste Luglio Ottobre 2009

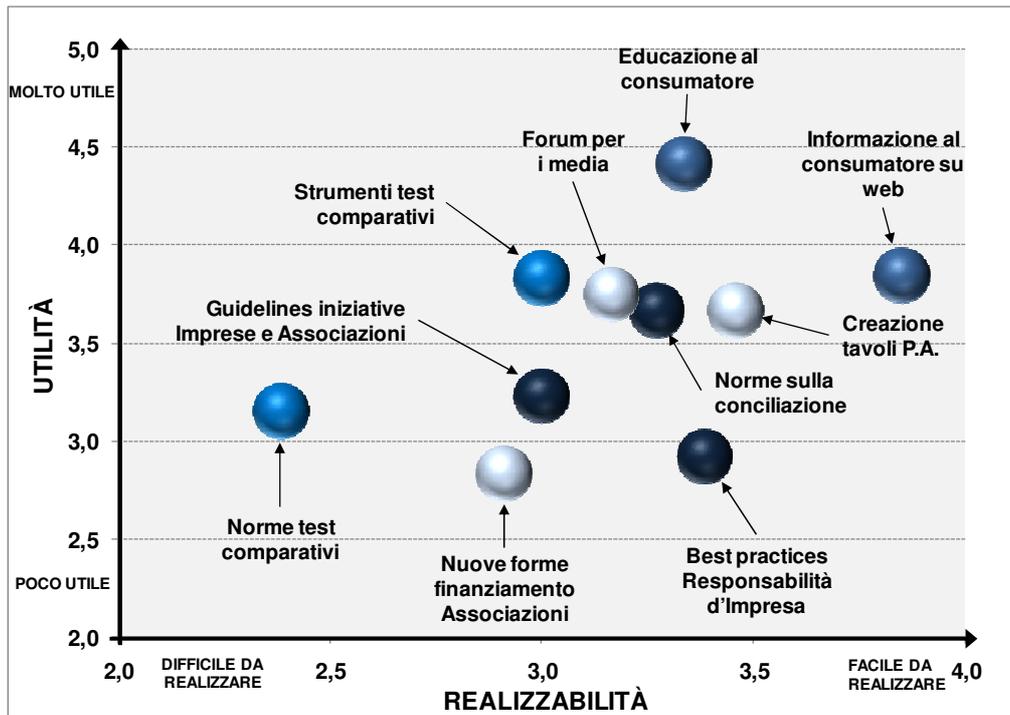
Le valutazioni dei Non-associati, relativamente alla rosa di 10 iniziative proposte da attivare all'interno di Consumers' Forum (Tab.17), convergono sull'educazione al consumatore, che è

valutata con i punteggi medi massimi sia sotto il profilo dell'utilità che della facilità di realizzazione.

Il gruppo dei Non-associati segnala anche un marcato interesse per attività a sostegno del diritto dei cittadini a livelli superiori nella qualità dei servizi erogati dal settore pubblico, con particolare attenzione alla mobilità locale e alla sanità.

I temi che suscitano minore interesse sono quelli più interni alle dinamiche di relazione tra Imprese e Associazioni dei consumatori, ovvero l'individuazione di nuove forme di finanziamento per le associazioni e delle Best practices nel campo della Responsabilità d'impresa.

17) Valutazione del livello di utilità e realizzabilità all'interno di Consumers' Forum delle 10 iniziative proposte: Non-associati a Consumers' Forum (punteggio da 1 a 5, 5 = valore massimo)



Fonte: Simmaco, Interviste Luglio-Ottobre 2009

La fiducia nella possibilità di mettere in atto concretamente le iniziative individuate come più adatte a valorizzare l'attività di Consumers' Forum, è maggiormente presente tra gli Associati che nel gruppo dei Non-associati.

In particolare, per le attività relative alla realizzazione di Best Practices sulla Responsabilità d'impresa, la definizione di nuove norme per la conciliazione e la creazione di guidelines per le iniziative congiunte, la distanza tra la valutazione di fattibilità data dagli Associati è mediamente intorno al 4, mentre i Non-associati superano appena il 3 (vada Tab.17). Gli Associati, per quanto consci delle difficoltà, sono più fiduciosi, grazie alle passate esperienze, nella propria capacità di trovare accordi e mediazioni fruttuose tra le Imprese e le

Associazioni dei consumatori che animano il Forum, di quanto non lo siano gli osservatori esterni.

### PROSPETTIVE E TENDENZE DEL PROSSIMO TRIENNIO

Gli opinion leader intervistati prevedono, per i prossimi anni, che tra i diritti dei consumatori riconosciuti dall'Unione europea, il tema più presidiato sarà la qualità dei servizi pubblici, cui seguirà, al secondo posto, la tutela della salute, intesa principalmente come miglioramento della sanità pubblica, in termini di affidabilità e tempi di cura.

La tabella mostra il ranking attribuito dagli intervistati per il prossimo futuro, e lo confronta con la centralità avuta dagli stessi diritti nell'ambito della tutela del consumatore, nello scorso decennio.

18) *Diritti dei consumatori riconosciuti dalla UE: quali saranno i temi più presidiati nei prossimi 3 anni, e quali lo sono stati nello scorso decennio? (ranking - tra parentesi la posizione attribuita alla tematica nel decennio scorso).*

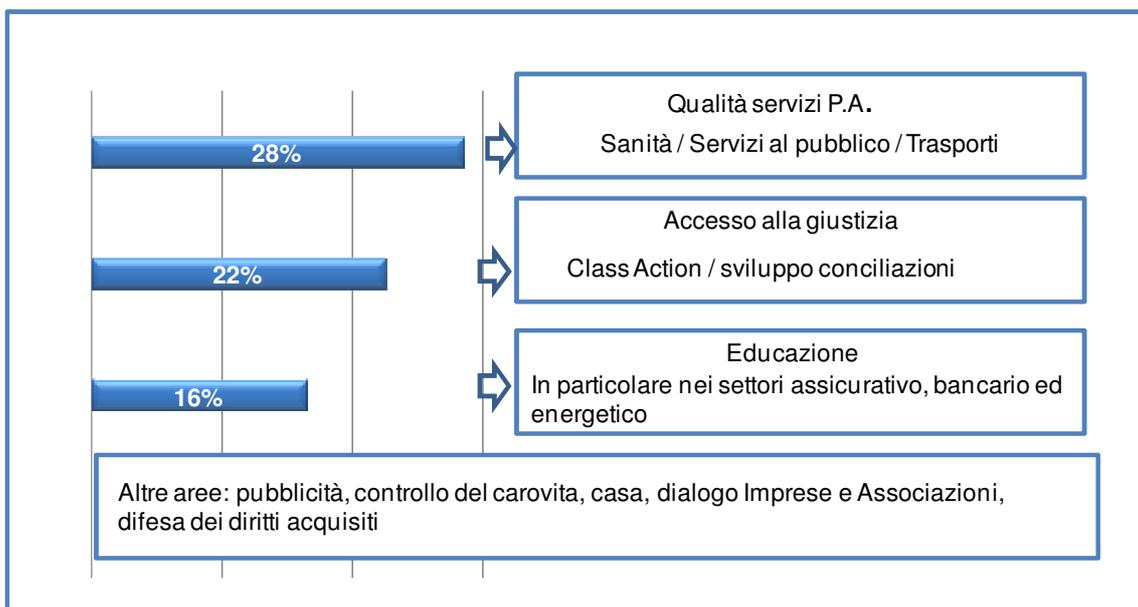
Risposta		Ranking 2010-13
Erogazione servizi pubblici secondo standard di qualità ed efficienza		1° (7°)
Tutela della salute		2° (3°)
Educazione al consumo		3° (5°)
Sicurezza e qualità dei prodotti e dei servizi		4° (1°)
Correttezza, trasparenza ed equità nei rapporti contrattuali concernenti beni e servizi		5° (2°)
Adeguate informazione e corretta pubblicità		6° (4°)
Promozione e sviluppo associaz. tra i consumatori e gli utenti		7° (6°)

N.B.: la lunghezza delle barre è determinata dal valore assegnato nel ranking per ogni issue dagli intervistati; numero indice 1° del 2010-13 =100. Fonte: Simmaco, Luglio-Ottobre 2009

Ampliando il discorso alle previsioni sui possibili scenari del prossimo futuro, emerge dalle interviste il ricorrere di tre temi “caldi”:

1. l'estensione degli ambiti di tutela all'insieme dei servizi pubblici: sanità, mobilità, rapporti con le Istituzioni (snellimento burocrazia, possibilità di comunicare)
2. la riduzione delle differenti forme di asimmetria, con particolare accento su quella di carattere organizzativo, presenti nel rapporto tra utente consumatore e soggetto erogatore dei servizi / prodotti di interesse.
3. un più facile accesso alla giustizia, sia attraverso la diffusione della giustizia alternativa, che con l'adozione di una normativa efficace nella tutela dei diritti e degli interessi diffusi.

19) Quali aree saranno maggiormente presidiate nei prossimi anni (% sul totale risposte)



Fonte: Simmaco, interviste Luglio- Ottobre 2009

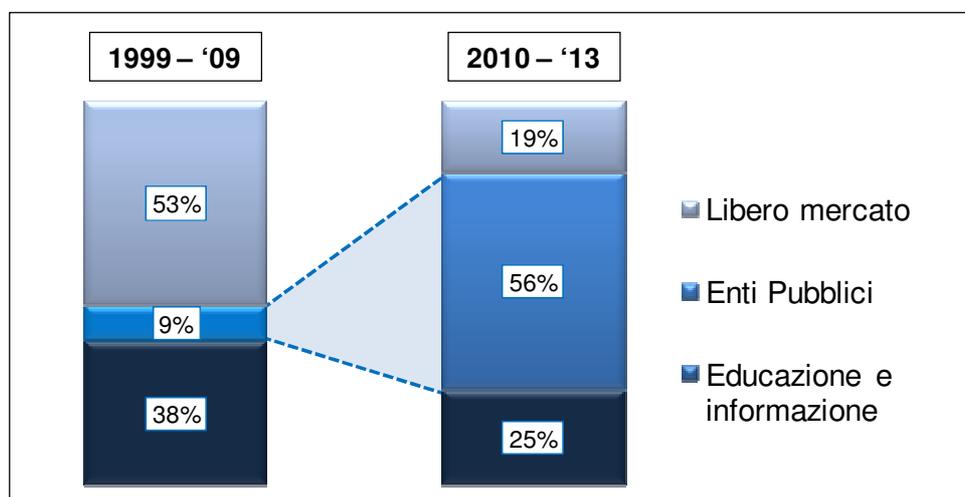
#### **4.4. La tutela dei cittadini: qualità dei servizi e trasparenza nella Pubblica Amministrazione**

La P.A. è indicata come l'area in cui i consumatori/cittadini risultano meno tutelati. Le ragioni di questa arretratezza sembrano risiedere da un lato negli scarsi livelli di efficienza e trasparenza del sistema pubblico italiano, dall'altro nella maggiore attenzione che i diversi stakeholders coinvolti nella tutela del consumatore hanno dedicato al libero mercato.

Gli intervistati indicano nella bassa qualità dei servizi erogati dalla P.A. l'area di maggior ritardo nella protezione dei consumi dell'Italia rispetto agli altri Paesi dell'Unione Europea, con l'eccezione dei nuovi entranti.

L'attesa per un crescente presidio nei confronti degli enti pubblici risulta perciò molto forte, sebbene tra gli intervenuti si registri una quota di "scettici" che si dice speranzosa ma non convinta che si verifichi un intervento deciso in questo ambito.

20) *Presidio nelle aree d'azione "Libero mercato, Enti pubblici, Educazione e informazione": ultimo decennio (1999-'09) vs. prossimo futuro (2010-13), % su totale risposte*



Fonte: Simmaco, interviste Luglio- Ottobre 2009

Uno strumento nuovo di tutela del cittadino nel rapporto con gli enti pubblici è contenuto nella nuova finanziaria, che prevede un obbligo di garanzia dei livelli di servizio previsti dalle Carte dei doveri della Pubblica Amministrazione. Nell'ottica del legislatore questi documenti

dovrebbero permettere un maggiore controllo dell'operato delle P.A. e dell'effettiva e funzionale erogazione dei servizi nei confronti dei cittadini.

Accanto all'introduzione di questo strumento, la finanziaria 2010 prevede un processo di modernizzazione complessiva della P.A. che si concentrerà attorno ad alcuni nodi focali:

- trasparenza;
- integrità e lotta alla corruzione;
- semplificazione della burocrazia
- digitalizzazione.

La necessità di migliorare la trasparenza e le modalità di contatto con la P.A. sono altrettanto sentite in tutti i cluster d'intervistati.

In questo ambito si prevede lo sviluppo all'interno delle Associazioni degli strumenti di tutela del consumatore come cittadino, ossia utilizzatore di beni e servizi essenziali forniti dal servizio pubblico in regime di monopolio.

Nell'area della Sanità, l'attenzione è puntata verso la riduzione alle soglie strettamente fisiologiche di disservizi con conseguenze fatali per i malati, e il miglioramento della tempistica di attesa di esami medici importanti per la salute. Il processo di digitalizzazione, che dovrebbe semplificare le comunicazioni tra enti sanitari e cittadini può essere un driver efficace di crescita della qualità.

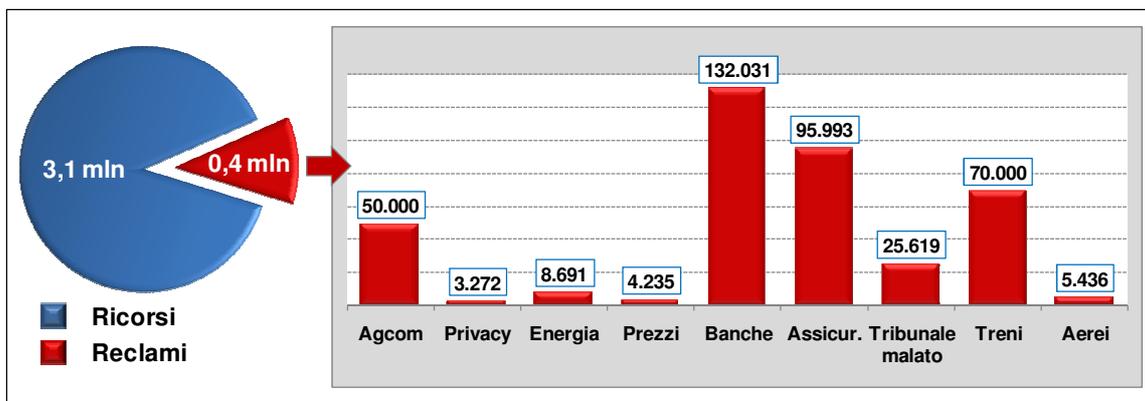
Per ottenere un miglioramento della tutela del consumatore nell'ambito dei servizi erogati dagli enti pubblici, un'innovazione importante potrebbe essere l'estensione della Class Action alla pubblica amministrazione. Tuttavia, l'attuale formulazione è stata giudicata dagli intervistati come inefficiente, in quanto non prevede il diritto al "risarcimento del danno": ottenuta una sentenza favorevole, i cittadini danneggiati dovrebbero adire ai percorsi ordinari per ottenere il risarcimento dovuto, con tempi e costi così elevati da annullare il beneficio derivante dal ricorso alla giustizia.

#### ***4.5. Accesso alla Giustizia: la tutela degli interessi e dei diritti diffusi***

La macchinosità dell'apparato giudiziario italiano, unita ad una quota elevata di reclami ha come effetto quello di rendere l'accesso dei consumatori alla giustizia estremamente

difficoltoso: sono infatti oltre 3,5 milioni le pratiche civili che vengono presentate ogni anno in Italia, composti per 3,1 milioni da ricorsi e per quasi mezzo milione da reclami.

21) La giustizia in Italia, numero di pratiche civili e dettaglio di reclami per settore (2008)



Fonte: elaborazione Simmaco su dati Sole 24 Ore, lunedì 19 ottobre 2009.

Proprio questo dato offre una prima spiegazione circa lo sviluppo in Italia dello strumento delle conciliazioni paritetiche e amministrative, della crescente indicazione da parte di numerosi intervistati della necessità di una riflessione sulle possibilità di sviluppo e miglioramento di questo strumento, come anche della necessità di introdurre, con la dovuta attenzione, strumenti di tutela degli interessi e dei diritti diffusi.

L'individuazione e definizione di *guidelines di settore* che inquadrino e guidino i singoli accordi tra imprese e associazioni dei consumatori è emerso, soprattutto tra le associazioni dei consumatori, come uno dei possibili spunti di riflessione in merito alle aree di miglioramento delle attuali modalità di conciliazione paritetica.

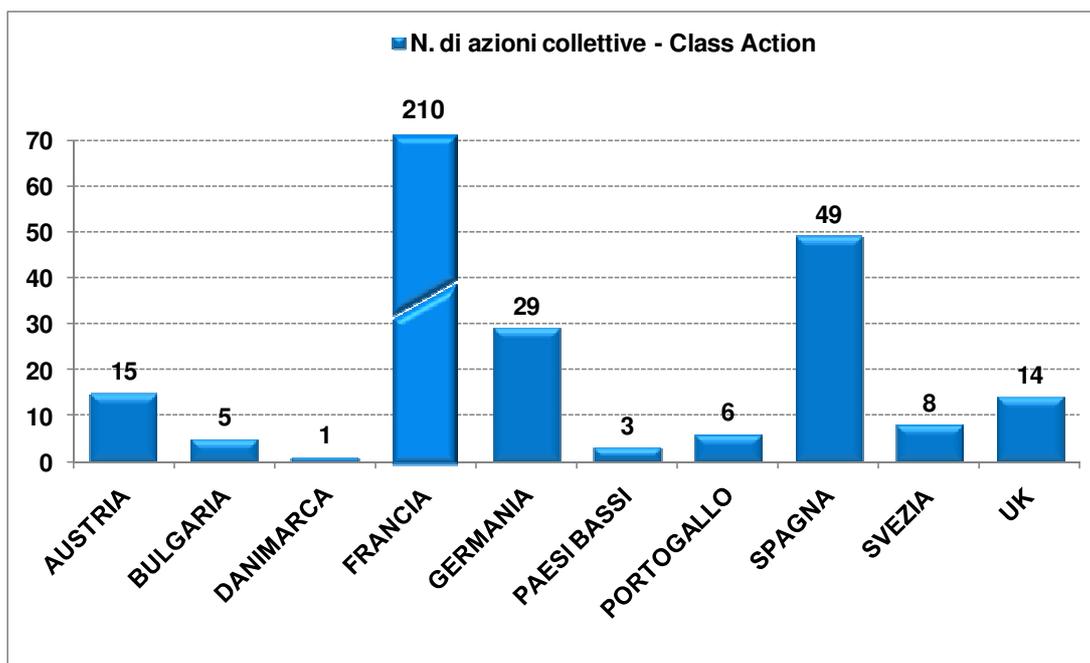
L'obiettivo dichiarato è quello di aumentare i livelli di omogeneità e trasparenza delle pratiche conciliatorie, avvicinando, settore per settore, i diversi player alle best practices di alcune aziende. Le modalità di gestione delle situazioni di conflitto tra azienda e consumatore variano infatti da impresa a impresa, e risultano meno definite e trasparenti soprattutto in quei settori in cui la customer care appare ancora scarsamente sviluppata.

Alcuni intervistati hanno avanzato delle perplessità circa la disponibilità a uniformarsi delle aziende che presentano i più alti livelli di customer care e che, contemporaneamente, possono già vantare una case history positiva per quanto riguarda la strada percorsa nell'ambito delle conciliazioni paritetiche. Questi soggetti potrebbero infatti valutare gli

“accordi di settore” come potenziali perdite di vantaggio competitivo rispetto alle altre aziende concorrenti.

L'altro tema relativo all'accesso alla giustizia emerso nel corso delle interviste è quello della class action, attualmente presente in 10 paesi Europei, cui si aggiunge la Finlandia, paese in cui a fine 2008 non si erano ancora registrati casi.

22) Numero di azioni collettive risarcitorie e paesi dell'Unione Europea in cui la class action è prevista (2008)



Fonte: Elaborazione Simmaco su dati Commissione Europea, The Consumer Market Scoreboard - 2nd edition

La formulazione con cui è stata prevista l'azione collettiva in Italia, a partire dal prossimo anno, suscita critiche da parte delle Associazioni, che valutano lo strumento, così come attualmente definito, come inutilizzabile da parte loro.

La class action viene indicata, come precedentemente ricordato, tra le principali “occasioni perse” nell’ultimo decennio per raggiungere un elevato livello di tutela del consumatore. Tale affermazione risulta collegata da un lato al ritardo nella sua introduzione rispetto a quanto

avvenuto in altri Paesi europei, in particolare Francia e Spagna (Tab.19), dall’altro alle caratteristiche della normativa italiana, che a parere degli intervistati risulta decisamente più limitante e meno tutelante sia se confrontata con la versione europea che con quella statunitense.

Nello specifico le associazioni dei consumatori evidenziano la necessità di facilitare l’accesso dei cittadini a questo strumento di tutela, estendendo l’azione alle associazioni stesse e non solo ai singoli consumatori e prevedendo il riconoscimento di un periodo di retroattività pari a un minimo di un anno, al fine di comprendere nella tutela casi recenti.

Accanto a queste richieste, volte a rendere efficace la class action, risulta invece aperto il confronto tra i diversi soggetti in riferimento alle sanzioni ai consumatori in caso di non riconoscimento dell’azione collettiva risarcitoria. Il legislatore ha infatti previsto, al fine di tutelare l’immagine delle aziende, l’introduzione di una somma a titolo di risarcimento del danno da corrispondere all’impresa citata in giudizio in caso di attacchi operati con malafede o colpa grave (e quindi con l’intento di danneggiare, piuttosto che ottenere risarcimento). Mentre la totalità delle aziende e numerosi esperti evidenziano la necessità di questa misura, alcune associazioni esprimono la propria contrarietà o perplessità, ritenendo che rappresenti un rischio e una limitazione eccessiva per il consumatore.

Aziende ed esperti, sottolineano inoltre l’importanza di prevedere un tentativo di conciliazione obbligatorio, che preceda l’inizio di una azione collettiva risarcitoria, al fine di appurare se vi sia la possibilità per le parti di accordarsi. Una soluzione che si inserisce a pieno nelle intenzioni di tutti i soggetti interessati: indicazioni a favore di un crescente ruolo delle ADR vengono infatti offerte sia dalle istituzioni europee che da quelle italiane, e sembrano trovare d’accordo sia associazioni che imprese.

#### ***4.6. L’educazione del consumatore***

Nelle riflessioni e negli approfondimenti incrociati con i testimoni privilegiati di questa ricerca l’educazione emerge come uno degli elementi caratterizzanti per i prossimi anni e le

valutazioni delle diverse categorie di esperti convergono nel prevedere una diffusione e una crescita delle iniziative in questo campo.

Ci sono diversi fattori che contribuiscono a spiegare questa previsione.

Innanzitutto si tratta di un'area in cui l'Italia soffre di un'arretratezza nei confronti di altri paesi europei e questa arretratezza penalizza lo sviluppo economico nel momento in cui molti prodotti e servizi diventano più complessi e richiedono uno stock informativo adeguato per essere selezionati con consapevolezza.

In secondo luogo si tratta di un terreno dove non si registrano forti aree conflittuali tra imprese ed associazioni per cui è relativamente facile costruire progetti comuni. L'obiettivo che i consumatori abbiano maggiori competenze e quindi selezionino meglio prodotti e servizi appare comune a tutte le forze in campo e anche se associazioni e imprese possono preferire progetti educativi con obiettivi più vicini ai propri specifici goal, appare facile costruire un impegno comune, tanto che l'educazione emerge come l'area più promettente per la collaborazione all'interno di Consumers' Forum.

Nell'ambito dell'educazione al consumo possono coesistere iniziative molto diverse, sia per ampiezza che per profondità e tutte generalmente hanno effetti positivi sulle popolazioni coinvolte. Questa relativa mancanza di controindicazioni contribuisce a rendere attrattiva questa area di intervento.

Per contro l'educazione richiede risorse rilevanti e i numeri coinvolti per determinare effetti sociali apprezzabili sono molto grandi. Nonostante l'uso di nuove tecnologie audiovisive consenta di ridurre parzialmente i costi, per coinvolgere strati rilevanti di popolazione occorre mettere in campo molte iniziative.

Proprio l'ampiezza del territorio da coprire può costituire un ostacolo perché gli impatti delle singole iniziative possono non essere molto visibili e quindi non è facile associare obiettivi di immagine ad iniziative di educazione al consumo che non operino su larga scala. D'altra parte la convergenza di forze e interessi di associazioni dei consumatori, imprese e istituzioni pubbliche può produrre una notevole mobilitazione di forze e risorse.

Il tema dell'educazione al consumo è particolarmente critico nel mondo dei servizi finanziari, dove gli acquisti richiedono una competenza significativa e dove scelte sbagliate possono costare care, ma dove anche il prezzo della standardizzazione, e quindi della mancanza di varietà e innovazione, può essere altrettanto elevato. Secondo le rilevazioni svolte da Ambrosetti per il Consorzio Patti Chiari, 8 italiani su 10 ignorano gli effetti di un incremento

dei tassi di mercato sui propri risparmi e sul mercato immobiliare. Quasi quattro italiani su dieci non sono in grado di effettuare operazioni finanziarie elementari come il calcolo del tasso di interesse e, paradossalmente, la mancanza di competenza si acuisce nelle giovani generazioni. Per i più anziani la partecipazione al mercato finanziario, anche attraverso la semplice accensione di un conto corrente, raddoppia la cultura finanziaria, segno di un'importante componente di learning by doing.

La più ridotta scolarità italiana e le basse performance che registrano i nostri studenti nei confronti internazionali possono contribuire a spiegare questa arretratezza.

In paesi come l'Australia e il Canada sono soprattutto le Associazioni delle banche che promuovono programmi di educazione finanziaria che agiscono sia nelle istituzioni scolastiche che presso altri gruppi di cittadini. In Gran Bretagna è l'Autorità indipendente Financial Service Authority, che rappresenta una delle maggiori realtà nella promozione della cultura finanziaria, con un approccio integrato a livello di sistema paese, che promuove diversi programmi tarati sui fabbisogni di gruppi differenti.

## **5. ELENCO INTERVISTATI**

### In ordine alfabetico:

1. Francesca Arnaboldi – Confconsumatori
2. Anna Bartolini – Consiglio dei Consumatori Unione Europea
3. Marco Bragadin – Tele 2
4. Giacomo Carbonari – ANIA (Associazione Nazionale Imprese Assicuratrici)
5. Gianni Cavinato – ACU (Associazione Consumatori Utenti)
6. Antonio Catricalà – Presidente AGCM
7. Stefano Crippa - Federdistribuzione
8. Sabrina Diella – Unioncamere
9. Massimiliano Dona – Unione Nazionale Consumatori
10. Giovanni Ferrari – La casa del consumatore
11. Ivo Ferrario – Centromarca

12. Mario Finzi – Assoutenti
13. Giuseppe Garibaldi – Eni
14. Emanuela Goggiamani – AGCM
  
15. Manuela Kron – Nestlè
16. Paolo Landi – Adiconsum
  
17. Antonio Liroso – Ex Garante per la sorveglianza dei prezzi
18. Antonio Longo – Movimento di Difesa del Cittadino
19. Roberto Malaman – Autorità per l'energia elettrica e il gas
20. Baldo Meo - Autorità Garante della Privacy
21. Maria Migliorato – Enel
22. Maria Teresa Mitilieri – Min. Sviluppo Economico (Divisione XIII – Progetti per i consumatori)
23. Lorenzo Miozzi – Movimento Consumatori
24. Donata Monti – ABI (Associazione Bancaria Italiana)
25. Corrado Passera – Intesa San Paolo
26. Paolo Piccari – Unione Nazionale Consumatori
27. Carlo Pileri – ADOC
28. Amedeo Piva - Trenitalia
29. Francesco Pizzetti – Presidente Autorità Garante della Privacy
30. Pietro Praderi – Lega Consumatori
31. Riccardo Quintili – Il Salvagente
32. Giuseppe Rinaldi - Telecom
33. Stefano Robba – Kraft
34. Dino Santina – Dirigente “Politiche per i consumatori e gli utenti”, regione Lombardia
35. Francesco Silva - Economista
36. Vincenzo Soprano – Trenitalia
37. Giustino Trincia – Cittadinanzattiva
38. Mauro Ugolini – Intesa San Paolo
39. Luca Virginio – Barilla

40. Pietro Talarico – Dirigente “Politiche per i consumatori e gli utenti”, regione Marche
41. Rosario Trefiletti – Federconsumatori
42. Antonella Turci – Responsabile Politiche Consumatori Toscana
43. Sergio Veroli – Presidente Consumers' Forum
44. Rachele Vescio – Min. Sviluppo Economico (Divisione XIII – Progetti per i consumatori)
45. Andrea Vianello – Giornalista RAI