

Capitolo settimo - Servizi postali	121
7.1 - I dati del PiT Servizi	121
7.2 - A proposito del caro prezzi	125
7.3 - Approfondimento: Poste Italiane e campagna "Obiettivo barriere"	125
Capitolo ottavo - Conclusioni e proposte generali	127
APPENDICE	131
1. - I dati di carattere generale sul servizio	131
2. - Il Sistema PiT e il territorio	137
RINGRAZIAMENTI	140
ALLEGATI	141
Allegato 1 - Proposte elaborate da Consumatori Indipendenti per la Finanziaria 2004	141
Allegato 2 - Documento sui Principi fondamentali della politica dei consumatori della nuova Europa	145
Allegato 3 - Carta di Genova 2003	151
Allegato 4 - Bando del Premio Roberto Villirillo - Buone Pratiche nei Servizi Di Pubblica Utilità	155

PREMESSA

Quella che viene qui esposta è la **quarta Relazione annuale** sui rapporti tra consumatori e servizi di pubblica utilità in Italia elaborata, sulla scorta delle informazioni e dei dati raccolti nel corso del suo quarto anno di attività, da PiT Servizi (il servizio di tutela integrata dei diritti dei consumatori promosso dai Procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva nel 1999 con il patrocinio e il sostegno della Commissione Europea DG Sanco - tutela della salute e dei consumatori). Il titolo che abbiamo dato a questa edizione - *I servizi di pubblica utilità: Authority e consumatori per una tutela integrata* - rappresenta, in definitiva, il tema conduttore e al tempo stesso la principale via di uscita dai molteplici problemi che vengono segnalati nei materiali che verranno qui illustrati. La Relazione,¹ come noto, attinge principalmente al materiale raccolto ed elaborato attraverso il data base e la sala operativa centrale di PiT Servizi ma contiene un significativo contributo grazie ai dati e alle informazioni provenienti dal territorio nazionale, in particolare dai servizi d'informazione e assistenza aperti a Torino, Conegliano Veneto, Forlì, Cesena, Catania, Cagliari e Milano, dove nel corso dell'anno appena trascorso Cittadinanzattiva, grazie al sostegno del Ministero delle Attività Produttive², sta promuovendo l'istituzione di servizi locali d'informazione, assistenza e intervento a favore dei consumatori. E' opportuno ricordare che i dati che verranno presentati, pur **non avendo alcuna pretesa di rilevanza dal punto di vista statistico**, consentono però di individuare una serie di *segnali, di "spie" o di indicatori delle più rilevanti situazioni critiche* che sperimentano i consumatori allorquando essi entrano in contatto con i servizi di pubblica utilità. Il fatto stesso che si sia giunti alla IV relazione annuale fornisce numerosi elementi di confronto rispetto alla interpretazione fornita nei diversi anni al materiale raccolto e conferma che esso possa essere

¹ Questa relazione è il frutto di un lavoro congiunto che ha coinvolto l'équipe di persone che presso la sede centrale di Cittadinanzattiva seguono le politiche di tutela dei diritti dei cittadini-consumatori promosse dalla rete dei Procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva: Giustino Trincia, Liliana Ciccarelli, Marcella Cinelli, Tiziana Toto, Sara Femiano, Mariano Votta, Ettore Lupo, Tina Napoli e Rodolfo Schiavo.

² Cfr. il Progetto Consumattivo realizzato da Cittadinanzattiva con il contributo del Ministero delle attività Produttive ai sensi dell'art.16 della legge 57/2001.

considerato come un **termometro del rapporto tra i cittadini e i servizi** presi in considerazione. E' utile ribadire ancora una volta che questa relazione, in sintonia con il Movimento da cui proviene, viene elaborata dal **punto di vista dei cittadini-consumatori** e dunque ha volutamente una sua parzialità, non avendo per di più la pretesa di esaurire il complesso insieme di aspetti inerenti lo stato dei servizi di pubblica utilità nel nostro Paese. La quarta Relazione di PiT Servizi è divisa in due parti, completate da un'appendice e dagli allegati. **La prima parte** fornisce lo **scenario** della relazione e si divide in due capitoli. Il *primo capitolo* fornisce la valutazione orizzontale dei servizi, dunque **i principali elementi di valutazione alla luce delle cinque questioni poste** (mancanza d'informazioni, conflittualità e scarsa qualità, gli ambiti più coinvolti dalle segnalazioni; i servizi oggetto delle proteste; l'accessibilità e la sicurezza; i principali fattori di sofferenza dei servizi). Il secondo capitolo fornisce invece alcune **chiavi di lettura** (liberalizzazione e paradossi; autorità sì, purché vere; tutelati se ci riesci).

La **seconda parte** è dedicata all'analisi più specifica dei **singoli settori** ed è suddivisa invece in otto capitoli (energia, pubblica amministrazione, telecomunicazioni, servizi assicurativi, servizi bancari, trasporti, servizi postali, conclusioni e proposte). All'interno di ogni capitolo sono poi contenuti degli approfondimenti, riguardanti essenzialmente dei *focus tematici*, *campagne* ed *iniziative* condotte dai Procuratori dei cittadini del Movimento (nuovi contatori Enel ed emergenza estate; garante del contribuente; progetto Sempliciter realizzato con il Formez; tariffe telefoniche; protocollo Rc auto; l'analisi civica dei contratti bancari Unicredit; il dossier "Mobilità ad ostacoli; le barriere architettoniche abbattute negli uffici postali).

In **appendice** sono ospitate, infine, informazioni generali sulla struttura centrale del PiT Servizi e sui servizi locali d'informazione, assistenza e intervento che i colleghi dei procuratori dei cittadini stanno attivando all'interno delle Assemblee locali di Cittadinanzattiva.

Gli **allegati** sono costituiti dal documento che **Consumatori Indipendenti** (il raggruppamento creato nel 2003 da *Cittadinanzattiva*, *Confconsumatori*,

Movimento Consumatori, Movimento difesa del cittadino e Unione nazionale consumatori) ha elaborato e presentato per la Legge Finanziaria 2004; dal documento sui **Principi fondamentali della politica dei consumatori della nuova Europa** - diritti, strumenti, attori - che il Cncu ha presentato a Roma, lo scorso 20 novembre, al Consiglio dei Ministri dell'UE e alla Commissione Europea nell'ambito del semestre di presidenza italiana della UE; dalla **Carta di Genova 2003** (del 13 novembre) con la quale il Cncu invita il Governo a farsi interprete e parte attiva affinché i contenuti e gli obiettivi emersi dalla V sessione programmatica Cncu - Regioni siano portati all'attenzione dei lavori del semestre europeo; dal Bando relativo al **Premio Roberto Villirillo - Buone Pratiche nei Servizi di Pubblica Utilità**, edizione 2003, promosso per il terzo anno consecutivo dai procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva, intestato, da quest'anno, ad un giovane dirigente calabrese del Movimento scomparso prematuramente. Roberto era un dipendente pubblico, fortemente impegnato a promuovere e tutelare i diritti dei cittadini e a promuovere un diverso modo di porsi della pubblica amministrazione nei confronti della cittadinanza e delle organizzazioni d'impegno civico.

PARTE PRIMA

LO SCENARIO

CAPITOLO PRIMO

UNA VALUTAZIONE TRASVERSALE DEI SERVIZI: CINQUE QUESTIONI APERTE

La quarta Relazione annuale di PiT Servizi, riferita al periodo giugno 2002/ giugno 2003, costituisce una ulteriore conferma dei *principali punti critici* del rapporto tra i cittadini-consumatori e il sistema dei servizi di pubblica utilità nel nostro Paese e segnala l'urgenza di adeguate misure in grado di superare un modo d'intendere e di attuare il processo di liberalizzazione dei servizi che non riesce a dare la dovuta centralità al punto di vista del cittadino-consumatore.

I dati e i trend che la relazione evidenzia confermano infatti ostacoli ormai noti ma non ancora rimossi, nonostante il passare degli anni, in ordine alla possibilità per il consumatore di essere adeguatamente informato, di poter esercitare i propri diritti e le proprie responsabilità, di fare scelte pienamente consapevoli, di poter contribuire al miglioramento degli standard di qualità di molteplici servizi e di poter prevenire o almeno gestire positivamente i molteplici fattori di conflitto che ancora caratterizzano il suo rapporto con le aziende e le pubbliche amministrazioni.

La crisi economica internazionale che attanaglia da ormai due anni il nostro Paese – secondo la Banca d'Italia³ la stagnazione più lunga degli ultimi 50 anni - non può costituire da sola una valida giustificazione al perdurare di questi problemi. Anzi, essa dovrebbe fornire la spinta decisiva per rimuovere quella *sindrome di Penelope* che sembra caratterizzare il modo con cui l'Italia procede nell'adeguarsi alle linee guida della concorrenza tracciate da anni dalla Commissione Europea.

I cittadini consumatori sono infatti tra le principali vittime di una cultura della competizione nell'area dei servizi di pubblica utilità in cui hanno ancora scarso peso fattori che dovrebbero promuovere e sostenere la loro fiducia, quali la disponibilità di informazioni chiare e trasparenti, dunque la possibilità di

³C.f.r. Intervento del vice direttore generale della Banca d'Italia, Pierluigi Ciocca, all'Assemblea annuale della società degli economisti a Salerno, 25 ottobre 2003.

comparare le offerte; l'adeguatezza degli standard, l'accessibilità ai servizi nel rispetto del principio del servizio universale; la capacità di dirimere le controversie con procedure efficaci, tempestive e non dispendiose; una politica dei prezzi e delle tariffe flessibile e in grado di cogliere il momento generalizzato di crisi e di difficoltà, e non solo caratterizzata dalla più sfrenata rincorsa alla tutela degli interessi corporativi.

Lo scenario tracciato dai dodici mesi a cui fa riferimento questa relazione sottolinea dunque l'esigenza a cui si richiama il titolo di questa Relazione: **assicurare, attraverso un efficace sistema di regolazione delle Autorità indipendenti, l'esercizio di quelle responsabilità pubbliche e di quelle forme di partecipazione civica e di tutela dei diritti che sono indispensabili** per mettere in condizione i cittadini-consumatori di esercitare la funzione di arbitro, propria di una vera economia di mercato. E' questo quello che noi intendiamo con l'espressione **tutela integrata**: coniugare un auspicabile salto di qualità nell'azione delle Autorità indipendenti di regolazione, con il rafforzamento degli strumenti di *tutela dei propri diritti* e di *partecipazione civica*, disponibili per i cittadini-consumatori. E' questa una condizione per noi indispensabile non solo per fare passi in avanti sul versante degli standard di qualità, accessibilità, sicurezza, trasparenza e risolvibilità delle controversie, nei servizi di *trasporto, postali, assicurativi e finanziari, di telecomunicazione, dell'acqua, della luce, del gas e naturalmente della pubblica amministrazione* e per rilanciare, di conseguenza, quella liberalizzazione di questi fondamentali servizi che sembra essersi completamente arenata.

A dare forza a questo tipo d'indirizzo, dal punto di vista delle stesse Autorità di regolazione, dovrebbe esserci la seria presa in considerazione delle novità introdotte da quel *IV Comma dell'articolo 118 della nostra Costituzione*⁴ che conferisce *un rilievo costituzionale al principio della cittadinanza attiva* e la ricchezza

⁴ "Stato, regioni, province, città metropolitane e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà".

di spunti di riflessione e di orientamenti fornita dal recente *Libro Verde della Commissione Europea sui Servizi d'interesse generale*⁵.

Lo scenario di fondo in cui si colloca l'insieme d'informazioni e di dati che scaturiscono da questa quarta Relazione è rappresentato appunto dalla necessità di un'azione congiunta delle Autorità di regolazione e delle Organizzazioni di tutela dei diritti dei cittadini-consumatori per assicurare quella tutela integrata dei diritti oggi mancante nei servizi di pubblica utilità nel nostro Paese.

Ci sembra comunque necessario, a questo punto, entrare più nel merito della Relazione PiT Servizi, ricordando preliminarmente *cosa s'intenda* per ognuna delle cinque questioni emergenti che caratterizzano il rapporto tra i cittadini-consumatori e i servizi di pubblica utilità.

- x La scarsa qualità - A questa categoria generale sono stati ricondotti tutti i casi riguardanti in maniera prevalente aspetti connessi all'adeguatezza dei servizi, cioè alla rispondenza del servizio a un sistema di standard; al livello di soddisfazione dei suoi utenti; alla capacità delle aziende e delle amministrazioni di garantire i livelli di servizio dichiarati.
- x **La mancanza di informazione e la scarsa trasparenza** - Sono state incluse in questa categoria interpretativa tutte quelle segnalazioni in cui sono risultate prevalenti l'assenza di trasparenza e/o la carenza d'informazioni sui contratti, le procedure, le modalità di erogazione di un determinato servizio.
- x **L'accessibilità** - Con questo termine si è intesa l'impossibilità o l'estrema difficoltà per il cittadino di accedere a - o di poter continuare a usufruire di - un determinato servizio a causa di ostacoli di tipo fisico o economico. Sono stati inclusi in questa categoria tutti quei casi in cui la questione dell'accessibilità è risultata essere preponderante.

⁵ Documento della Commissione Europea (COM 2003) 270 def.

- x La **conflittualità** - In questa categoria sono stati raggruppati tutti i casi riguardanti situazioni ormai dichiarate di aperta conflittualità tra il cittadino e l'azienda o l'ente. Si è fatto cioè riferimento alle situazioni che hanno dato vita a procedure formali per dirimere la controversia insorta o a una esplicita messa in discussione, da parte degli utenti, dei contratti che regolano la fornitura o l'erogazione di un determinato servizio.
- x La **sicurezza** - Sono stati inclusi in questa categoria tutti quei casi connessi in maniera preponderante alla sicurezza fisica delle persone e al rispetto della loro riservatezza.

Per quanto riguarda *l'uso che verrà fatto in questa sede di tali questioni*, possiamo dire che esse sono delle categorie con le quali abbiamo classificato i casi raccolti da PiT Servizi e che possono essere considerate anche come *criteri di valutazione dei servizi di pubblica utilità*. Si tenga presente che per questa *quarta Relazione* sono stati considerati complessivamente **4.755 casi**, raccolti in dodici mesi rispetto ai **4.150** della terza edizione (raccolti però in quattordici mesi), con **un aumento del 14,6%** (che rapportato ad uno stesso periodo di riferimento, cioè 12 mesi, corrisponderebbe al 33,6%). Non si è potuto pertanto considerare, perché non è stato possibile catalogarli e inserirli nel data base, le migliaia di contatti con il servizio avvenuti tramite gli accessi al sito internet di Cittadinanzattiva (www.cittadinanzattiva.it). E' opportuno chiarire la portata di carattere nazionale della relazione, tenendo conto che il **36,4%** delle segnalazioni provengono dalle regioni del **nord** del Paese, il **26,5%** da quelle del **centro** e il **37,1%** da quelle del **sud**. Ben il **95,8%** delle segnalazioni sono state fatte da **singoli cittadini**, con una crescita di circa 6 punti percentuali rispetto alla precedente relazione, a conferma del progressivo emergere di quella figura del *consumatore attivo* a cui si ispira il dibattito più recente in tema di politiche di tutela dei consumatori⁶. Passiamo ora ad esaminare la prima tabella riepilogativa che prendendo in esame le due ultime relazioni di PiT Servizi, fornisce la possibilità di effettuare una interessante comparazione.

⁶ Cfr. **Il Consumatore Attivo** - Istruzioni per l'uso dei servizi pubblici e strumenti di tutela dei diritti, Giustino Trincia, Editori Riuniti (2003).

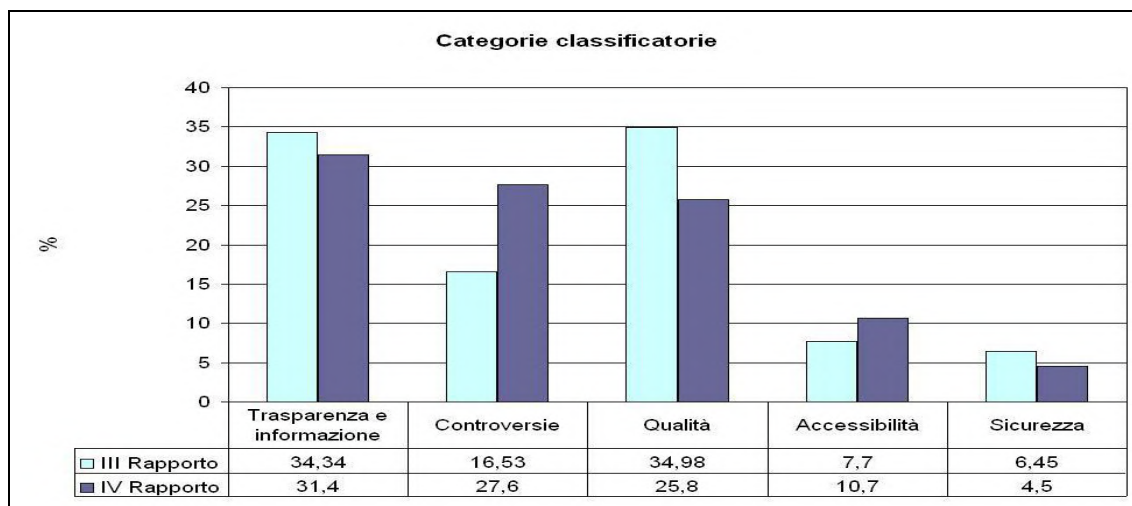


Figura n. 1 Fonte: Cittadinanzattiva-Procuratori dei cittadini - IV Relazione Pit Servizi 2002/2003

La **Figura n. 1**, mostra come nei 12 mesi presi in considerazione dalla relazione, delle cinque questioni problematiche del rapporto tra consumatori e servizi di pubblica utilità, sono tre - la *mancaanza d'informazione* e la scarsa *trasparenza*, la *conflittualità* e la *scarsa qualità dei servizi* - quelle che emergono in maniera preponderante, con un peso percentuale rilevante (rispettivamente del 31,4%, del 27,6% e del 25,8%). Da segnalare il permanere di una rilevante quantità di segnalazioni dell'aspetto *mancaanza d'informazione che risulta essere il principale fattore critico*, pur segnando una leggera flessione in valori assoluti rispetto all'anno precedente. Colpisce soprattutto, rispetto alla precedente relazione, il *forte aumento delle segnalazioni inerenti la conflittualità (+ 11%)* a cui corrisponde la diminuzione di quelle riguardanti la qualità (-10%) che comunque rimane su valori assoluti molto alti. E' comunque da rilevare che per la prima volta nell'esperienza di PiT Servizi, l'aspetto della *qualità* non rappresenta il principale valore critico, il che costituisce il segno di un indubbio miglioramento. Resta il fatto che l'80% delle segnalazioni raccolte dal servizio sono polarizzate attorno a tre delle cinque categorie generali prese in considerazione. Da non trascurare, inoltre, l'incremento delle segnalazioni riguardanti l'*accessibilità* ai servizi (+ 3%), a conferma del peso del fattore tariffe e la diminuzione, invece, delle segnalazioni riguardanti la *sicurezza* (-2%), il che non deve però far abbassare la guardia, proprio per il valore in se che ogni segnalazione concernente la sicurezza contiene.

E' chiaro, anzitutto, che occorre interpretare le cinque questioni all'interno dei diversi servizi presi in considerazione, proprio per le differenti cause che le specifiche situazioni rappresentano. Nei servizi bancari, dell'energia e della pubblica amministrazione la prima questione aperta è rappresentata dalla carenza di trasparenza e d'informazione in senso stretto. La questione conflittualità è, invece, al primo posto nelle telecomunicazioni e nei servizi assicurativi. Per i servizi postali e per i trasporti, il primo fattore di sofferenza nei rapporti con i cittadini-consumatori rimane, invece, quello della qualità (a causa per es. dei ritardi). Su ciò si ritornerà comunque più in dettaglio nella seconda parte della Relazione.

Rispetto alla situazione generale si può però dire che la concentrazione attorno ad alcune aree particolarmente critiche fornisce comunque una chiara indicazione da un lato su *dove occorre intervenire* e, dall'altro, sulla *necessità d'integrare* e di rafforzare l'azione delle Autorità di regolazione e delle Organizzazioni di tutela dei consumatori e degli utenti, riconoscendo a queste ultime e agli stessi utenti dei servizi un ruolo più incisivo e maggiori strumenti d'intervento. Queste indicazioni forniscono ovviamente un prezioso suggerimento su dove concentrare le proprie energie e i propri sforzi anche per le aziende erogatrici e per la stessa amministrazione pubblica.

1.1. I principali aspetti critici: scarsa informazione, conflittualità e qualità

Può essere interessante a questo proposito esaminare più da vicino, con l'ausilio delle figure seguenti, la tipologia di segnalazioni riguardanti **la mancanza d'informazione, la scarsa trasparenza** (fig.2), **la conflittualità** (fig.3) e **la scarsa qualità** (fig.4) fatte dai cittadini a PiT Servizi.

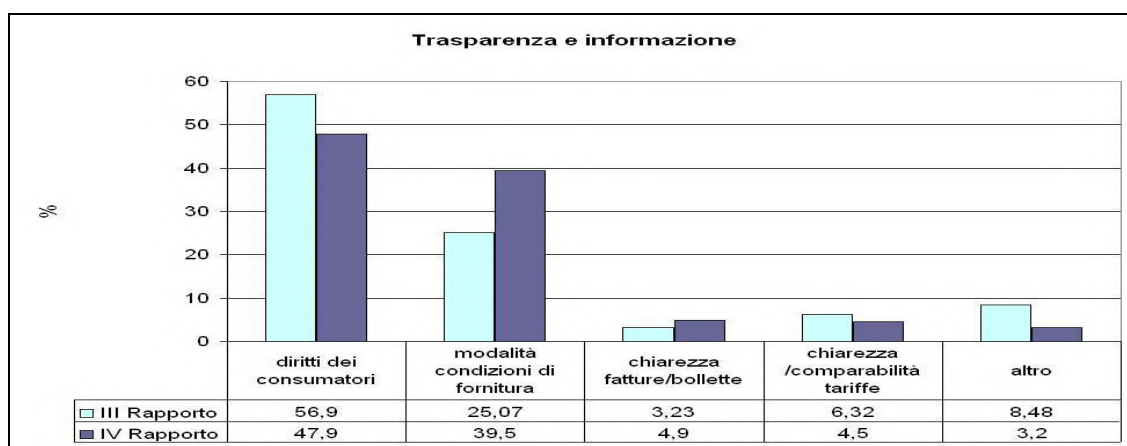


Figura n. 2 fonte: Cittadinanzattiva-Procuratori dei cittadini IV Relazione PiT Servizi 2002/2003

La **figura n. 2** evidenzia complessivamente come le aziende erogatrici dei servizi di pubblica utilità siano soprattutto impegnate in attività di comunicazione verso i cittadini-consumatori che non riescono però a garantire il livello d'informazione e di trasparenza che viene invece richiesta. Sembra di trovarci davanti alla conferma di quanto sia *preponderante la comunicazione di tipo commerciale*, orientata cioè alla pubblicità dei servizi e dei prodotti, *rispetto a quella, molto più di merito e di sostanza, considerata prioritaria dai cittadini consumatori*. Più in particolare la figura fa emergere una forte crescita delle segnalazioni relative alla *inadeguata conoscenza da parte dei consumatori delle modalità e delle condizioni della fornitura di servizi richiesta* (es. costi dei servizi, funzionamento dei servizi, modalità di stipula, condizioni e voltura dei contratti, disattivazione dei servizi, sostituzione contatori, ecc.), con un passaggio di queste segnalazioni dal 25% al 39,5% (+14%), in un solo anno. Dato che conferma una riduzione dell'attenzione delle aziende a curare questo aspetto e/o una maggiore sensibilità dei consumatori verso di esso. Colpisce, nuovamente, la denuncia che i cittadini fanno del permanere di una *forte difficoltà ad acquisire un'adeguata conoscenza dei propri diritti*, in quanto consumatori, nell'area dei servizi di pubblica utilità. Il perdurare di valori molto alti, il 47,9% (seppure con una riduzione del 9% rispetto alla scorso anno), dopo il boom del 2002 (con il 56,9%), può essere letto da un lato come un miglioramento ma, dall'altro, come un chiaro indicatore del tanto che ancora le aziende e le amministrazioni pubbliche devono fare per informare

correttamente i rispettivi clienti o utenti riguardo i loro diritti. Resta attuale, a tale riguardo, l'indicazione fornita precedentemente di un necessario rafforzamento dei sistemi d'informazione e di assistenza al cittadino-consumatore, siano essi interni alle imprese, o esterni ed indipendenti rispetto allo stesso sistema produttivo, come quelli forniti da alcune organizzazioni civiche di tutela dei cittadini-consumatori.

La maggiore attenzione rivolta dalle aziende *al miglioramento della chiarezza delle fatture e delle bollette di consumo*, emersa lo scorso anno, non viene confermata quest'anno, con l'aumento dei casi segnalati dell'1,7% (dal 3,2% al 4,9%). In diminuzione, invece, dell'1,8% (dal 6,3% al 4,5%) i casi che segnalano il problema della difficoltà nella comparabilità delle tariffe, ma, come vedremo più avanti nella II parte della relazione, va considerata a parte la spinosa questione del settore della telefonia mobile.

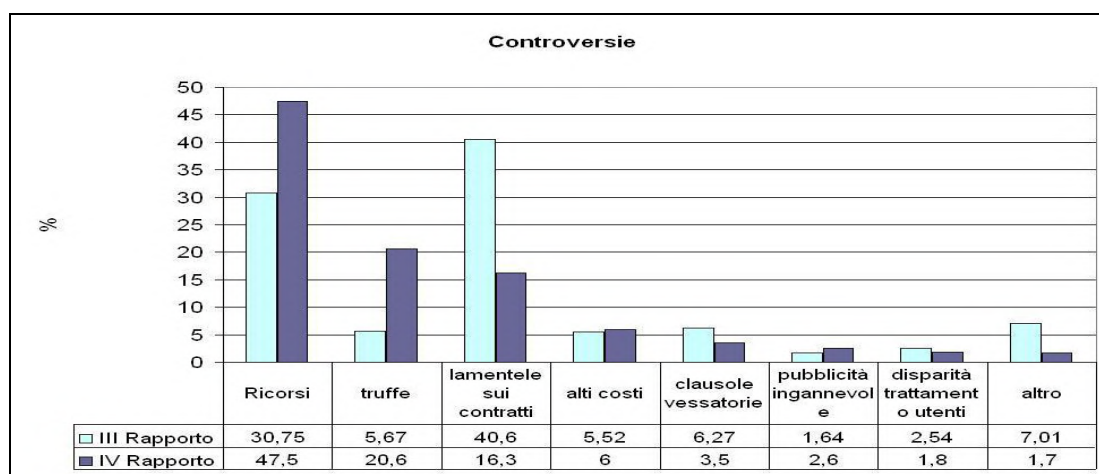


Figura n. 3 fonte: Cittadinanzattiva-Procuratori dei cittadini IV Relazione PiT Servizi 2002/2003

La **figura n. 3**, sulla **conflittualità**, rappresenta in effetti uno degli elementi di forte novità di questa Relazione annuale, proprio per il netto incremento di casi riguardanti situazioni ormai dichiarate di aperta conflittualità tra il cittadino e l'azienda o la pubblica amministrazione, passati in un anno dal 16,5% al 27,6% (con un + 11%). Il quadro è abbastanza chiaro dal punto di vista della fenomenologia di ciò che alimenta questa maggiore tensione tra cittadini-consumatori ed aziende erogatrici: i ricorsi rispetto a provvedimenti e decisioni prese; le denunce per truffe subite; le lamentele sui contratti e sugli alti costi dei

servizi; le proteste sulle forme di pubblicità ingannevole, ecc.. L'incremento della questione conflittualità risente certamente dei fenomeni negativi di massa, nei rapporti tra consumatori e aziende, verificatisi negli ultimi dodici mesi e che certamente PiT Servizi non poteva non registrare. Tra questi si possono ricordare, a titolo esemplificativo, le vicende delle *polizze assicurative Rc Auto* (dove l'inversione di tendenza c'è stata solo grazie al protocollo firmato da nove Associazioni dei consumatori con il Governo e l'Ania, il 5 maggio di quest'anno); dei *numeri telefonici a tariffazione speciale 709*; dei *contratti finanziari My Way/For You, delle obbligazioni Cirio e dei titoli Argentini*, per non dimenticare la questione più generale *dell'esplosione dei prezzi e delle tariffe* in atto nel nostro Paese da ormai due anni, imputata molto strumentalmente all'euro ed alimentata invece dai ritardi accumulati nella liberalizzazione, dalla mancanza di adeguate politiche pubbliche a tutti i livelli di controllo e di sanzione nei confronti di non poche categorie operanti nella filiera che dal produttore conduce al consumatore finale.

Ad aggravare il peggioramento della questione conflittualità nei rapporti tra soggetti erogatori di servizi e i cittadini-consumatori, vi è anche il protrarsi della mancanza di adeguate risposte in aspetti cruciali, quali:

- f* l'esigenza di un ruolo più incisivo (spesso, in realtà, del tutto assente) delle Autorità di regolazione, nella fase di risoluzione dei contrasti tra consumatori e aziende;
- f* la necessità di una messa a regime dei sistemi di prevenzione e poi di conciliazione extragiudiziale dei conflitti;
- f* l'urgenza dell'introduzione della azione legale collettiva (class action) e di una modifica della legge n. 281 del 1998 sulla tutela dei diritti dei consumatori, per conferire più poteri (insieme, aggiungiamo noi, a più responsabilità) alle Associazioni di tutela dei consumatori e degli utenti;
- f* il contemporaneo ripristino di quel giudizio secondo equità (da parte dei giudici di pace), per dirimere quei casi di carattere squisitamente individuale non riconducibili quindi alle azioni collettive che è andato

perso con il provvedimento governativo⁷ più noto come decreto salva compagnie (assicuratrici) che ha comunque prodotto una riduzione secca degli standard di tutela dei consumatori⁸.

Non vi è però alcun dubbio che il peso esercitato dalla questione conflittualità debba chiamare direttamente in causa le responsabilità e le politiche adottate dalle aziende erogatrici dei servizi, chiamandole ad un profondo ripensamento del loro modo di porsi nei confronti dei cittadini consumatori. Si sottolinea in questa sede la rilevanza delle iniziative volte a prevenire un contenzioso che non è un buon servizio per nessuno (a parte forse di chi agisce solo in funzione dell'azione legale), e dalle modalità con cui gestire gli eventuali conflitti in tempi rapidi, con modalità snelle e costi contenuti. L'insieme di queste politiche dovrebbero essere prese in considerazione anche perché destinate ad assumere, esse stesse, un valore aggiunto competitivo.

Passiamo ad analizzare la **figura n.4**, riguardante la questione della **qualità dei servizi**.

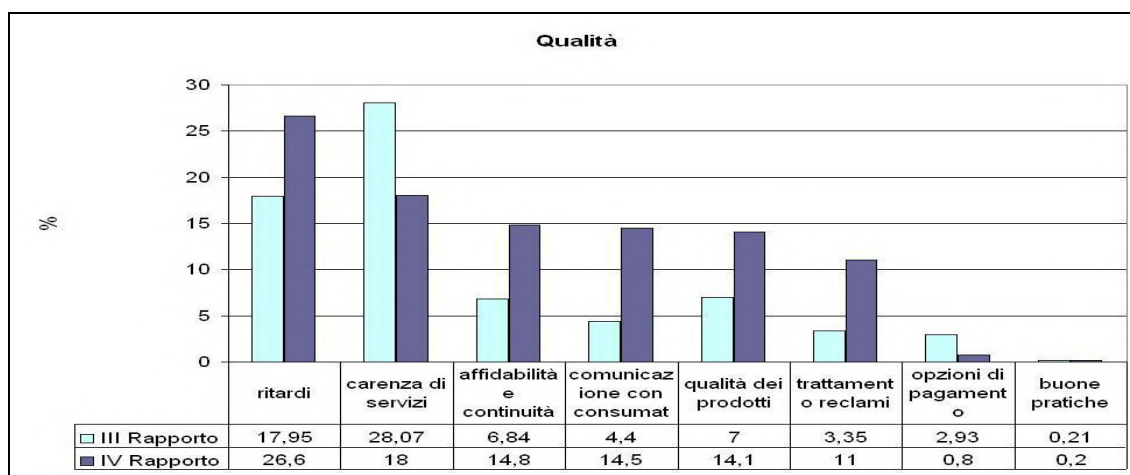


Figura n 4 Fonte: Cittadinanzattiva-Procuratori dei cittadini - IV Relazione Pit Servizi 2002/2003

Per quanto riguarda la **qualità**, la fig. 4 sottolinea nuovamente il fatto che essa non sia più la principale questione di criticità dei rapporti tra cittadini-

⁷ D.L. 8 febbraio 2003 n.18 convertito in legge 7 aprile 2003 n.63.

⁸ Sul punto è corretto ricordare che il Ministro Marzano, in base all'impegno sottoscritto il 5/5/2003 con le Associazioni dei consumatori, sta operando per proporre un apposita iniziativa legislativa sulla class action che trova sensibili molte forze parlamentari di maggioranza e di opposizione.

consumatori, pubblica amministrazione ed aziende erogatrici servizi di pubblica utilità. E' fondamentale non sottovalutare che stiamo comunque parlando del 25,8% delle segnalazioni pervenute e di un aspetto comunque di primaria importanza. Occorre poi integrare questo dato generale con la situazione osservata all'interno dei singoli servizi, e questo potrà essere fatto nella seconda parte della Relazione, dove emergeranno differenze anche molto significative. L'insieme dei dati evidenzia però una certa disomogeneità negli interventi promossi dalle aziende rispetto ai diversi aspetti della qualità del servizio. Le luci e le ombre che ne emergono, senza sottovalutare gli aspetti positivi e di miglioramento, mettono però in evidenza l'intenso lavoro ancora da effettuare da parte delle aziende e delle pubbliche amministrazioni, per assicurare standard di qualità più omogenei rispetto alle attese dei cittadini consumatori.

Più in particolare è molto significativo, *in termini negativi*, l'aumento delle segnalazioni riguardanti i *ritardi nella fornitura* dei servizi, passati dal 17,9% al 26,6% (+9%), la *cura della comunicazione* con i consumatori, passati dal 4,4% al 14,5% (+9%), il *trattamento dei reclami*, passati dal 3,3% all'11% (+8%), *l'affidabilità e la continuità dei servizi forniti*, passati dal 6,8% al 14,8% (+8%) e della *qualità dei prodotti*, passati dal 7% al 14,1% (+7%), dato questo ultimo interessante anche perché in effetti PiT Servizi, fino ad ora, ha concentrato la propria azione, per scelta iniziale, "solo" sul versante delle relazione tra cittadini-consumatori, i servizi di pubblica utilità e la pubblica amministrazione.

In *termini positivi* va invece registrata la diminuzione dei casi inerenti la *carenza dei servizi*, passati dal 28% al 18% (-10%), probabile segno di una crescita di attenzione da parte delle aziende e delle amministrazioni pubbliche a colmare quella che in precedenza era risultata essere una forte carenza.

1.2. Gli ambiti più coinvolti: acqua, luce, pubblica amministrazione, telecomunicazioni e beni e prodotti

Quali sono gli ambiti o meglio i servizi di pubblica utilità maggiormente interessati dalle segnalazioni giunte a PiT Servizi tra il giugno 2002 e il giugno

2003? La **figura n.5** mette in luce una specie di classifica, dalla quale emerge il notevole rilievo delle segnalazioni riguardanti il settore dell'**energia**, - settori acqua (20,7%), luce

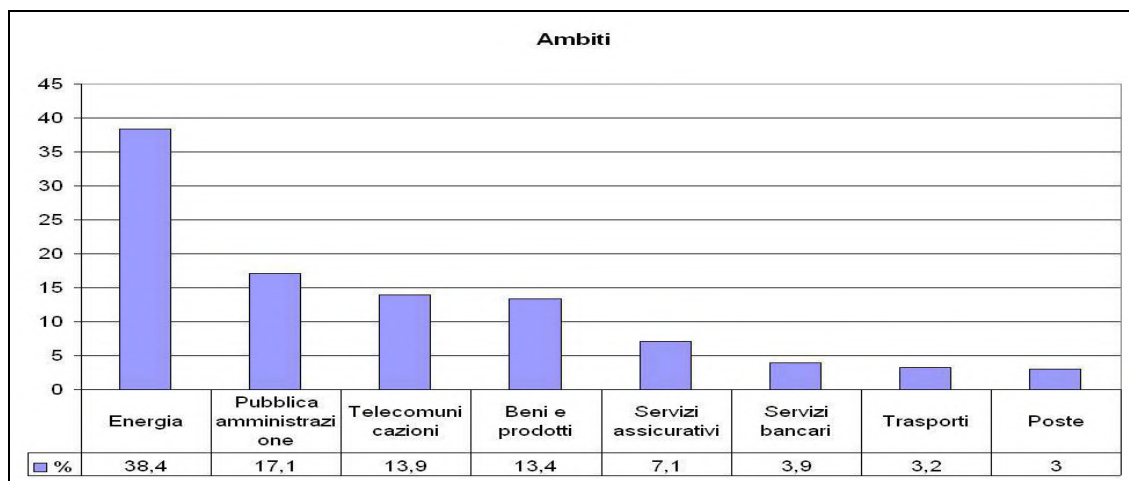


Figura n 5 Fonte: Cittadinanzattiva-Procuratori dei cittadini - IV Relazione Pit Servizi 2002/2003

(17%), gas (0,8%), per un totale del 38,4%; la conferma del peso delle segnalazioni relative alla **pubblica amministrazione** (17,1%) e delle **telecomunicazioni** (13,9%) che restano al secondo e al terzo posto come totale delle segnalazioni pervenute e la *novità* rappresentata dai casi inerenti i **beni e i prodotti** (per ben il 13,4%) che da la conferma di quanto sia rilevante per i cittadini consumatori la questione degli **aumenti dei prezzi e delle tariffe**. Questo ultimo dato è tanto più significativo se si considera che il PiT privilegia, fin dalla sua costituzione, l'attività d'informazione, assistenza e intervento sul versante dei servizi di pubblica utilità e della pubblica amministrazione. Seguono i servizi **assicurativi** (al 7,1%), quelli **bancari** (al 3,9%), comunque entrambi in crescita rispetto al passato, e quello dei **trasporti** (al 3,2%) e delle **poste** (al 3%) che sono invece in diminuzione, dati questi da correlare alla riduzione delle attività di comunicazione specifica del servizio su questi versanti (ad esempio il programma "Stazioni Aperte"⁹ quest'anno è stato fortemente orientato alle attività di informazione - formazione delle scuole, molto più che ad iniziative di raccolta segnalazioni).

⁹ Il programma d'incontri e di visite alle stazioni ferroviarie che vede da quattro anni impegnati i Procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva in partnership con Trenitalia spa.

Dal punto di vista dei valori assoluti, c'è da notare la prevalenza di alcuni settori ben precisi rispetto agli altri, per i quali però è opportuno rinviare alla seconda parte della Relazione che esaminerà il quadro in ognuno dei nove ambiti presi in considerazione.

Guardando ai dati nel loro insieme e cercando di illustrare alcuni aspetti che possono avere influito sulla classifica evidenziata dalla figura n. 5, si possono formulare le seguenti considerazioni.

Per quanto riguarda il settore dell'energia la quantità di segnalazioni raccolte sul **servizio idrico** va correlata al forte impatto avuto nel corso degli ultimi dodici mesi (in molte regioni italiane e soprattutto nei mesi estivi), **dall'emergenza acqua**. L'incremento delle segnalazioni relative al servizio elettrico, invece, è in parte dovuto al programma pluriennale di innovazione tecnologica in atto con la **sostituzione di circa trenta milioni di contatori** avviato da parte di Enel spa¹⁰.

L'influenza dei cambiamenti in atto in numerosi settori dei servizi di pubblica utilità aumenta la spinta dei cittadini-consumatori a chiedere informazioni, assistenza e intervento da parte delle organizzazioni d'impegno civico e di tutela dei diritti. Ci riferiamo soprattutto alla politica di differenziazione delle offerte tariffarie nella telefonia (sempre più difficile per i non addetti ai lavori), delle offerte commerciali dei servizi assicurativi e finanziari, al ridursi delle differenze tra servizi postali e bancari, (per quanto riguarda i servizi finanziari), alla differenziazione delle competenze e delle responsabilità nel campo delle pubbliche amministrazioni, al peso della riduzione di risorse per gli enti locali. A tutto ciò consegue una contrazione nell'offerta di servizi da un lato e l'aumento della imposizione di carattere locale e regionale dall'altro.

Il caro vita pesa e come. Lo dimostra, se ce ne fosse ancora bisogno, il quadro degli aumenti, avvenuti in un anno e desumibili dalla semplice elaborazione dei dati Istat. Aumenti che investono pesantemente la stessa area dei servizi e non

¹⁰ Programma a cui Cittadinanzattiva in partnership con l'Unione nazionale consumatori, partecipa in collaborazione con la stessa Enel per assicurare più adeguata informazione ed assistenza agli stessi consumatori.

solo quella dei prodotti (e delle famose zucchine) e che giocano un rilievo decisivo per milioni di cittadini.

prodotti e servizi di uso quotidiano	incrementi agosto 2002/agosto2003	prodotti e servizi di uso quotidiano	incrementi agosto 2002/agosto2003
servizi bancoposta	+ 26.7%	pedaggi autostradali	+ 6.7%
trasporti navali	+ 20.8%	frutta fresca	+ 6.3%
sigarette italiane	+ 14.3%	pollame	+ 5.6%
lubrificanti	+ 13.6%	altre carni	+ 5.4%
ortaggi e legumi freschi	+ 9.3%	ristoranti & pizzerie	+ 4.8%
patate	+ 9.0%	trasporti urbani	+ 4.5%
istruzione secondaria	+ 8.2%	acqua potabile	+ 4.4%
servizi bancari	+ 7.4%	raccolta rifiuti	+ 3.8%
sigarette estere	+ 7.1%	bar (pasticceria, gastronomia, gelati)	+ 3.4%
gas	+ 6.8%	canone Tv	+ 3.2%

Figura 6 Fonte: elaborazione Consumatori Indipendenti su dati Istat (20022003)

1.3. I servizi oggetto delle proteste: ancora i servizi di assistenza (call center) in primis

Esaminiamo ora, alla luce delle informazioni e dei dati contenuti in questa relazione del PiT Servizi, la tipologia di servizi interni alle aziende e alle amministrazioni pubbliche, coinvolti dalle segnalazioni dei cittadini.

Come si potrà notare la **figura n.7** fornisce una serie d'informazioni piuttosto interessanti.

Servizio interno all'azienda oggetto di proteste	III Rapporto	IV Rapporto	Variazione
Servizi di assistenza alla clientela	54.3%	59%	4.7%
Sportelli	8,4%	15.7%	7,3%
Ufficio contratti	28%	15%	-13%
Singolo operatore	7,4%	10,3%	2,9%
Istituti di tutela	2%	0,0%	-2%
Totale	100,00%	100,00%	/

Figura 7 Fonte Cittadinanzattiva - procuratori dei cittadini IV Relazione Pit Servizi - 2002/2003

La fig. 7 mette in evidenza la notevole criticità rappresentata dai *servizi di assistenza alla clientela*, ben il 59% del totale (+4,7%), comprendendovi le segnalazioni riguardanti i numeri verdi (i call center) e gli uffici reclami. Il dato, già emerso con forza l'anno scorso, va messo in correlazione con il forte sviluppo ancora in atto nel nostro Paese dei numeri verdi e dunque in generale

dei call center¹¹. Attorno a questi servizi - i numeri verdi sono molto più esposti che in precedenza - sono andate rapidamente crescendo le attese di efficacia da parte degli utenti, soprattutto in termini di completezza delle informazioni e di riduzione dei tempi di accesso ai servizi. A questa crescita ha corrisposto evidentemente anche una rilevante dose di segnalazioni relative alle difficoltà per la fruibilità dei servizi e delle risposte fornite dai dispositivi dei risponditori automatici.

Tornando alla fig. 7, la differenza più rilevante che emerge riguarda invece la forte riduzione dei casi ascrivibili agli *uffici contratti* (dal 28% al 15%), segno di una maggiore attenzione, a cui però corrisponde l'incremento delle segnalazioni relative ai servizi di sportello (+7,3%).

Crescono, più in generale, le segnalazioni riguardanti i *singoli operatori* (+2,9%), mentre diminuiscono quelle inerenti il funzionamento degli istituti di tutela (-2%). Il quadro generale che emerge, sollecita, in ogni caso, l'esigenza di rafforzare le politiche di cura, sostegno e controllo dei modelli professionali adottati dagli operatori impegnati in questi servizi a contatto diretto con i consumatori.

1.4. Accessibilità e sicurezza

Abbiamo già segnalato in precedenza le questioni che i cittadini-consumatori segnalano come maggiormente critiche, allorché contattano le aziende o la pubblica amministrazione. Il valore assoluto più basso rispettivamente della questione **accessibilità** (10,7%) e della questione **sicurezza** (4,5%), non deve indurre ad una loro sottovalutazione. Nell'economia generale di questa quarta Relazione e soprattutto nel rapporto tra consumatori e servizi di pubblica utilità gli aspetti relativi alle all'accessibilità e alla sicurezza, pur avendo un peso meno rilevante rispetto a quelle appena illustrate, non sono

¹¹ Ricordiamo che in Italia siamo passati dai 39 call center del 1994, agli 820 del 1999 e ai 1.020 nel 2000.

certamente secondari. Le figure 8, 9 e 10, esposte di seguito lo dimostrano ampiamente.

1.4.1 L'Accessibilità

I fattori, aggregabili nella categoria più generale dell'accessibilità che vengono rilevati come critici per poter usufruire dei servizi, sono quelli fisici, quelli economici, quelli inerenti l'impossibilità di scelta e quelli relativi alla collocazione geografica.

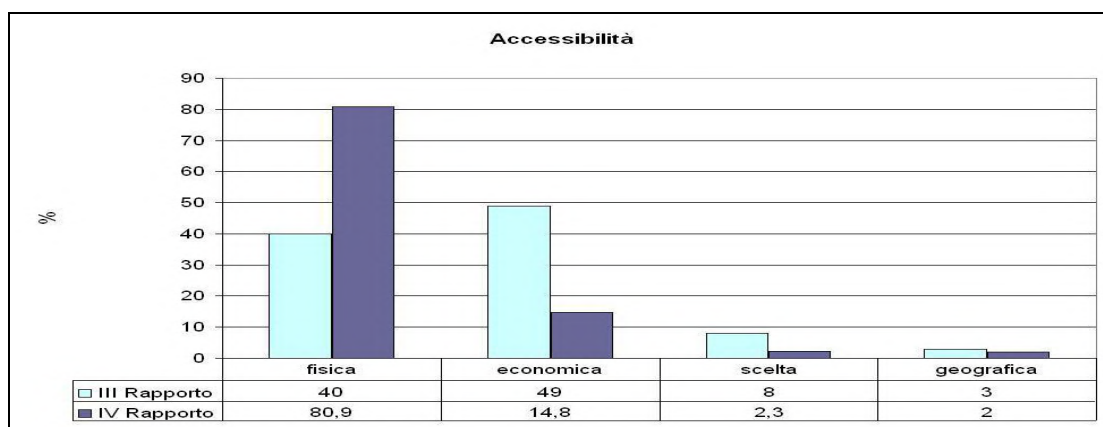


Figura n 8 Fonte: Cittadinanzattiva-Procuratori dei cittadini - IV Relazione Pit Servizi 2002/2003

Il peso delle segnalazioni riguardanti gli **aspetti fisici** è dell'80,9% del totale e fanno riferimento in particolare al famoso tema delle barriere che penalizzano soprattutto persone disabili e/o anziane. Al tema del superamento delle barriere, nell'anno 2003, in coincidenza con l'Anno Europeo della disabilità, Cittadinanzattiva ha dedicato una specifica campagna¹² che ha consentito di raccogliere anche diverse segnalazioni e di promuovere corrispondenti interventi di monitoraggio e di rimozione delle barriere individuate in diversi servizi di pubblica utilità, a partire dalle banche e dagli uffici postali.

Tipologia degli edifici monitorati	Numero	Percentuale
Banche	135	36.1%
Uffici postali	100	26.7%
Servizi sanitari	73	19.5%
Cinema o teatri	30	8.9%
Altro	36	9.6%
Totale	374	100.00%

Figura n. 9 fonte: Cittadinanzattiva - Osservatorio barriere, 2003

¹² "Obiettivo Barriere" campagna promossa da Cittadinanzattiva in collaborazione con il comitato Quelli del 118 e il Gruppo di Frascati per la Cittadinanza d'impresa.

Nel rapporto finale di tale campagna venivano messe giustamente in evidenza anche una serie di buone pratiche sul versante rimozione delle barriere che riguardava in modo particolare gli uffici postali, dove in effetti da anni, anche grazie all'azione dei procuratori dei cittadini di Cittadinanzattiva¹³ e di altre Organizzazioni civiche e di tutela dei consumatori, le Poste Italiane hanno intrapreso un intenso programma di buone pratiche, cioè di adattamento e di miglioramento di numerosi uffici postali su tutto il territorio nazionale.

È da rilevare anche la difficoltà di accesso per **ragioni economiche** che hanno un peso del **15%** sul totale dei casi segnalati, a dimostrazione che anche questo aspetto non va considerato secondario, soprattutto alla luce dell'incidenza crescente del fattore aumenti. La ragione, come già si segnalava nella precedente relazione annuale, è strettamente connessa al processo di liberalizzazione dei servizi. Infatti, la concorrenza e il superamento del monopolio nell'erogazione dei servizi, non può comportare la messa in discussione del principio cardine a livello europeo del *servizio universale*, cioè del diritto che tutti hanno, a partire da coloro che hanno minori possibilità di spesa, di poter accedere ai servizi di base, con adeguati standard di qualità e a tariffe abbordabili. C'è qui una stretta correlazione tra servizio universale e il principio della *coesione sociale* a cui si è fin qui ispirato il processo di costruzione europea.

1.4.2 La Sicurezza

L'ultima questione, ma solo da punto di vista percentuale, che caratterizza secondo PiT Servizi lo stato dei rapporti tra consumatori, amministrazioni pubbliche ed aziende erogatrici dei servizi di pubblica utilità è quello della sicurezza.

¹³ Cfr. il Rapporto finale sul monitoraggio condotto negli uffici postali italiani nel 1997/1998.

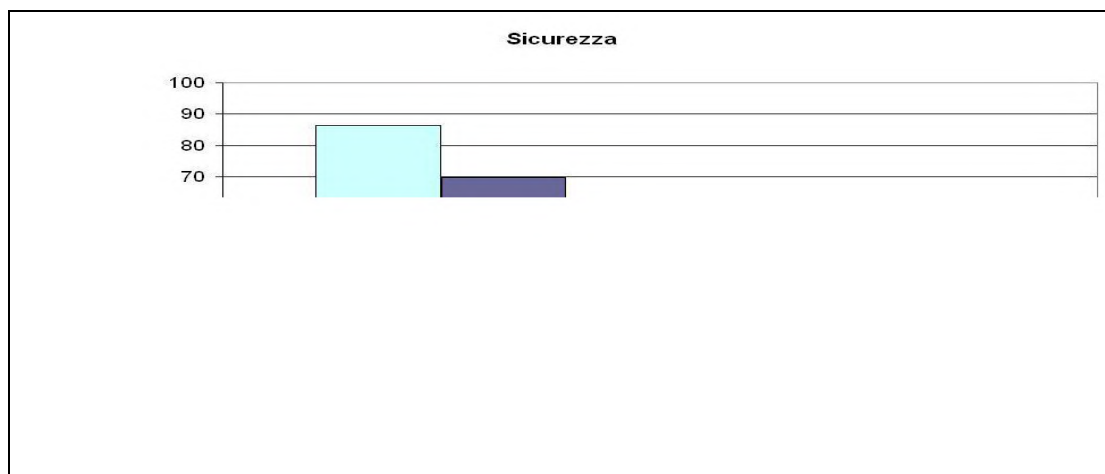


Figura n. 10 - Fonte Cittadinanzattiva-Procuratori dei cittadini- Pit Servizi - anno2002/ 2003

La fig.10, rileva come le segnalazioni pervenute riguardino nella gran parte dei casi la sicurezza dal **punto di vista fisico** (il 70%) e questo conferma quanto ancora ci sia da fare da questo punto di vista. La conferma che il rilievo della questione sicurezza nei servizi non sia solo una nostra ipotesi e che *non investa solo l'Italia*, proviene da recenti documenti adottati dalla Commissione Europea. proprio nel 2003¹⁴. In effetti mentre molta, per giustificati motivi, è stata l'attenzione riservata al versante sicurezza alimentare dei prodotti (dove però rimane ancora molto da fare), sul piano della sicurezza dei servizi è possibile sostenere che il ritardo sia ancora molto rilevante. Il contributo che può provenire dallo sviluppo di politiche di promozione della partecipazione civica, per affrontare la questione specifica della sicurezza dei servizi di pubblica utilità, è molto alto¹⁵.

1.5 I «Fattori di sofferenza»: i servizi a confronto

Nella fig.1, si è potuto esaminare l'incidenza generale delle cinque questioni rispetto ai nove ambiti presi in considerazione dai materiali raccolti dal PiT Servizi. Cerchiamo ora di fare un passo ulteriore. Gli **indici medi** che misurano percentualmente il peso delle singole questioni (mancanza d'informazione e di trasparenza 31,4%, conflittualità 27,6%, scarsa qualità

¹⁴ Cfr. Documento della Commissione Europea (COM 2003) 313 final.

¹⁵ Cfr. Rapporti finali delle campagne IMPARARE SICURI, promossa nel 2003 dal settore Scuola di Cittadinanzattiva e OSPEDALE SICURO, promossa dal 1997 dal Tribunale per i diritti del malato di Cittadinanzattiva.

INDICE

PREMESSA	3
PARTE PRIMA - LO SCENARIO	6
Capitolo primo - Una valutazione trasversale dei servizi: cinque questioni aperte	7
1.1 - I principali aspetti critici: scarsa informazione, conflittualità e qualità	12
1.2 - Gli ambiti più coinvolti: acqua, luce, pubblica amministrazione, telecomunicazioni, beni e prodotti	17
1.3 - I servizi oggetto delle proteste: ancora i servizi di assistenza (call center) in primis	20
1.4 - Accessibilità e sicurezza	21
1.5 - I "Fattori di sofferenza": i servizi a confronto	24
Capitolo secondo - Alcune chiavi di lettura	28
2.1 - Liberalizzazione e paradossi	29
2.2 - Autorità di regolazione, purchè vere	36
2.3 - Tutelati se ci riesci	41
2.4 - Una sintesi delle proposte	43
PARTE SECONDA - I CITTADINI E I SERVIZI DI PUBBLICA UTILITA': GLI AMBITI	45
Capitolo primo - Energia	46
1.1 - I dati del PiT Servizi	46
1.2 - A proposito del caro prezzi	49
1.3 - Approfondimento: la campagna di sostituzione dei contatori Enel	50
1.4 - Approfondimento: monitoraggio sull'emergenza idrica	53
Capitolo secondo - La pubblica amministrazione	59
2.1 - I dati del PiT Servizi	59
2.2 - A proposito del caro prezzi	68
2.3 - Approfondimento: cittadini e fisco	70
2.4 - Approfondimento: Simpliciter	73
Capitolo terzo - Telecomunicazioni	79
3.1 - I dati del PiT Servizi	79
3.2 - A proposito del caro prezzi	84
3.3 - Approfondimento: breve relazione sulle tariffe della telefonia mobile	84
Capitolo quarto - Servizi assicurativi	90
4.1 - I dati del PiT Servizi	90
4.2 - Approfondimento: Rc auto e Protocollo	93
Capitolo quinto - Servizi bancari	99
5.1 - I dati del PiT Servizi	99
5.2 - Alcuni dati sul caro prezzi	104
5.3 - Approfondimento: analisi civica e cambiamenti dei contratti bancari UniCredit	105
Capitolo sesto - Trasporti	108
6.1 - I dati del PiT Servizi	108
6.2 - A proposito del caro prezzi	113
6.3 - Approfondimento: mobilità a ostacoli: mezzi di trasporto, prendili se ci riesci	115