

Intervento presidente Calabrò a *Consumers' Forum* 2011

17 novembre h. 10-13

Si dice che i popoli conoscono la geografia attraverso le guerre e l'economia attraverso le crisi.

Stiamo dunque tutti prendendo una laurea in economia in tempi brevi. Purtroppo, aggiungo.

E nell'attuale crisi di tipo strutturale il cittadino-consumatore è il soggetto più esposto. In termini di reddito, di occupazione, di prospettive¹. Si continuano a comprimere i consumi e - aspetto ancora più critico nel medio periodo - i bisogni. Attraverso il disagio, la crisi si è insinuata nelle nostre case, nelle famiglie, nella percezione del nostro futuro. Con marcati effetti redistributivi che contribuiranno a disegnare una società diversa, dove anche il conflitto intergenerazionale - vedi pensioni, ma non solo - rischia di essere amplificato.

Siamo con la mente e con il cuore a fianco del Governo Monti, cui è affidato l'immane compito di trattenere l'Italia sull'orlo di una voragine finanziaria.

Confidiamo peraltro che questo Governo sia altrettanto sensibile all'esigenza della crescita del nostro Paese. La crescita è oggi più che mai una necessità ancora prima di essere un'opportunità. Perché è attraverso la crescita che si può guardare al futuro in un'ottica che non sia solo di contenimento dei danni - o di mera redistribuzione - ma di vero sviluppo, economico e sociale.

¹ Cala il reddito reale, aumenta il tasso di disoccupazione e contemporaneamente si contrae la disponibilità di credito, diminuendo le risorse disponibili per le famiglie. I consumi risultano ulteriormente ridotti dalla crescente propensione al risparmio, che ha toccato nei mesi scorsi i massimi storicamente rilevati e che non è controbilanciata dalla riduzione della spesa su beni di primaria necessità.

Le autorità di regolazione e vigilanza non svolgono solo una funzione di garanzia a tutela del consumatore e per il buon funzionamento del mercato; svolgono anche una funzione di proposta e di consiglio per l'adozione di quelle misure che possono dare una scossa ad un sistema imballato: liberalizzazioni dei settori ancora protetti e politiche di intervento per innescare il circolo virtuoso della crescita.

E' in questo contesto che si sviluppa il rapporto con le associazioni dei consumatori; che non sono una controparte, bensì uno *stakeholder* importante e uno dei referenti collettivi dell'azione amministrativa.

Nel dialogo con l'associazionismo l'AGCOM ha un ruolo che va oltre l'orizzonte del singolo inteso come *homo oeconomicus* (penso ad esempio al pluralismo informativo); l'AGCOM è un'istituzione di presidio e garanzia su più di un versante della convivenza e dello sviluppo della società.

Il dialogo con le Associazioni dei consumatori è continuo e articolato, e si sviluppa lungo diversi piani: dalla partecipazione alle consultazioni nella predisposizione delle decisioni che le riguardano, all'incessante attività di segnalazione, alla rappresentanza dei consumatori nelle controversie.

Ad esse va il mio sentito ringraziamento per la loro azione di stimolo quotidiano.

E' nostro impegno valorizzare appieno l'*expertise* delle Associazioni². Abbiamo un Protocollo d'Intesa nell'ambito del quale si può lavorare per incrementare il grado di informazione, la trasparenza e la qualità dell'offerta sul mercato, nonché la soddisfazione del crescente bisogno di supporto e assistenza da parte del consumatore.

Un dialogo aperto e franco. E' nella costanza e nella lealtà del confronto e nel cercare di dare risposte insieme alle nuove problematiche – come,

² Ad esempio con la pubblicazione della nuova guida sui diritti dei consumatori, la revisione in atto della regolamentazione in tema di qualità dei servizi di comunicazioni mobili, il regolamento in materia di trasparenza ed efficacia del servizio di televoto, lo schema di classificazione dei decodificatori per la ricezione dei programmi in tecnica digitale.

ad esempio, la capacità di misurarci sugli standard di qualità dei vari servizi - che si misura il valore aggiunto dello scambio fra Autorità e Associazioni.

A maggior ragione oggi che gran parte della tutela del consumatore è centrata molto meno sui beni di consumo e molto più sui servizi, dove l'informazione assume una rilevanza sempre maggiore.

Se guardiamo all'esperienza del nostro settennato e ai primi 14 anni di vita dell'AGCOM - *che non è ancora maggiorenne per prendere la patente ma può iniziare a guidare il motorino* - ci rendiamo conto che nel nostro settore la semplice tutela del potere d'acquisto dei cittadini per i servizi di comunicazione non è più alla radice dell'attività di tutela.

Questo vi risparmia qualche minuto della consueta rassegna dei risultati conseguiti sul fronte dei prezzi al dettaglio. Solo un dato: è arrivata a 65 punti, dal 1997, la forbice tra l'indice dei prezzi del settore delle telecomunicazioni - diminuito quasi del 33% - e l'indice nazionale dei prezzi e servizi - cresciuto di oltre il 31%. Un aumento del potere di acquisto e di scelta per il cittadino, in controtendenza con tutti gli altri servizi, regolati e non³.

Nuove sfide si aggiungono, tuttavia, per il progredire della tecnologia e per la trasformazione della società in atto.

Penso in primo luogo al ruolo dell'informazione che offre strumenti di scelta al consumatore e al contempo disciplina l'offerta. Penso alla creazione di un mercato unico digitale incardinato su reti di nuova generazione, che potrebbe portare in 10 anni ad una crescita del 4% del PIL europeo⁴.

Su questi percorsi, insieme, stiamo facendo un buon cammino.

³ Poste, trasporti, banche e assicurazioni sono gli esempi più evidenti di segno opposto.

⁴ 2,5 miliardi di euro è il potenziale economico delle sole transazioni on line tra Paesi dell'Unione, ha affermato il Commissario Kroes.

Ad oggi abbiamo contribuito a realizzare un contesto di protezione solido ed efficace. E in molti casi anche in anticipo rispetto alle *best practice* comunitarie.

A maggio di quest'anno è entrato in vigore il terzo pacchetto comunitario sulle comunicazioni elettroniche⁵. Malgrado lo stesso non sia stato – colpevolmente – ancora recepito nel nostro ordinamento, molte delle iniziative contemplate nel nuovo pacchetto a favore dei consumatori⁶ sono già state promosse dall'Autorità⁷. L'AGCOM ha infatti disciplinato, ed in maniera anche più stringente rispetto a quanto chiesto finora dall'Europa, alcuni temi, quale quello della portabilità del numero⁸, dell'informativa contrattuale relativa alle offerte internet⁹.

Inoltre, due settimane orsono l'Autorità ha adottato le regole per la migrazione delle reti telefoniche su protocollo internet. Un provvedimento, questo, che avrà in breve tempo (entro il 1 gennaio 2013) effetti positivi sulla qualità delle reti e dei servizi per famiglie e aziende.

La qualità delle reti e dei servizi è una delle chiavi di lettura dell'attività dell'AGCOM negli ultimi anni. Perché è attraverso la qualità delle reti e dei servizi che passa l'ammmodernamento dell'economia e della società grazie all'innovazione tecnologica.

⁵ Direttiva 2009/136/CE e Direttiva 2009/140/CE del Parlamento e del Consiglio del 25 novembre 2009, recanti modifica alle preesistenti Direttive di settore.

⁶ Più forti strumenti di tutela degli utenti dei servizi di comunicazione elettronica, insieme a disposizioni volte a migliorare complessivamente la trasparenza dei rapporti contrattuali di cittadini e imprese con gli operatori e la qualità dei servizi offerti da questi ultimi.

⁷ Il recepimento formale di tutte le novità del pacchetto telecom del 2009 ricopre un'importanza fondamentale, soprattutto sotto il profilo del rischio di attivazione di una procedura di infrazione a carico dell'Italia per tardivo recepimento della normativa europea.

⁸ L'Autorità ha già avviato, con Delibera 30/11/CIR, la consultazione pubblica volta a definire le modifiche da apportare alla Delibera 78/08/CIR - che disciplina la portabilità mobile - ai fini di un adeguamento della stessa alle nuove disposizioni comunitarie in tema di portabilità (riduzione da 3 a 1 dei giorni per la realizzazione della prestazione di portabilità mobile); la Delibera adotta contestualmente misure temporanee in deroga circa le penali da corrispondere all'operatore *recipient* in caso di ritardi.

⁹ In materia di trasparenza delle condizioni di offerta dei servizi, ai sensi dell'art. 72 del Codice delle comunicazioni elettroniche, l'Autorità ha adottato da tempo direttive (a mezzo di Delibere) per ogni comparto di servizi, imponendo agli operatori di pubblicare informazioni comparabili, adeguate ed aggiornate sulla qualità dei servizi offerti, consentendo così ai consumatori un confronto tra i livelli di qualità garantiti da ogni operatore.

Il primo riferimento è al servizio universale: sul territorio nazionale tutti gli utenti, a prescindere dalla loro ubicazione geografica, devono poter fruire di determinati servizi di comunicazioni elettroniche ad un livello qualitativo prestabilito¹⁰.

L'Autorità ha individuato gli obiettivi di qualità per il 2012, e potrà adottare misure specifiche di intervento ove gli obiettivi non siano raggiunti; vigilerà, anche, affinché vi sia la massima trasparenza nell'informazione degli utenti¹¹.

Recentemente abbiamo posto in consultazione pubblica misure specifiche per il miglioramento della qualità della manutenzione correttiva della rete d'accesso di Telecom Italia¹². Telecom è soggetta (unico caso in Europa) ad un rigoroso meccanismo di verifica della qualità della rete anche come condizione *sine qua non* per il riconoscimento degli incrementi dell'*unbundling* 2012.

Promuovere la qualità significa anche promuovere la consapevolezza. E limitare quel senso di smarrimento, quando non di frustrazione, del consumatore, ad esempio di fronte alle numerose offerte di accesso a Internet a banda larga da postazione fissa o in mobilità, che, sovente, promettono più di quanto mantengano.

L'iniziativa www.misurainternet.it per la verifica della qualità dell'accesso ad internet a banda larga – la prima, del genere, in Europa – ha avuto un grande successo: 39.000 gli iscritti al sito e oltre 12.000 i consumatori che hanno effettuato almeno una misura. A seguito del test abbiamo introdotto un nuovo software semplificato per rispondere alle esigenze manifestate dall'utenza.

¹⁰ Cfr. art. 53 del Codice delle comunicazioni elettroniche (CCE) che recepisce la normativa comunitaria.

¹¹ Avvio del procedimento per l'attuazione dell'articolo 61, comma 4, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, relativo alla fissazione degli obiettivi di qualità per le imprese assoggettate ad obblighi di servizio universale per l'anno 2012.

¹² Insieme alla proposta di sottoporre a verifica e certificazione da parte di un soggetto indipendente i risultati per il triennio 2011-2013 dichiarati da Telecom Italia. Consultazione pubblica su misure specifiche ai sensi dell'art. 61, comma 6, del decreto legislativo 1 agosto 2003 n. 259, e verifica dei dati relativi agli obblighi di servizio universale forniti dalla società Telecom Italia S.p.A.

Nemesys, a discapito del nome, è un progetto che si inserisce in quel filone di nuova regolazione di derivazione anglosassone che si concentra sempre meno sugli strumenti regolamentari impositivi (*hard law*) per far leva sull'uso dell'informazione per orientare le scelte desiderabili¹³.

Nel frattempo non ci sono praticamente più *bill shock* in bolletta¹⁴. Per il traffico dati sono stati introdotti mezzi più efficaci per il controllo del consumo, anche mediante sistemi di allerta e tetti mensili di spesa¹⁵.

Persistono tuttavia pratiche commerciali scorrette atte a carpire la buona fede dei consumatori, quali clausole capestro, attivazione e fatturazione di servizi non richiesti, frodi, attività di *retention* nonostante la diversa volontà manifestata dal cliente.

Nei primi 9 mesi del 2011 l'Autorità ha chiuso circa **60** provvedimenti. Il totale delle sanzioni irrogate è stato di circa **4,2** milioni di euro¹⁶, senza contare i casi in cui lo strumento degli impegni - utilizzato *cum grano salis* - ha permesso di rimuovere alla radice le cause della violazione¹⁷.

Le sanzioni fanno rumore e svolgono una funzione deterrente, ma non sono sempre le misure più efficaci per conformare i mercati. Ecco perché, anche in sede comunitaria, l'AGCOM si è fatta promotrice di un approccio "strutturale". Va in questo senso la proposta che la Commissione europea ha da poco delineato nella bozza di regolamento sul *Roaming* - una spina nel fianco per i consumatori europei - e che va oltre l'intervento volto a fissare prezzi amministrati.

¹³ La "*Reflexive governance*" enfatizza l'uso di una regolamentazione indiretta basata sull'apprendimento costante e sull'adattamento. Il regolatore deve farsi promotore della circolazione dell'informazione, divenire un intermediario di mercato, arbitro della condivisione dell'informazione e della conoscenza tra gli *stakeholders*.

¹⁴ *Bill shock* che derivavano soprattutto dalla difficoltà di comprendere le molteplici modalità di tariffazione proposte dagli operatori e di controllare la spesa mensile.

¹⁵ All'approssimarsi della soglia prescelta l'utente sarà avvertito tramite uno specifico avviso del raggiungimento del tetto di spesa e del credito residuo. Qualora il cliente non abbia dato, anticipatamente e per iscritto, indicazioni diverse, superato il plafond scatterà lo stop alla connessione.

¹⁶ Oltre l'attivazione di servizi non richiesti, l'attività sanzionatoria ha riguardato principalmente la qualità dei servizi, in relazione sia alla trasparenza dei piani tariffari che all'efficienza ed alla funzionalità dei call center.

¹⁷ Per come è strutturato lo strumento degli impegni, l'ammissibilità delle proposte richiede infatti che esse contengano anche elementi di miglioramento delle condizioni di concorrenza del settore.

Una considerazione speciale, nel rapporto fra utenti e Autorità, merita l'istituto delle procedure di conciliazione. Nel 2010, i Comitati regionali per le comunicazioni (i CoReCom) hanno esaminato, in modo gratuito e in tempi rapidi, oltre 49 mila istanze di conciliazione e quasi 3 mila istanze di risoluzione di controversie; di queste oltre il 70% hanno avuto esito positivo per un valore medio per conciliazione di circa 300-400 euro, pari, nel complesso, a un totale di 10-12 milioni di euro a vantaggio degli utenti.

Le Associazioni di consumatori con la loro funzione di assistenza nelle procedure di conciliazioni "pubbliche" dinanzi ai Corecom ed alle Camere di commercio, e di partecipazione agli organismi di conciliazione in quelle paritetiche, svolgono un ruolo fondamentale.

Grazie alla loro diffusione capillare esse assicurano a molti utenti la possibilità di essere rappresentati a costi contenuti e, dunque, di partecipare attivamente alle procedure conciliative o di definizione delle controversie, anche nel caso in cui la sede di svolgimento degli incontri sia lontana dal proprio domicilio.

E' un modello snello, efficiente e che dà risultati. E' un modello paragiurisdizionale che funziona, come riconosciuto anche dalla Corte di giustizia europea.

Ma la conciliazione paritetica¹⁸ è oggi in difficoltà.

Le attività svolte a questo fine dalle associazioni dei consumatori sono svolte gratis e dunque sono in perdita. La quota di iscrizione che in piena autonomia le diverse associazioni possono chiedere al consumatore non è sufficiente a coprire le spese dell'attività. E sono venuti meno i

¹⁸ Quella tra un rappresentante delle Associazioni e uno dell'Azienda interessata che è una delle 3 "gambe" su cui si regge il sistema AGCOM di risoluzione alternativa delle controversie tra utenti e gestori. la cosiddetta "conciliazione o negoziazione paritetica" assume un particolare significato laddove rende protagoniste indiscusse le Associazioni dei consumatori per un'attività, quale quella della risoluzione stragiudiziale delle controversie, che nel rispetto dei principi stabiliti a livello europeo consente di raggiungere con efficacia risultati che la giustizia ordinaria non potrebbe mai conseguire. L'Autorità - prima in Italia ed in Europa - ha ritenuto di valorizzare questa forma conciliativa prevedendola, con la delibera 173/07/CONS, come strada alternativa alla conciliazione dinanzi ai Co.re.com o alle C.C.I.A.A. per esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione.

finanziamenti del Ministero dello sviluppo economico supportati dal fondo delle sanzioni antitrust. Un brutto colpo.

Eppure, delle tre gambe del sistema di risoluzione alternativa delle controversie, la paritetica è quella più veloce e raggiunge tassi di successo fino al 97%¹⁹. Gli stessi operatori hanno interesse alla paritetica giacché conseguono discreti risparmi rispetto alle altre due strade e riducono i mancati introiti derivanti dalla perdita del cliente.

Bisogna essere realisti: il perdurare della crisi economica renderà molto improbabile una riapertura a breve dei fondi delle sanzioni antitrust. Ciononostante, bisogna trovare una soluzione al problema.

L'Autorità intende portare all'attenzione anche del nuovo Governo la necessità di reperire delle fonti di finanziamento.

Vedremo anche, se possibile, di intervenire sul nostro regolamento controversie, ad esempio modificando la richiesta di rappresentanza "a titolo gratuito" come requisito per poter ottenere il riconoscimento da parte dell'AGCOM. Parrebbe ragionevole tentare la strada di una forma di contributo alle spese da parte dell'utenza, almeno da parte di quella *business*. In questo modo non verrebbe intaccato il ruolo sociale delle associazioni, che va attuato con strumenti solidaristici per tutelare la parte più debole del Paese.

Vi è un interesse pubblico a che la paritetica funzioni con soddisfazione, anche perché se diminuisce il ricorso alla paritetica aumenta il carico dei Corecom e, quindi, i costi pubblici, inclusi quelli del parziale finanziamento AGCOM.

Non avrei avuto intenzione di chiudere il mio intervento su un punto problematico. Ma la risoluzione alternativa delle controversie è un tema che –anche per il mio passato di magistrato- avverto particolarmente per

¹⁹ Oltre che quella che consente spesso di salvare il rapporto con l'utente, anche più di quanto avviene presso i Corecom ove, mediamente, i tempi sono più lunghi. Inoltre, i conciliatori degli operatori e delle associazioni sono sempre presenti e "formati".

la sua funzione deflattiva della giustizia ordinaria e perché avvicina il cittadino ad una buona amministrazione.

L'asfissia della conciliazione paritetica non è un esito degno per uno strumento che sta dando buona prova della sua utilità né tantomeno per un settore che ha offerto un contributo fondamentale allo sviluppo delle risoluzioni stragiudiziali.

Lo scorso anno stigmatizzavamo in questa sede la previsione della riserva ai soli avvocati dell'attività di assistenza legale stragiudiziale.

Lo scongiurato pericolo ci dà qualche motivo di positività in più anche per le prospettive della paritetica.

Corrado Calabrò