

# Per una tutela dei consumatori quale chiave di sviluppo per il Paese

## Contributo di Altroconsumo

29 aprile 2013

### **Rafforzare il public e private enforcement dei diritti dei consumatori**

Il perdurare della crisi sta cominciando a intaccare pericolosamente anche i diritti dei consumatori che, riconosciuti ormai sempre più spesso solo sulla carta, devono diventare oggetto di una faticosa riconquista giornaliera sia nei confronti delle imprese sia nei confronti della Pubblica Amministrazione e dello Stato.

Se è giusto e opportuno tenere sotto controllo i conti del Paese, pare evidente che questo non possa essere fatto mettendo sostanzialmente in crisi le basi dello Stato di diritto prevaricando coloro che, come i consumatori finali, da soli non hanno gli strumenti per potersi difendere. In tale ottica, Altroconsumo ha deciso di dedicare maggiori risorse e attenzione alle proprie attività di *advocacy* dimostrando che anche i consumatori, unendo le proprie forze e assistiti da un'associazione seria e professionale, sono in grado di tirare fuori i denti ove i diritti dei consumatori e dei cittadini vengano calpestati.

**Le oltre 100.000 preadesioni alle 5 class action promosse dalla nostra associazione in vari settori di consumo stanno a dimostrare la potenzialità dello strumento** che – come diremo di seguito – deve tuttavia essere perfezionato

per poter avere un maggiore effetto di deterrenza e introdurre efficienza nel mercato nell'interesse generale.

Per altro verso, anche la disciplina delle pratiche commerciali scorrette ha dimostrato di poter dare ottimi risultati sia per quanto riguarda un più pieno *enforcement* dei diritti dei consumatori, sia per quanto riguarda la riduzione di vere e proprie distorsioni di mercato da tempo inveterate nei settori tradizionali di consumo e ora tracimanti anche in quelli emergenti. L'Antitrust ha, in tal senso, saputo valorizzare con coraggio e determinazione sin dalla sua prima implementazione in Italia gli aspetti innovativi insiti in questa normativa. Dall'analisi delle decisioni Antitrust in materia di pratiche commerciali scorrette pare, infatti, potersi leggere una chiara volontà di interpretare la protezione dei consumatori non più tanto o solo nel senso statico di tutela del soggetto inesorabilmente debole ma, in una chiave più moderna e dinamica, che guarda al riconoscimento dei suoi diritti come leva di promozione di un mercato più efficiente, innovativo e sostenibile.

Un caso su tutti, quello relativo al rispetto della garanzia biennale di conformità da parte di un colosso multinazionale come Apple, rende ben evidenti le potenzialità dello strumento. Non a caso il successo di questa azione ha portato Altroconsumo e l'Antitrust italiana a essere riconosciuti quale esempio di *best practice*, grazie anche alla loro proficua collaborazione, di un corretto ed efficace *enforcement* dei diritti dei consumatori in tutta Europa.

Occorre, a nostro avviso, proseguire con convinzione su questa strada e, cogliendo l'occasione del **recepimento nell'ordinamento nazionale della Direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, rafforzare i rapporti formali e informali tra associazioni dei consumatori e Antitrust**. Sarebbe al contrario assai miope disperderne le potenzialità annacquando, in lesione della normativa comunitaria, le competenze dell'Antitrust in materia di tutela dei consumatori e pratiche commerciali scorrette per ripartirle – come sta già rischiando di avvenire a seguito di alcune pronunce della Giustizia amministrativa - in capo alle diverse Autorità settoriali che

continuano peraltro a non riconoscere le associazioni dei consumatori come parti dei procedimenti che avviano a seguito di loro segnalazioni.

### **Potenziare lo strumento della class action**

L'azione di classe di cui all'art. 140 bis del Codice del Consumo rappresenta, in linea di principio, uno degli strumenti di tutela dei diritti e degli interessi dei consumatori più efficaci tra quelli, sin qui, adottati nelle più evolute discipline consumeristiche. Le peculiarità con le quali tale istituto è stato introdotto anche nel nostro Ordinamento, tuttavia, l'hanno privato della necessaria efficacia come è emerso in tutta evidenza nel primo periodo di applicazione delle relative disposizioni.

L'azione di classe, peraltro, costituisce indirettamente un prezioso strumento competitivo giacché stimola imprese e mercato a operare attraverso pratiche commerciali corrette e legittime al fine di evitare le importanti ripercussioni economiche connesse a eventuali condanne al risarcimento dei danni prodotti a intere classi di consumatori.

Lo strumento dell'azione di classe, d'altra parte, è straordinariamente utile e prezioso nel sistema della contrattazione di massa in cui classi di consumatori di centinaia di migliaia di soggetti condividono, assai di frequente, interessi e diritti che, isolatamente considerati, non giustificano da parte di nessuno degli appartenenti alla classe un'azione giudiziale individuale.

In tale contesto, nell'apprezzare le recenti modifiche dell'art. 140bis, si evidenzia l'opportunità di un intervento più incisivo allo scopo di colmare le lacune normative che, allo stato, precludono ancora un ricorso efficace all'azione di classe.

Auspichiamo pertanto le seguenti ulteriori modifiche:

- **semplificare l'adesione dei consumatori all'azione** in modo che la classe rappresenti, più fedelmente possibile, il novero dei soggetti lesi dalla condotta dell'impresa o del professionista e prevedere che l'adesione possa essere

comunicata, anche nel giudizio d'appello, fino all'udienza di precisazione delle conclusioni;

- **abbattere i costi di pubblicità legale in capo al soggetto promotore dell'azione** una volta passato il vaglio di ammissibilità, consentendo una maggiore libertà nelle modalità di informare i consumatori possibili aderenti attraverso Internet, riservando adeguati spazi messi a disposizione in tv dalla RAI in termini di pubblicità di servizio e di pubblica utilità e onerando la controparte a mettere a disposizione del promotore dell'azione il database dei suoi clienti potenzialmente rientranti nella classe individuata dal giudice;
- **fare in modo che una decisione dell'Antitrust in materia di pratiche commerciali scorrette - ma anche in materia di concorrenza - possa essere valorizzata dai consumatori in termini risarcitori con lo strumento della class action direttamente davanti al Tribunale civile**, senza intoppi di sorta e, soprattutto, senza che sia lasciata a un Tribunale amministrativo la possibilità di poter dire sostanzialmente l'ultima parola in tema di diritti primari dei consumatori, non avendone né la competenza, né la sensibilità adeguate. Eliminare dunque dall'art. 140bis l'ipotesi di sospensione dell'azione di classe ove sia pendente un giudizio sulla stessa materia davanti al Giudice amministrativo;
- **prevedere, infine, in ogni caso la possibilità che il giudice stabilisca**, tenuto conto delle circostanze del caso (ad esempio, l'entità modesta degli importi in gioco), **che la class action produca effetti nei confronti di tutti gli interessati**, salvo coloro che dichiarino di non volervi aderire (opt-out).

### **Maggiore trasparenza e informazione ai consumatori e ruolo delle associazioni dei consumatori**

Come già auspicato dall'Antitrust in una segnalazione al Parlamento dell'ottobre 2012, in un'ottica di miglioramento del livello di informazione ai consumatori sarebbe

opportuno prevedere l'**introduzione obbligatoria, nei contratti di massa, di un foglio di sintesi che riassume, con adeguata evidenza grafica e in modo sintetico, semplice e chiaro, le clausole principali** (es. relative a prestazioni principali, prezzo finale, onnicomprensivo di oneri accessori, durata, recesso, penali, garanzie e foro competente), imponendo al tempo stesso che tali clausole non possano essere limitate o contraddette da altre clausole in altre parti del contratto o in altro documento contrattuale. Ciò consentirebbe al consumatore un'immediata, corretta e affidabile percezione dei contenuti principali del contratto.

Sempre nell'ottica di mettere il consumatore nelle condizioni di poter determinare le proprie scelte di consumo in modo pienamente consapevole e, per quanto possibile, non distorto da artificiali asimmetrie informative, andrebbe rafforzato il ruolo che già svolgono le maggiori associazioni di consumatori che, come Altroconsumo, hanno le risorse e le competenze adeguate, attraverso iniziative di collaborazione con la Pubblica Amministrazione innovative anche attraverso:

- l'introduzione nel contratto di servizio RAI di precisi obblighi perché ci siano adeguati spazi dedicati a **programmi *entertainment/educational consumer oriented***. L'Unione Europea investirà peraltro massicciamente su questo fino al 2020 e in Italia dobbiamo senz'altro allinearci;
- educazione dei giovani consumatori sui loro diritti in pillole, anche ad esempio accompagnando il codice fiscale che arriva a casa dei genitori quando nasce un figlio con materiale informativo sulla tutela dei consumatori e recapiti per ottenere maggiori informazioni sui propri diritti rivolgendosi ad un'associazione di consumatori;
- maggior coinvolgimento delle associazioni dei consumatori nel processo di identificazione e controllo dei prodotti pericolosi, maggior indipendenza dei controllori che non dovrebbero essere in seno al Ministero dello Sviluppo Economico o al Ministero dei Trasporti, ma al Ministero della Salute visto che il prodotto pericoloso impatta alla fine sul servizio sanitario. Un più adeguato enforcement della sicurezza

dei prodotti oltre a garantire una più adeguata tutela del consumatore serve anche a promuovere la qualità del prodotto Italiano.

## **Rilanciare le politiche di liberalizzazione**

Le politiche di liberalizzazione hanno conosciuto purtroppo una battuta d'arresto. Abbiamo addirittura assistito, in molti settori, ad accenni di controriforme. Riteniamo, invece, che vadano **abbattute le rendite di posizione, occorre creare più concorrenza, fare rispettare adeguate regolamentazioni nel caso di presenza di monopoli naturali o di posizioni dominanti, tenere alto il profilo del cambiamento in settori chiave come libere professioni, carburanti, banche e assicurazioni, farmaci, commercio e grande distribuzione, trasporti.**

Per risollevarsi dall'attuale situazione di crisi, il nostro sistema Paese deve diventare più competitivo a livello internazionale e la via principale per ottenere ciò è quella di eliminare le barriere anticoncorrenziali interne, sviluppare finalmente una seria politica dei consumatori e realizzare una società più moderna ed equilibrata.

Purtroppo anche il decreto liberalizzazioni predisposto dal Governo Monti è stato successivamente annacquato nel passaggio parlamentare in sede di conversione in legge. Occorre riprendere con convinzione la giusta direzione e porre di nuovo il cittadino/consumatore al centro delle scelte politiche, per rendere il nostro Paese innovativo, competitivo ed europeo, anziché, come troppo spesso è avvenuto, conservatore e corporativo.

In particolare segnaliamo quanto segue:

### **Carburanti**

Il nostro Paese è uno dei principali produttori e massimi esportatori al mondo di carburante, ciononostante le compagnie petrolifere praticano prezzi al consumo, al netto delle imposte, tra i più alti in Europa. Nulla giustifica questo fenomeno: non

certo la dinamica dei prezzi internazionali, soprattutto del prodotto finito (cosiddetto CIF med), che costituiscono non una voce di costo, ma di ricavo per l'industria petrolifera in Italia. L'unica giustificazione è il grave livello d'inefficienza della filiera produttiva, dall'estrazione e approvvigionamento di materia prima, alla raffinazione e alla distribuzione. Una filiera che è quasi interamente in mano alle grandi industrie petrolifere.

Nonostante interventi anche recenti, che si propongono di aumentare la concorrenzialità del settore (sul versante della distribuzione), manca una componente tra le più importanti: promuovere e favorire una separazione tra distribuzione e produzione di carburante, al fine di consentire lo sviluppo di un'industria professionista della distribuzione indipendente dalle compagnie petrolifere, capace di offrire un prodotto così strategico in condizioni di reale concorrenza, sia sul versante della vendita che su quello dell'approvvigionamento. Una tale politica può essere promossa mediante un sistema di disincentivi a sfavore di tutti quei distributori che, per proprietà o per accordi di esclusiva, si legano in modo vincolante a una specifica compagnia petrolifera, favorendo, al contrario, l'apertura di punti vendita indipendenti, possibilmente con un'ampia varietà di tipologie di carburante.

Un'accorta politica di liberalizzazioni in questo settore non deve in ogni caso rinunciare a questi due principi imprescindibili:

- **promuovere la libera scelta dei singoli** e rinunciare a obblighi o divieti legislativi che finiscono sempre per incancrenire le anomalie del mercato piuttosto che rimuoverle;
- si considera sempre più la fiscalità sui carburanti come il bacino da cui attingere finanziamenti per le inefficienze di altri settori o la copertura di costi per intervenire in aree martorate da calamità naturali. Ciò comporta come

effetto solo l'aumento dei costi di trasporto per le famiglie e per l'industria, e, più in generale, dell'inflazione. Sarebbe auspicabile, dunque, che la fiscalità sui carburanti fosse piuttosto calmierata, affinché non si aggiunga a un prezzo industriale già esorbitante e non si trasformi in una spesa sempre più insostenibile per le famiglie e un peso opprimente per il sistema economico.

### **Banche e assicurazioni**

Occorre favorire la mobilità dei consumatori nel settore bancario attraverso l'introduzione della **portabilità del numero di conto corrente**, e in quello assicurativo favorendo l'apertura delle reti distributive e la scelta dei consumatori attraverso l'estensione del divieto dei vincoli di esclusiva tra imprese e agenti anche al ramo vita (attualmente la L.40/2007 limita il divieto ai soli rami danni).

Altri opportuni interventi in questi importanti settori riguardano:

***Ripristino della durata annuale per le polizze danni.*** La Legge 99/2009 ha reintrodotta la facoltà per l'assicuratore di proporre polizze poliennali. Il testo attuale dell'art. 1899 recita: "L'assicurazione ha effetto dalle ore ventiquattro del giorno della conclusione del contratto alle ore ventiquattro dell'ultimo giorno della durata stabilita nel contratto stesso. L'assicuratore, in alternativa ad una copertura di durata annuale, può proporre una copertura di durata poliennale a fronte di una riduzione del premio rispetto a quello previsto per la stessa copertura dal contratto annuale. In questo caso, se il contratto supera i cinque anni, l'assicurato, trascorso il quinquennio, ha facoltà di recedere dal contratto con preavviso di sessanta giorni e con effetto dalla fine dell'annualità nel corso della quale la facoltà di recesso è stata esercitata".



A nostro avviso questa norma è penalizzante per i consumatori che, a fronte di uno sconto rispetto alla polizza annuale, hanno accettato di sottoscrivere quella poliennale sottovalutando lo svantaggio di non poter disdire la polizza. Le polizze danni sono molto diverse tra loro e, nonostante le informazioni che le compagnie devono fornire ai potenziali assicurati prima di far sottoscrivere loro una polizza, non sempre sono di facile comprensione ed esiste il rischio che l'assicurato si accorga di aver bisogno di una copertura diversa solo dopo aver comprato la polizza. Se ha acquistato un contratto poliennale, l'assicurato però, non può recedere se non dopo 5 anni. Il risultato è una diminuzione della libera circolazione dei servizi, ovvero della concorrenza.

Auspichiamo, pertanto, che l'art. 1899 del Codice Civile venga nuovamente modificato reintroducendo quanto previsto dal D.L. 7/2007. Anche il termine di 3 anni per i contratti stipulati antecedentemente all'introduzione della nuova norma può essere considerato ragionevole, sebbene l'optimum a nostro avviso verrebbe raggiunto con la possibilità di recedere annualmente per tutti i contratti, indipendentemente dalla loro durata e dal momento in cui sono stati stipulati.

**Accesso al credito.** La situazione attuale del mercato del credito evidenzia un problema che le sole "forze del mercato" non sembrano in grado di risolvere: le banche analizzano l'affidabilità finanziaria del cliente e, in alcuni casi anche giustamente, non concedono credito. Cercano di minimizzare il più possibile i loro rischi. Aumentano gli spread e non concedono durate lunghe perché molte di loro non riescono a ottenere liquidità sul mercato a prezzi bassi. A questo punto, dato che senza credito non si fanno né investimenti, né consumi e dunque il PIL assai difficilmente potrà crescere, serve una legge che intervenga sul problema e che preveda una garanzia statale per favorire il credito. Lo Stato, in questo particolare momento storico, deve garantire il credito. Il mercato da solo in questo caso non ce la fa. Pensiamo ad accordi con le banche che devono concedere mutui e prestiti a

condizioni agevolate, avendo la sicurezza che in caso di rate non pagate il fondo statale possa intervenire a ripagare una certa percentuale di default.

**Rosso di conto - solo tasso d'interesse debitore.** Auspichiamo l'abolizione completa delle spese d'istruttoria veloce sui conti non affidati. Tutto il costo del rosso deve essere rappresentato dal tasso d'interesse debitore. Questo provvedimento aumenterebbe la proporzionalità del costo (tanto più è alto e lungo il rosso tanto più si paga) e la sua trasparenza. Confrontare il valore del solo tasso debitore è di certo molto più semplice per il cliente. Allo stesso modo per i conti affidati, il corrispettivo sull'accordato deve essere sostituito da una voce proporzionale all'effettivo utilizzo del fido. La nostra proposta: possibilità di pagare una commissione aggiuntiva, calcolata anche sul fido accordato, solo se nel trimestre il cliente utilizza almeno il 50% del fido accordato. Altrimenti il correntista pagherà solo i tassi d'interesse debitori.

**Mutui a tasso BCE.** Occorre incentivare i mutui variabili parametrati al tasso di riferimento della Bce. Questo tasso è più prevedibile e maggiormente controllato rispetto al parametro euribor.

**Conto corrente di base.** Auspichiamo che sia innalzata la soglia di reddito Isee perché il conto base A sia gratuito. Il reddito Isee massimo per ottenere la gratuità di bollo e spese attualmente è davvero molto basso. Da 7500 Euro occorre passare ad almeno 15.000 Euro. Occorre anche ridurre il canone per gli altri; ci sono spazi per arrivare a un massimo di 10 Euro e a zero per la versione on line.

**Chiusura del conto corrente.** A nostro avviso deve avvenire in un massimo di 7 giorni lavorativi dalla richiesta. Per ogni giorno di ritardo proponiamo di applicare alla banca originaria una sanzione pari all'1% del saldo del conto corrente da

trasferire. Se la banca riesce a dimostrare che il ritardo è dovuto a enti emittenti o altre società ovviamente avrà diritto di rivalsa nei loro confronti.

***Incentivare il pagamento dei biglietti del trasporto pubblico locale e ferroviario con carte o con pagamenti contactless anche con cellulare.*** Dovrebbero esserci dei lettori in modo da utilizzare questi strumenti in sostituzione dei biglietti. Si velocizzano le operazioni e si riducono i supporti cartacei.

***Creare un sistema di risoluzione delle controversie in materia di investimenti all'interno della Consob simile all'Arbitro bancario e finanziario di Banca d'Italia.*** L'attuale sistema della Consob non dà certezza per la risoluzione. Bisogna ridurre il costo per il risparmiatore e renderlo più equilibrato. Il sistema dell'Arbitro bancario è sicuramente un esempio da seguire.

***Polizze vita dormienti:*** Il problema è iniziato nel 2008 quando una nuova legge fece cadere nel caos migliaia di risparmiatori che improvvisamente, dall'oggi al domani, si sono visti rifiutare il pagamento di polizze stipulate dai loro genitori, perché ormai prescritte, perché passati due anni dalla morte dell'assicurato.

Ora il termine di prescrizione delle polizze, con la nuova disposizione prevista dall'articolo 65 comma 11 del Provvedimento sull'agenda digitale, è passato a 10 anni accogliendo la nostra richiesta. La nuova norma certo risolve la situazione per il futuro. Dall'entrata in vigore del Provvedimento tutte le polizze avranno un termine di prescrizione di 10 anni. Ma questa novità non vale per le polizze già scadute e prescritte i cui capitali sono stati già devoluti, dal 2008 in avanti, al Fondo dormienti gestito da Consap.

**Auspichiamo che si dia la possibilità agli aventi diritto (beneficiari ed eredi) di riavere indietro i capitali già devoluti facendo una richiesta al Fondo dormienti entro 10 anni dalla morte dell'assicurato o dalla scadenza della polizza. Al**

momento una piccola possibilità di rimborso è stata concessa (solo fino al 15 aprile) per le dormienti prescritte entro il 28 ottobre 2008. Non per tutte le altre polizze. Riteniamo invece che tutti debbano avere la possibilità di risvegliare le polizze devolute al Fondo dormienti come peraltro già accade per i conti dormienti per i quali gli aventi diritto possono riavere indietro il denaro devoluto al Fondo dormienti entro 10 anni dalla devoluzione. In questo modo si eviterebbero tutti i profili di incostituzionalità che comunque sono abbastanza evidenti a causa della disparità di trattamento tra correntisti e beneficiari di polizze. Si porrebbe così fine ad un'ingiustizia iniziata nel 2008 e che ha coinvolto tantissime persone. Le segnalazioni che ci sono arrivate in questi anni sono molto numerose e continuano ad arrivare, anche perché nel frattempo banche e assicurazioni continuano a non informare adeguatamente i clienti delle nuove norme sulla dormienza.

### **Farmaci**

Dalla nostra ultima inchiesta sul campo in 109 farmacie, 20 parafarmacie e 16 ipermercati in dieci città (Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Verona e Torino) emerge chiaramente che gli effetti positivi della liberalizzazione introdotta nel 2006 e riservata ai farmaci senza obbligo di ricetta (Sop e Otc) si sono ormai esauriti.

**Riteniamo sia giunta dunque l'ora di allargare la concorrenza anche ai farmaci di fascia C con ricetta.** La classe dei farmaci di fascia C comprende circa 3.800 medicinali (tra cui farmaci di largo consumo come Aulin, Tavor, Viagra, Yasmin) che insieme ai medicinali da banco rappresentano circa il 30% dell'intero mercato farmaceutico italiano.

La discriminazione tra farmacie tradizionali e parafarmacie è stata di recente stigmatizzata anche dalla Commissione europea nel contesto più ampio di un documento del febbraio 2012 "The economic packages of 20 and 27 January 2012:

an assessment” nel quale si schiera apertamente a favore della liberalizzazione della vendita dei farmaci di fascia C.

Si tratta di una discriminazione che lede in modo ingiustificato ed irragionevole anche gli interessi dei consumatori. Non vi è dubbio, infatti, che l’inserimento nel mercato di ulteriori operatori economici consentirebbe per tali tipi di farmaci una dinamica dei prezzi che andrebbe a tutto vantaggio dei consumatori, che sono gli unici chiamati a sostenerne l’onere. Rivedere le regole di distribuzione dei farmaci di fascia C con obbligo di ricetta, con possibilità di vendita anche di questi ultimi nelle parafarmacie e nei corner salute dei supermercati e ipermercati, insieme a un monitoraggio costante dei prezzi, renderebbe la vendita dei farmaci finalmente aperta e trasparente in linea con le osservazioni della Commissione Europea sulle scelte del governo italiano nel 2012 in relazione al decreto “cresci-Italia”, creando un’opportunità di risparmio concreto per i cittadini, che sono chiamati a sopportare integralmente il costo di detti farmaci.

Altroconsumo è in tale ottica recentemente intervenuta in giudizio dinanzi al TAR Emilia-Romagna, a supporto del ricorso presentato da un gruppo di farmacisti titolari di parafarmacie nei confronti del Ministero della Salute, degli enti locali nonché dell’Agenzia Italiana del Farmaco, rispetto all’ottenimento di un titolo che li abiliti alla vendita dei farmaci di fascia C per i quali permane ancora l’obbligo di ricetta medica, con rimessione della materia al giudizio della Corte Costituzionale e della Corte di Giustizia dell’Unione Europea.

### **Trasporti**

I costanti disservizi e le condizioni di trasporto a dir poco umilianti offerte ai pendolari del servizio ferroviario regionale su tutto il territorio nazionale provocano ormai conseguenze non solo sulla qualità della loro vita ma, molto spesso, anche direttamente economiche sulle loro tasche. **Gli standard previsti dai contratti di**

**servizio firmati tra Trenitalia e ogni singola Regione, sebbene i parametri siano molto bassi, non sono assolutamente rispettati e questo contribuisce ad allontanarci sempre più dagli altri Stati europei** dove esistono tratte utilizzate dai pendolari che sono servite addirittura dall'alta velocità.

Negli ultimi anni, in un quadro di liberalizzazione ancora parziale, ingentissimi investimenti pubblici sono stati indirizzati solo ed esclusivamente all'alta velocità rafforzando la posizione dominante delle Ferrovie dello Stato che operano ancora in regime di sostanziale monopolio senza che, a fronte di questo favore, le FS si siano minimamente occupate di migliorare la qualità del trasporto nelle tratte per i pendolari, al contrario l'introduzione dell'alta velocità ha comportato una consistente diminuzione dell'offerta di treni regionali.

Ad aggravare questa già tragica situazione si sono aggiunti gli ingenti aumenti tariffari e i rilevanti tagli ai servizi di trasporto locale derivanti dalla consistente riduzione dei trasferimenti dallo Stato approvati dal Governo.

Auspichiamo che Ferrovie dello Stato, Regioni e Governo, di fronte a questa situazione di disagio profondo, cessino il gioco del rimpallo di responsabilità e si adoperino, invece, per quanto rientra nell'ambito delle rispettive competenze, per un reale miglioramento del servizio di trasporto ferroviario locale e per garantire i sacrosanti diritti degli utenti avviando al più presto un piano nazionale ad hoc di ristrutturazione del servizio adeguatamente finanziato, affinché anche nelle tratte più utilizzate dai pendolari, il sistema possa divenire finalmente efficiente e competitivo.

Chiediamo altresì che **sia resa effettivamente operativa l'Autorità dei Trasporti** alla quale attribuire quelle funzioni regolamentari che non possono continuare a rimanere in capo a RFI - società del Gruppo Ferrovie dello Stato - se si vuole realizzare un mercato del trasporto ferroviario regionale effettivamente aperto alla libera concorrenza. Questo significa anche l'abbattimento delle posizioni di rendita di cui godono le Ferrovie dello Stato attraverso l'adozione di concrete misure di liberalizzazione più volte auspiccate dall'Autorità Antitrust che prevedano un vero

sblocco delle gare su ferro con procedure a evidenza pubblica. Siamo in realtà in attesa – e ormai da troppo tempo – che alla suddetta Authority sia effettivamente affidata la competenza non solo per quanto concerne la vigilanza e la regolazione della liberalizzazione del servizio ferroviario ma, più ampiamente, su tutto il trasporto pubblico, ivi comprese le autostrade.

Nell’ottica di una mobilità sostenibile e di un’incentivazione all’utilizzo dei mezzi pubblici, con contestuale attenzione ai pendolari, chiediamo infine la reintroduzione della detraibilità dalle imposte degli abbonamenti ai mezzi pubblici, già introdotta dalla legge Finanziaria del 2009.

### **Telecomunicazioni**

Con il d.l. 31 gennaio 2007 n. 7, convertito con legge 40 del 2007, si è imposto agli operatori di telefonia di non ostacolare la facoltà dei consumatori di recedere dal contratto imponendo limitazioni temporali e/o spese, se non giustificate. In seguito le Linee Guida emanate dall’Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni hanno chiarito il significato di tale previsione, confermando che nessuna “penale” può essere collegata all’esercizio del diritto di recesso e che gli unici importi addebitabili agli utenti sono quelli “giustificati” da costi effettivamente sostenuti dall’operatore in quanto collegati e pertinenti all’attività di disattivazione della linea o di trasferimento ad altro operatore.

Nell’ambito di una prassi a nostro avviso scorretta, gli operatori di telecomunicazioni continuano ciononostante a imporre agli utenti costi di disattivazione palesemente eccessivi e non giustificati alla stregua della disciplina della materia, al fine - o, comunque, con l’effetto - di disincentivare il recesso e/o la migrazione degli utenti medesimi verso altri operatori, con effetti negativi anche sull’effettiva concorrenza nel mercato.

Considerata la difficoltà di fare applicare effettivamente la norma in questione e il montante in aumento del contenzioso in materia auspichiamo una modifica della

normativa con la quale si elimini la possibilità da parte degli operatori di addebitare queste somme agli utenti o, perlomeno, si quantifichi una volta per tutte l'importo massimo dei costi "giustificati" che l'operatore può addebitare.

### **Favorire gli investimenti dei piccoli risparmiatori**

Chiediamo che i **vantaggi fiscali previsti per la previdenza integrativa** oggi limitati a chi aderisce a un fondo pensione o a un Pip (Piano pensionistico individuale), siano resi disponibili anche per altre forme di investimento (ad esempio azioni e titoli di Stato) che non paghino necessariamente dazio (sotto forma di commissioni di gestione) al mondo degli intermediari finanziari.

Oggi i risparmiatori italiani non possono aderire a molte operazioni sul capitale di società estere (aumenti di capitale...) perché non è presentato un prospetto valido in Italia. Chiediamo:

- che si proceda a sanare questa situazione di svantaggio (ad esempio rendendo valido il prospetto estero anche per i risparmiatori italiani);
- che le forchette di prezzo delle Ipo siano rese più strette o che almeno diano al risparmiatore la possibilità di recesso qualora il prezzo effettivo superi una certa soglia all'interno della forchetta stessa, in modo da rendere meno aleatorio e a scatola chiusa l'esborso che dovrà sostenere sottoscrivendo una matricola di Borsa;
- che i titoli di Stato divengano sottoscrivibili in tabaccheria anche attraverso circuiti del tipo "Lottomatica";
- che siano abolite le spese di incasso cedola o di incasso dividendi, almeno qualora questi siano di importo modesto.

### **Equità Fiscale**



L'incertezza del diritto è l'elemento che contraddistingue l'attuale sistema fiscale italiano. Negli ultimi anni troppi provvedimenti hanno creato confusione e inasprimento della tassazione senza che un criterio di equità e di rispetto dell'articolo 53 della Costituzione sia stato seguito. Il riordino del sistema fiscale è di primaria importanza per lo sviluppo e la crescita economica del Paese.

**Statuto del Contribuente** – La Legge 212/2000 è attualmente derogata dalla maggior parte delle leggi fiscali per applicare retroattivamente norme necessarie a far cassa. L'ideale sarebbe l'elevazione a rango costituzionale di questa importante legge, escludendo in questo modo la derogabilità della stessa e la riduzione implicita dell'utilizzo di prassi per normare quanto le leggi fiscali attualmente lasciano alla libera interpretazione dell'amministrazione fiscale.

**Aliquote Iva** - L'innalzamento dell'aliquota Iva ordinaria dal 20 al 21% ha già comportato la sensibile riduzione della propensione alla spesa delle famiglie, minando la già fragile economia. Inoltre, l'applicazione al dettaglio della nuova aliquota ha comportato l'aumento dei prezzi da parte di diversi negozianti e commercianti che hanno utilizzato la poca conoscenza delle aliquote da parte dei consumatori per incrementare i propri guadagni.

In luogo dell'ulteriore incremento di un punto percentuale, previsto dalla Legge 228/2012 (art. 1 c. 480) per il prossimo luglio, proponiamo una revisione puntuale delle aliquote di prodotti e servizi inseriti all'interno della *Tabella A parte seconda e parte terza allegata al DPR 633/72*, cercando, ove possibile, di recuperare base imponibile da assoggettare ad aliquota ordinaria e di estendere l'applicazione delle aliquote agevolate ad alcuni beni che attualmente sono ingiustificatamente tassati con l'aliquota ordinaria. Ci sembra opportuno, inoltre, ampliare la sfera di applicazione dell'aliquota maggiorata, individuata nella *Tabella B allegata al DPR 633/72*, e renderla operativa sui beni voluttuari che attualmente vengono colpiti

dall'aliquota ordinaria al 21%. Estendendo la base imponibile è possibile ridurre l'attuale aliquota maggiorata del 38% a un livello che non deprima completamente il mercato di questi beni, ma che allo stesso tempo garantisca un gettito per lo Stato che non gravi però indistintamente su tutti i cittadini.

**IMU** - L'introduzione della nuova imposta è stata fatta nel segno della totale incertezza del diritto. I problemi causati dall'applicazione pratica dell'imposta hanno aggravato ulteriormente il costo della stessa perché i contribuenti hanno dovuto rivolgersi a esperti fiscali per non incappare in errori di calcolo. Le iniquità che sono derivate dall'applicazione dell'IMU hanno reso ancora più odioso il suo pagamento. Riteniamo fondamentale per la sua applicazione:

- la semplificazione del metodo di calcolo e di pagamento, introducendo sportelli dedicati a questa imposta all'interno di ogni ufficio dell'Agenzia delle Entrate, così da poter fornire informazioni univoche che riguardano tutti i Comuni italiani;
- l'estensione dell'ulteriore detrazione di 50 euro per ogni figlio convivente con meno di 26 anni di età a tutti i figli riconosciuti disabili ai sensi della Legge 104/92 a prescindere dall'età;
- il divieto di utilizzo dell'ulteriore detrazione di cui sopra in caso di figlio produttore di reddito (non esente);
- la revisione puntuale, partendo dalle città metropolitane, delle rendite e delle classi catastali degli immobili siti nei centri storici per adeguare l'ammontare IMU dovuto al loro reale valore commerciale;
- l'introduzione di una superaliquota per contribuenti proprietari di almeno 4 immobili a utilizzo abitativo.

**Detassazione dei premi di produttività e della tredicesima mensilità** - La depressione dei consumi è sostanzialmente causata dalla diffusa percezione dell'inasprimento delle imposte, dirette e indirette. Uno degli strumenti per dare maggior potere d'acquisto alle famiglie è individuabile nell'incremento del reddito disponibile, attuabile riducendo i vincoli posti per la detassazione dei premi di produttività, riportandoli almeno ai valori fissati per il 2011 (detassazione per premi fino a 6.000 euro per redditi fino a 40.000 euro lordi). In aggiunta potrebbe essere utile introdurre la tassazione della tredicesima mensilità tramite imposta sostitutiva al 15%, con utilizzo di clausola di salvaguardia per i redditi che non ne beneficerebbero. Questo tipo di incentivo potrebbe in parte essere coperto dall'eliminazione della franchigia prevista per i redditi prodotti dai frontalieri fissata al momento a 6.700 euro (L 228/2013 art. 1 c. 549).

**Redditometro** - L'introduzione del redditometro come strumento di lotta all'evasione può essere utile e incisivo ma rischia, in alcuni casi, di rendere impossibile la contestazione degli addebiti da parte del contribuente. Infatti, l'onere della prova non può contemplare l'obbligo di dimostrare il mancato sostenimento di spese che viceversa risultano attribuibili all'individuo grazie a indagini socio economiche da parte dell'Amministrazione Finanziaria. Sarebbe molto meno dispendioso per le casse dello Stato e proficuo utilizzare questo tipo di analisi partendo dai pubblici registri di beni mobili e immobili, individuando beni di valore rilevante e ricostruire la posizione reddituale del possessore.

**Cedolare secca sugli affitti** - La cedolare secca tassa i redditi da locazione con aliquota fissa al 21%. Poiché con la legge 92/2012 (art. 37 c. 4bis) la deduzione forfettaria sui canoni di locazione è passata dal 15% al 5%, la convenienza dell'applicazione della tassazione sostitutiva permarrrebbe anche in caso d'innalzamento dell'aliquota di riferimento. Per questo motivo, al fine di incrementare

le entrate, proponiamo di innalzare l'aliquota ordinaria di tassazione tramite cedolare secca almeno parificandola all'aliquota minima del 23% che attualmente colpisce i redditi da lavoro e da pensione. Questo tipo di intervento permette di colpire i patrimoni e utilizzare le entrate per alleggerire il carico fiscale dei lavoratori dipendenti e pensionati, anche tramite le proposte viste nei punti precedenti.

**Rimborso dell'IVA sulla TIA** - Nell'incontro dello scorso ottobre con il **Direttore Generale Finanze presso il Ministero dell'Economia, al quale abbiamo consegnato le oltre 31.000 adesioni** alla petizione lanciata per chiedere che fosse approvata una norma che sospendesse una volta per tutte l'applicazione dell'IVA sulla TIA e che mettesse i consumatori in condizione di poter ottenere automaticamente il rimborso di quanto illecitamente incassato dallo Stato nel corso degli ultimi anni, la risposta che abbiamo ricevuto, per molti versi inquietante, è che lo Stato non rimborserà nulla anche se il Ministero stesso riconosce che i consumatori che hanno pagato l'IVA sulla TIA da un punto di vista strettamente giuridico, considerate le sentenze della Cassazione e della Corte Costituzionale, avrebbero titolo al rimborso. Dal punto di vista del Governo, l'interesse generale al rispetto del vincolo di bilancio deve prevalere sul rispetto della legge. Abbiamo così deciso di avviare un'operazione molto impegnativa su tutto il territorio nazionale che consiste di ben **8 class actions contro diverse società municipalizzate che gestiscono la TIA e 67 diffide, 56 dirette alle principali municipalizzate più 11 Comuni che gestiscono direttamente la Tia.**

Riteniamo che debba essere ripristinato lo stato di diritto e che, pertanto, vada trovata una soluzione politica che preveda il rimborso di quanto indebitamente incassato dallo Stato.

## Per una macchina dello Stato più moderna ed efficiente

Accanto alla sempre più diffusa ed evidente **crisi di legittimazione della politica** è crescente nell'opinione pubblica anche una **notevole sfiducia nei confronti dell'operato della Pubblica Amministrazione**. Molto dipende dal fatto che la trasparenza sull'impiego delle risorse risulta piuttosto carente. Siamo, infatti, di fronte ad un problema di **complessità della macchina dello Stato e anche ad una allocazione delle responsabilità non chiara** e questo non permette una accountability certa perché se le responsabilità rispetto a determinate decisioni non sono precisamente allocate in capo ad una persona o ad un organo mancano le basi per la "resa dei conti". Tra l'altro, anche a causa dell'instabilità politica, i decisori pubblici hanno sempre più una visione a breve termine, e questo complica ulteriormente la situazione.

L'interesse generale non consiste nella e non può scaturire dalla giustapposizione di interessi particolari, questo approccio da tempo produce **mediazioni al ribasso tra le pretese dei vari stakeholders, che non riescono a soddisfare le legittime esigenze dei cittadini. Occorre, invece, indirizzare la trasformazione dell'amministrazione della cosa pubblica verso la pratica dell'Open Government**, definire un piano strategico per tale innovazione basato su una gestione condivisa dei vari portatori di interessi, configurando una guida ed una politica chiare e promuovendo al contempo la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, nella trasparenza nelle decisioni e con meccanismi di accountability del decisore istituzionale.

Inoltre, il fatto che, pur in assenza di una completa attuazione del federalismo fiscale, si è avviato il decentramento di molte potestà decisionali sia amministrative che legislative presso gli enti locali crea ulteriori problemi. I provvedimenti che, inevitabilmente, ogni anno vengono inseriti nelle manovre finanziarie per bloccare in

qualche modo le spese degli enti locali ne sono un esempio perché rischiano di produrre effetti negativi su servizi essenziali ed inderogabili per i cittadini/consumatori come quello delle scuole materne, del trasporto pubblico locale, della pulizia delle città etc. L'eventualità, d'altra parte, che Comuni e Regioni si avvalgano dello strumento dell'addizionale IRPEF o di tasse di scopo per fare quadrare i propri bilanci finisce per peggiorare ulteriormente la situazione di aggravio fiscale. Non si può andare avanti in questo modo perché **dal reiterato braccio di ferro tra Governo ed Enti locali a farne le spese è sempre comunque ogni anno il consumatore che paga in termini di servizi peggiori o di maggiore carico fiscale i costi di una cattiva amministrazione.**

Quello che in definitiva pesa maggiormente sul capo di ogni cittadino-consumatore non è solo **il costo in sé della politica quanto la sua ormai cronica incapacità di prendere decisioni.** Auspichiamo che si possano creare le condizioni perché siano finalmente approvate con larga maggioranza riforme che, a partire dai regolamenti parlamentari fino alla forma dello Stato, siano intese a favorire una maggiore efficienza, trasparenza e responsabilità. Appare ormai, altresì, improcrastinabile una riforma strutturale che introduca forti elementi di produttività ed efficacia nella pubblica amministrazione e nel pubblico impiego a livello locale così come a livello centrale.

**Il controllo e gli eventuali futuri tagli ai bilanci degli enti locali dovrebbero poter avvenire sulla base di indicatori di efficienza (qualità della spesa e dei servizi erogati).** Non è detto, infatti, che un Comune con i bilanci in equilibrio sia automaticamente migliore, dal punto di vista del cittadino-consumatore, di uno che ha, invece, i conti in rosso. Da qui anche la necessità di un sistema di monitoraggio della spesa ad oggi sostanzialmente inesistente e di sanzioni, in caso di mancato rispetto delle regole di bilancio, che non si traducano però solo in un'automatica penalizzazione dei cittadini.

## Agenda Digitale

### Banda larga

L'aumento della penetrazione della banda larga può comportare una crescita considerevole del PIL. L'Europa del futuro sarà sempre più digitale, l'Italia è indietro e non può perdere il passo. Nell'immediato dobbiamo affrontare la crisi ma questo non ci può esimere dal creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile nel medio-lungo termine. Occorre **dare pertanto velocemente concreta attuazione a quanto previsto dal Decreto sull'Agenda Digitale.**

Quello sul digitale e banda larga può essere un formidabile investimento anticiclico. **I Paesi con più alta produttività in Europa sono quelli che hanno già investito adeguatamente nell'ICT.** Nei prossimi dieci anni lo sviluppo della banda larga potrebbe dare luogo a nuove attività economiche per oltre mille miliardi di euro e creare milioni di posti di lavoro. **Secondo la Commissione europea un aumento della penetrazione della banda larga di 10 punti percentuali comporterebbe una crescita del PIL tra lo 0,9 e l'1,5%.** L'Agenda Digitale della Commissione Europea prevede che il 100% degli europei abbia accesso alla larga banda a 30 Mega, e la metà di essi addirittura a 100 Mega. In questo progetto NGN (Next Generation Network) un ruolo fondamentale ce l'ha sicuramente lo sviluppo di nuove reti in fibra ottica (e il progressivo abbandono di quella in rame). Gli altri Paesi, però, sono più avanti dell'Italia perché gli operatori ex monopolisti in Gran Bretagna, Francia, Germania e Olanda, avendo la concorrenza delle TV via cavo, sono stati "costretti" a passare alla fibra o lo stanno facendo in questi anni per poter offrire i propri servizi. La Commissione europea ed esperti del settore hanno dimostrato che in Italia sarebbe poco economico (e addirittura inutile) costruire più di una rete in fibra sul territorio. **L'idea è perciò che i vari operatori si consorzino per costruire un'unica Società della Rete, dando libero accesso a tutti sulla base dei costi**

**reali e lasciando spazio alla concorrenza sui servizi, la qualità dell'assistenza e il prezzo.** Riteniamo, quindi, indispensabile che siano destinate risorse adeguate allo sviluppo del progetto NGN, a condizione però che:

- il progetto NGN abbia un chiaro ed evidente ancoraggio d'interesse generale, attraverso una ridefinizione del servizio universale che ricomprenda l'accesso a Internet a banda larga. In questo senso l'accesso alla Rete dovrà essere inteso come bene comune al mantenimento e allo sviluppo tecnologico del quale tutti gli operatori dovranno contribuire;
- vi sia un'effettiva intesa tra gli operatori sul progetto NGN, il relativo piano industriale sia sostenuto anche da fondi della Cassa Depositi e Prestiti e da eventuali agevolazioni, come ad esempio l'esonero delle tasse per la posa della fibra ottica;
- ai consumatori sia detto chiaramente quanto di questo investimento alla fine andrà a pesare sulle loro tasche (sia come contribuenti, sia come utenti). In una operazione di questa importanza le regole devono infatti essere chiare sin dall'inizio, non solo per operatori e investitori pubblici e privati ma anche per gli utenti; i rappresentanti dei consumatori siano finalmente chiamati a sedere al Tavolo NGN presso il Ministero dello sviluppo Economico al più presto.

**Una volta verificate tali condizioni, l'Italia potrebbe lanciare un grande e ambizioso progetto di switch off dal rame alla fibra.** Ove, infatti, interessi diversi ma convergenti puntassero contestualmente su un obiettivo di sviluppo concreto e sostenibile per il Paese, tutte le ritrosie e le pretese dell'ex monopolista a mantenere determinate posizioni di rendita si scioglierebbero come neve al sole.

### **Mercato dei contenuti digitali**



Il web rappresenta il più grande mercato di opere dell'ingegno della storia dell'uomo e le nuove tecnologie digitali e telematiche abilitano artisti, professionisti e imprese a creare contenuti audiovisivi e multimediali attraverso il ricorso a processi produttivi inediti e immediati, suscettibili di innescare meccanismi virtuosi di progresso culturale ed economico.

Lo sviluppo di tale scenario è, tuttavia, di frequente, frenato dalla circostanza che il mercato della circolazione dei diritti d'autore e connessi, necessario per lo sfruttamento delle opere dell'ingegno, resta, ancora oggi, fortemente ancorato a dinamiche tradizionali con la conseguenza che la più parte dei soggetti che vi operano non dispongono di un'offerta online né consentono alla propria clientela il perfezionamento di contratti di licenza attraverso piattaforme telematiche.

Ciò, peraltro, oltre a frenare lo sviluppo del mercato e della cultura digitale è, spesso, all'origine di fenomeni di utilizzo abusivo delle altrui opere dell'ingegno, determinati dall'impossibilità di procedere all'acquisizione dei diritti necessari alla produzione e/o diffusione dell'opera audiovisiva o multimediale in tempi e forme compatibili con quelli necessari alla propria attività artistica, culturale, informativa o d'impresa.

**Al fine di promuovere il mercato di riferimento e di arginare il fenomeno della pirateria online è, pertanto, necessario prevedere che tutti i soggetti che operano nel mercato della distribuzione dei diritti d'autore, rendano disponibile – eventualmente in alternativa all'offerta tradizionale – un'offerta online, abilitando, al contempo, la propria clientela al perfezionamento di contratti di licenza per via telematica.** Chiunque distribuisca contenuti audiovisivi attraverso televisione, home video o sale cinematografiche nell'ambito di un'attività di impresa dovrebbe essere, pertanto, tenuto a rendere, contestualmente, disponibili i medesimi contenuti, a condizioni di accesso non discriminatorie rispetto a quelle caratteristiche della corrispondente offerta nei canali tradizionali, attraverso piattaforma telematica.

### **Ridurre l'IVA sugli e-book**

Nonostante il crescente diffondersi dell'editoria elettronica e gli indubbi vantaggi connessi alla circolazione del libro in formato digitale, gli e-book continuano a scontare un regime fiscale diverso e discriminatorio rispetto alle corrispondenti edizioni cartacee. Si tratta di un approccio normativo che rischia di creare effetti distorsivi nel mercato editoriale continuando a promuovere e incentivare la stampa di libri di carta a discapito dello sviluppo del mercato editoriale digitale. L'attuale impostazione, peraltro, deriva da un evidente errore logico giuridico: la confusione tra contenuto e contenitore.

L'e-book, in altre parole, è qualificato, ai fini fiscali, avendo riguardo al "contenitore" attraverso il quale è immesso in commercio anziché al "contenuto", ovviamente identico a quello della corrispondente versione cartacea.

Occorre porre rimedio a tale disallineamento discriminatorio, **equiparando, anche sul piano fiscale, il libro elettronico a quello di carta e ammettendo entrambe le edizioni di un medesimo prodotto editoriale a beneficiare dello stesso trattamento fiscale.** Ai fini della determinazione dell'imposta sul valore aggiunto, il libro, anche se fissato su supporto diverso da quello cartaceo e/o distribuito attraverso piattaforma telematica, dovrebbe scontare sempre la medesima imposta.

*\* Come è noto la stragrande maggioranza della normativa in materia di tutela dei consumatori è di derivazione comunitaria. Altroconsumo quale membro del BEUC partecipa attivamente agli intensi confronti con Istituzioni e altri stakeholders a livello europeo. Riteniamo dunque utile e opportuno allegare l'articolo pubblicato sulla nostra rivista di consumer policy online Consumatori Diritti e Mercato "BEUC's Vision for a 2020 EU Consumer Strategy" che da uno sguardo sul futuro della politica dei consumatori.*