

DOCUMENTO PER LA CONSULTAZIONE

667/2017/E/IDR

**SISTEMA DI TUTELE DEGLI UTENTI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO
PER LA TRATTAZIONE DEI RECLAMI
E LA RISOLUZIONE EXTRAGIUDIZIALE DELLE CONTROVERSIE**
Inquadramento generale e primi orientamenti

Documento per la consultazione

28 settembre 2017

Premessa

Con deliberazioni 7 agosto 2014, 410/2014/E/com e 5 novembre 2015, 522/2015/E/com (adozione del Testo Integrato Conciliazione - TICO), l'Autorità ha avviato rispettivamente un procedimento per la razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti e degli utenti finali in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie nei confronti degli operatori dei settori regolati e un procedimento per l'adozione della disciplina in materia di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Il successivo recepimento delle direttive 2011/83/UE e 2013/11/UE avvenuto con i decreti legislativi 21/2014 e 130/2015, ha modificato il quadro di riferimento e spostato l'attenzione dell'Autorità da una necessaria razionalizzazione ad un più profonda riforma del sistema di tutele che presiede alla trattazione dei reclami e alla risoluzione extragiudiziale delle controversie.

In coerenza con il rinnovato quadro di riferimento, l'Autorità con deliberazioni 5 maggio 2016, 209/2016/E/com, 14 luglio 2016, 383/2016/E/com, "Adozione del nuovo Regolamento per l'avvalimento di Acquirente Unico in tema di tutela dei consumatori di energia", e 21 luglio 2016, 413/2016/E/com, "Riforma del Testo integrato della Qualità commerciale dei servizi di Vendita di energia – TIQV", ha definito il nuovo sistema di tutele degli utenti finali per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie nei settori dell'energia elettrica e del gas. Tale sistema ha dispiegato la sua efficacia dal 1° gennaio 2017 limitatamente ai consumatori finali di energia elettrica e di gas, compresi i prosumer.

Da ultimo, la legge n. 124 del 4 agosto 2017, "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", ha riconosciuto all'Autorità la facoltà di avvalersi della società Acquirente Unico S.p.a. al fine di garantire il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione per tutti i settori oggetto di regolazione e controllo da parte della Autorità, ivi compreso il settore idrico.

In continuità con il citato percorso regolatorio, con deliberazione 7 settembre 2017, 622/2017/E/idr l'Autorità ha avviato un procedimento per l'estensione al settore idrico del sistema di tutele già definite per i consumatori dei settori dell'energia elettrica e del gas tramite un percorso graduale, prevedendo altresì di avvalersi della Società Acquirente Unico S.p.a. in relazione alle attività connesse al servizio di Contact Center, alla gestione efficiente dei reclami e delle controversie insorte tra gli utenti ed i gestori del servizio idrico integrato ed al servizio di conciliazione online ed eventuali Procedure speciali.

Con questo documento per la consultazione l'Autorità illustra i propri orientamenti iniziali in merito all'estensione al settore idrico del sistema delle tutele sopra richiamate e alla promozione di una più puntuale assistenza in tale settore agli utenti del servizio anche con il supporto delle Associazioni dei consumatori.

I soggetti interessati sono invitati a far pervenire all'Autorità osservazioni e suggerimenti **entro il 25 ottobre 2017**.

Per agevolare la pubblicazione dei contributi pervenuti in risposta a questa consultazione si chiede di inviare documenti in formato elettronico attraverso il servizio interattivo messo a disposizione sul sito internet dell'Autorità www.autorita.energia.it o, in alternativa, all'indirizzo PEC indicato di seguito.

I partecipanti alla consultazione che intendono salvaguardare la riservatezza di dati e informazioni, dovranno motivare tale richiesta ed inviare contestualmente anche la versione priva delle parti riservate, destinata alla pubblicazione.

Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico
Direzione Tutela Utenti dei Servizi Ambientali
Piazza Cavour, 5 – 20121 Milano
PEC: utenti-ambiente.aeegsi@pec.energia.it
sito internet: www.autorita.energia.it

INDICE

1. Il sistema delle tutele dei clienti finali nei settori dell'energia elettrica e del gas	5
<i>Il quadro di riferimento per i settori dell'energia elettrica e del gas</i>	<i>5</i>
<i>L'attuale sistema di tutele nei settori dell'energia elettrica e del gas</i>	<i>7</i>
<i>Schema 1 - Il sistema attuale di tutele nei settori dell'energia elettrica e del gas.....</i>	<i>9</i>
2. Le specificità del settore idrico.....	10
<i>Gli Enti di Governo dell'Ambito (EGA) e i gestori dei servizi idrici integrati: stato di attuazione del Codice dell'Ambiente.....</i>	<i>10</i>
<i>Il grado di consapevolezza degli utenti del servizio idrico integrato</i>	<i>12</i>
<i>Ricognizione delle procedure conciliative nel settore idrico</i>	<i>13</i>
3. Il sistema delle tutele degli utenti nel settore idrico	15
<i>Il quadro normativo e regolamentare di riferimento</i>	<i>15</i>
<i>Il sistema di tutele vigente per il settore idrico</i>	<i>17</i>
<i>Schema 2 - Il sistema attuale di tutele nel settore idrico</i>	<i>18</i>
4. Estensione del sistema di tutele agli utenti del settore idrico	19
<i>Gli obiettivi dell'intervento dell'Autorità</i>	<i>19</i>
<i>I temi in consultazione per l'estensione del sistema di tutele al settore idrico.....</i>	<i>20</i>
<i>Il sistema di tutele a regime nel settore idrico</i>	<i>21</i>
<i>Schema 3 - Il sistema di tutele a regime nel settore idrico</i>	<i>22</i>
<i>Gradualità e flessibilità nell'estensione del sistema di tutele al settore idrico</i>	<i>23</i>
<i>Durata del periodo transitorio</i>	<i>23</i>
<i>Il sistema di tutele nel periodo transitorio</i>	<i>25</i>
<i>Schema 4: Sistema di tutele nel periodo transitorio</i>	<i>26</i>
Appendice 1 - Il sistema di tutele nei settori elettrico e gas.....	28
Appendice 2 - Il ruolo delle Associazioni dei consumatori	28
Appendice 3 – Monitoraggio dello stato di pubblicazione delle Carte dei Servizi e del relativo aggiornamento alla RQSII	29
<i>Figura 1 - Stato di aggiornamento Carta dei Servizi - 1° fase del monitoraggio.....</i>	<i>31</i>
<i>Figura 2- Popolazione servita e pubblicazione Carta dei Servizi</i>	<i>32</i>
<i>Figura 3 - Ripartizione per Regione dei siti internet monitorati</i>	<i>33</i>
<i>Figura 4 - Percentuale popolazione servita e pubblicazione Carta dei Servizi.....</i>	<i>33</i>
<i>Figura 5 - Grado di accessibilità alla Carta dei Servizi – 2° fase del monitoraggio</i>	<i>34</i>
<i>Figura 6 - Stato di pubblicazione Carta dei Servizi - 1° e 2° fase del monitoraggio</i>	<i>35</i>
Appendice 4 – L'elenco degli organismi ADR istituito dall'Autorità.....	35
Appendice 5 - La tutela extra-giudiziale degli utenti del servizio idrico integrato inglese .	36

1. Il sistema delle tutele dei clienti finali nei settori dell'energia elettrica e del gas

Il quadro di riferimento per i settori dell'energia elettrica e del gas

- 1.1 Il sistema di tutele per i clienti finali dei servizi elettrico e gas si basa su un quadro normativo e regolamentare che a livello nazionale trae origini dalle previsioni contenute nella legge 14 novembre 1995 n. 481 (di seguito: legge 481/95) e, in particolare, dalle disposizioni che affidano all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità), tra gli altri, il compito di regolare *ex ante* le modalità di erogazione dei servizi, di definire i livelli di qualità delle prestazioni da garantire ai clienti finali, di pubblicizzare e diffondere la conoscenza delle condizioni di svolgimento dei servizi medesimi e di organizzare *ex post* la funzione di valutazione dei reclami, istanze e segnalazioni presentate dai clienti finali¹.
- 1.2 L'intervento del legislatore europeo, a partire dalle direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 n. 2009/72/CE e n. 2009/73/CE, ha contribuito al rafforzamento e all'ampliamento del sistema di tutele per i clienti finali dei servizi elettrico e gas imponendo agli Stati membri dell'Unione Europea, tra l'altro, l'obbligo di garantire un elevato livello di protezione con particolare riguardo alla trasparenza delle condizioni generali di contratto, alle informazioni generali e ai meccanismi di risoluzione delle controversie. Tra le misure richieste agli Stati membri rientrano:
 - a) l'attivazione di sportelli unici al fine di fornire ai consumatori le informazioni necessarie relative ai loro diritti, alla normativa in vigore ed alle tutele a disposizione in caso di controversia;
 - b) la predisposizione di un meccanismo indipendente quale un Mediatore dell'energia o un Organismo dei consumatori ai fini del trattamento efficiente dei reclami e della risoluzione extragiudiziale delle controversie;
 - c) l'introduzione di procedure trasparenti semplici e poco onerose per l'esame dei reclami e per la risoluzione extragiudiziale delle controversie, che ne consentano una soluzione equa e rapida, preferibilmente entro un termine di tre mesi, affiancata dall'introduzione, ove garantito, di un sistema di rimborso e/o indennizzo.
- 1.3 La legge n. 99 del 23 luglio 2009 (di seguito: legge 99/09) all'art. 27 ha previsto che l'Autorità si avvalga dell'Acquirente Unico Spa (di seguito, anche AU) per il rafforzamento delle attività di tutela dei clienti finali; successivamente, con il decreto legislativo 1 giugno 2011, n. 93 (di seguito: d.lgs. 93/11), di recepimento delle direttive sopra richiamate, il legislatore nazionale ha affidato all'Autorità il compito di provvedere all'istituzione degli sportelli unici di cui all'art. 7, comma 6 ed al trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione per le controversie dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas naturale ed energia elettrica, anche avvalendosi di AU.
- 1.4 Con una serie di deliberazioni successive l'Autorità ha disposto di avvalersi di AU per le attività di Sportello Unico di cui all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. 93/11,

¹ Rispettivamente, articolo 2, comma 12, lettere h), l) e m), della legge 481/95.

nonché per la trattazione efficace dei reclami di cui all'articolo 44, comma 4 del medesimo decreto legislativo e ha istituito presso l'AU il Servizio di conciliazione utenti energia (di seguito: *Servizio conciliazione*)².

- 1.5 Con la deliberazione 16 ottobre 2014, 505/2014/A è stato inoltre siglato il Protocollo di Intesa tra l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) con specifico riguardo alle pratiche commerciali scorrette nei settori regolati, compreso quello idrico. Tale collaborazione prevede la segnalazione, mediante il rilascio di pareri nell'ambito di procedimenti di diretta competenza, di casi di pratiche commerciali scorrette e/o di violazioni della normativa e/o della regolazione.
- 1.6 Un'ulteriore importante tappa normativa si è avuta con il varo del decreto legislativo n. 130 del 6 agosto 2015 (di seguito: d.lgs. 130/15) di recepimento della direttiva 2013/11/UE sulle "*Alternative Dispute Resolutions - ADR per i consumatori*"³, con il quale sono state apportate delle modifiche alla Parte V del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (di seguito: Codice del Consumo), sostituendo l'articolo 141 con un intero nuovo Titolo, numerato "*II-bis*" e denominato "*Risoluzione extragiudiziale delle controversie*". Con tale intervento, sono state disciplinate le procedure volontarie per la risoluzione extra-giudiziale delle controversie nazionali e transfrontaliere relative a obbligazioni contrattuali derivanti da un contratto di vendita o di servizi, che coinvolgono consumatori e professionisti, residenti e stabiliti nell'Unione Europea, presso organismi ADR.
- 1.7 Il nuovo articolo 141, comma 6, lettera c), del Codice del Consumo, aggiornando l'articolo 2, comma 24, lettera b), della legge 481/95, ha attribuito all'Autorità il potere di regolamentare, con propri provvedimenti, le modalità di svolgimento della procedura di risoluzione extra-giudiziale delle controversie prevista dal medesimo articolo 2, comma 24, lettera b), abrogando tacitamente la riserva regolamentare governativa ivi prevista, individuando altresì nel tentativo obbligatorio di conciliazione la condizione di procedibilità dell'azione proposta innanzi all'autorità giudiziaria per le controversie insorte nei settori regolati.
- 1.8 Con riguardo alle procedure ADR, invece, l'Autorità ha disposto l'istituzione dell'Elenco degli organismi ADR (deliberazione 17 dicembre 2015, 620/2015/E/com) e ha approvato il "*Testo integrato in materia di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie tra clienti o utenti finali e operatori e gestori nei settori regolati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e il sistema idrico - testo integrato di conciliazione*" (di seguito: TICO)⁴ che ha disciplinato per tutti i settori regolati le modalità di svolgimento del tentativo

² Sul punto, si veda la più recente deliberazione 14 luglio 2016, 383/2016/E/COM e il relativo Regolamento (Allegato A) con cui sono stati ridefiniti i contenuti delle attività in avalimento ad Acquirente Unico ai sensi dell'articolo 7, comma 6 e dell'articolo 44 comma 4 del d.lgs 93/11.

³ La direttiva 2013/11/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013 *sulla risoluzione alternativa delle controversie dei consumatori che modifica il regolamento (CE) n. 2006/2004 e la direttiva 2009/22/CE*.

⁴ Sono escluse dall'ambito di applicazione del TICO le controversie attinenti esclusivamente i profili tributari o fiscali, quelle per le quali sia intervenuta la prescrizione, quelle promosse ai sensi dell'art. 37, 139, 140, e 140bis del Codice del Consumo, quelle oggetto alle Procedure speciali individuate con la deliberazione 383/2016/E/com, fatti salvi eventuali profili risarcitori.

obbligatorio di conciliazione, operativo per i settori energetici dal 1° gennaio 2017 (deliberazione 5 maggio 2016, 209/2016/E/com).

- 1.9 Tra gli organismi ADR iscritti nell'Elenco istituito dall'Autorità vi sono anche quelli di conciliazione paritetica che operano nel quadro di specifici protocolli di intesa stipulati tra le Associazioni rappresentative dei consumatori facenti parte del Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti (di cui all'articolo 137 del Codice del Consumo), da un lato, e le imprese o le organizzazioni rappresentative delle imprese, dall'altro. Questa tipologia di organismi ADR agisce, esaurita senza esito soddisfacente la fase di reclamo di prima istanza del cliente finale nei confronti dell'impresa, alla ricerca di una soluzione nel rispetto del quadro procedurale definito da un regolamento di conciliazione, mediante il contraddittorio diretto, svolto nell'ambito di una commissione di conciliazione formata pariteticamente da un rappresentante delle associazioni di consumatori, che agisce su mandato del consumatore, e da un rappresentante dell'impresa. L'Autorità sostiene le conciliazioni ADR paritetiche nell'ambito dei progetti a vantaggio dei consumatori⁵, approvati dal Ministro dello Sviluppo economico su proposta dell'Autorità stessa, che vengono finanziati mediante l'impiego delle risorse ottenute con il pagamento delle sanzioni irrogate dall'Autorità, come previsto dall'articolo 11-bis del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35⁶. L'Autorità sostiene le conciliazioni paritetiche svolte dagli organismi iscritti nell'elenco ADR dell'Autorità, anche mediante il riconoscimento di un contributo alle associazioni medesime in caso di conclusione della procedura, con esito positivo, a valere sul Fondo derivante dalle sanzioni.
- 1.10 Il trattamento efficace dei reclami dei clienti finali da parte delle imprese di vendita è soggetto invece alla regolazione del Testo Integrato della qualità dei servizi di Vendita (TIQV)⁷ che stabilisce, tra l'altro, i contenuti minimi del reclamo, i tempi massimi di risposta da parte dei venditori ai reclami scritti e alle richieste scritte di informazione e di rettifica di fatturazione, i contenuti informativi e documentali minimi delle risposte fornite e gli eventuali indennizzi automatici da corrispondere ai clienti in caso di mancato rispetto dei tempi massimi di risposta, che costituiscono *standard* specifici di qualità applicati ad ogni singola prestazione. Lo stesso TIQV stabilisce, inoltre, gli *standard* dei servizi forniti dai *call center* delle imprese di vendita e prevede la formazione e la pubblicazione da parte dell'Autorità di graduatorie comparative relative ai livelli di qualità effettivamente raggiunti nella gestione dei reclami.

L'attuale sistema di tutele nei settori dell'energia elettrica e del gas

- 1.11 Il sistema di tutele offerte ai clienti finali nel settore dell'energia elettrica e del gas risulta attualmente articolato come segue:
- un *livello base* di informazione e assistenza che precede o accompagna l'inoltro del reclamo o l'attivazione di una controversia da parte del cliente

⁵ Sul punto, si rinvia all'Appendice 2.

⁶ Convertito con legge 14 maggio 2005, n. 80. Con il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, la legge n. 80 del 2005 è stata ulteriormente modificata prevedendo l'utilizzo dei fondi da parte dell'Autorità anche per progetti relativi al settore idrico.

⁷ Approvato dall'Autorità con la deliberazione n. 413/2016/E/com.

finale, fornito dallo Sportello per il consumatore di energia (di seguito: Sportello), mediante avvalimento di AU, in aggiunta agli sportelli e *call center* del fornitore di energia elettrica e/o di gas;

- un *primo livello*, attivato dal reclamo scritto sottoposto dal cliente finale all'impresa che fornisce il servizio;
- un *secondo livello*, attivabile in caso di mancata risposta o di risposta insoddisfacente - da parte del fornitore del servizio - che offre al cliente finale, come unica opzione, l'attivazione di una procedura conciliativa o presso il *Servizio conciliazione* o ricorrendo a procedure alternative quali:
 - a) il servizio disponibile presso le Camere di Commercio aderenti alla convenzione AEEGSI-Unioncamere;
 - b) gli organismi ADR iscritti nell'apposito elenco istituito dall'Autorità ai sensi dell'art. 141^{decies} del Codice del Consumo.

È opportuno ricordare che l'attivazione di una procedura conciliativa costituisce condizione di procedibilità per poter esperire un ricorso in sede giurisdizionale. Accanto alle procedure soprarichiamate possono inoltre essere trasmesse all'Autorità specifiche segnalazioni che si riferiscono a comportamenti presuntivamente scorretti degli operatori o possono essere attivate le c.d. Procedure speciali⁸;

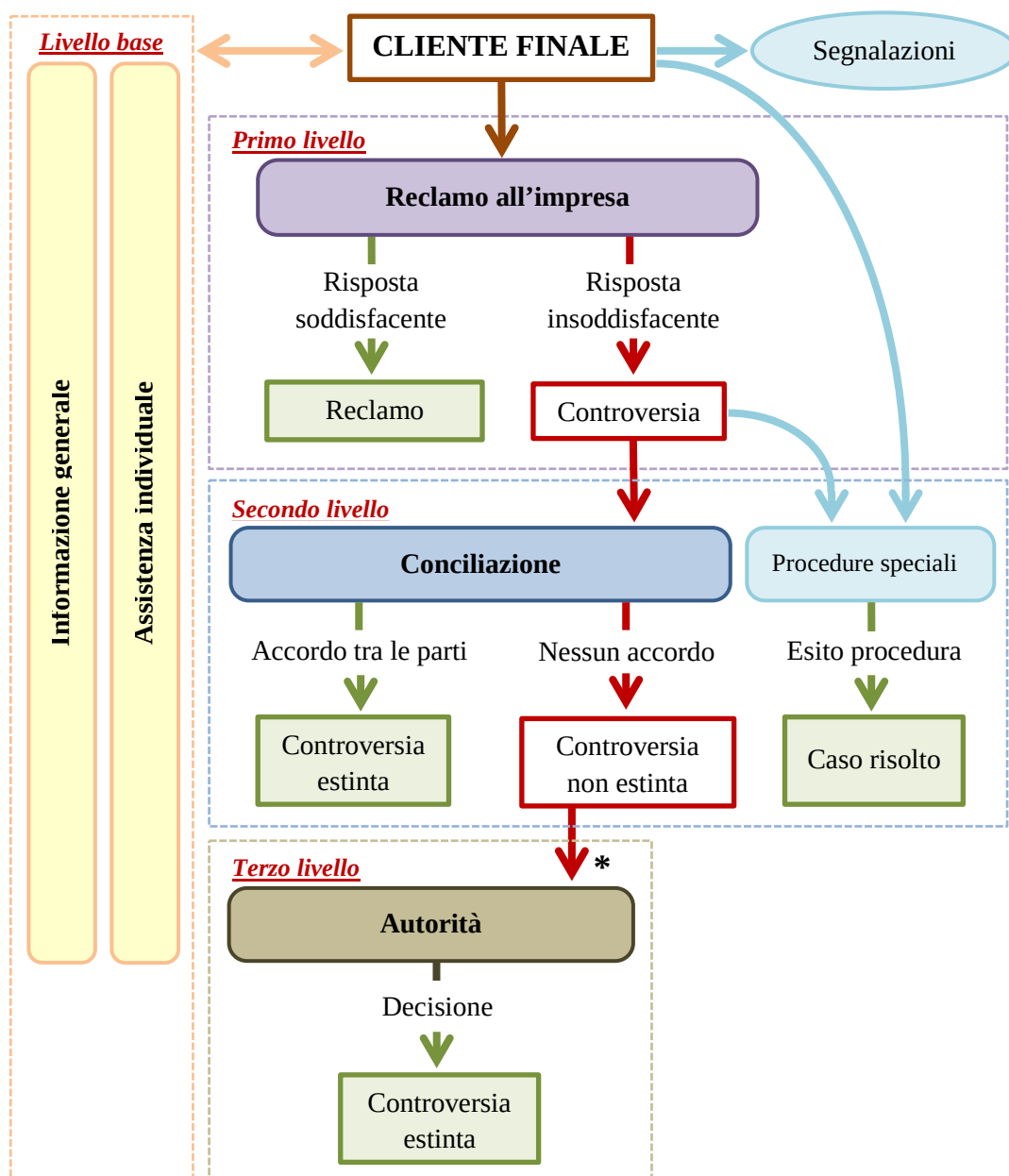
- un *terzo livello*, infine, in via di graduale attivazione⁹, con intervento decisorio dell'Autorità su istanza di parte per dirimere le controversie che non hanno trovato soluzione in sede conciliativa. Tale intervento non costituisce, però, condizione di ammissibilità del ricorso in sede giurisdizionale.

1.12 A tutti i livelli il cliente finale può agire direttamente o essere rappresentato da una Associazione dei consumatori o da un proprio delegato di fiducia. Il sistema di tutele per i clienti finali dei settori dell'energia elettrica e del gas può essere rappresentato nello schema che segue.

⁸ Le Procedure speciali sono definite dall'Allegato A della deliberazione 14 luglio 2016, 383/2016/E/COM "Regolamento per l'attuazione da parte della società acquirente unico delle attività in avvalimento di cui all'articolo 7, comma 6 e all'articolo 44, comma 4 del d.lgs. 93/11". Tali procedure hanno carattere informativo (Appendice 1 del citato Allegato A) o risolutivo (Appendice 2 del citato Allegato A) e consentono di ridurre il numero dei tentativi di conciliazione.

⁹ Si veda a riguardo la deliberazione 21 settembre 2017, 639/2017/E/com.

Schema 1 - Il sistema attuale di tutele nei settori dell'energia elettrica e del gas



* Fatta salva la tutela giurisdizionale

Per ulteriori approfondimenti sul funzionamento dell'attuale sistema di tutele nei settori dell'energia elettrica e del gas si rinvia all'*Appendice 1*.

2. Le specificità del settore idrico

Gli Enti di Governo dell'Ambito (EGA) e i gestori dei servizi idrici integrati: stato di attuazione del Codice dell'Ambiente

- 2.1 Il settore idrico rispetto ai settori dell'energia elettrica e del gas presenta delle specificità principalmente legate all'esistenza di una *governance* e regolazione multilivello e alla presenza di un numero rilevante di gestori del servizio idrico integrato (di seguito: anche SII).
- 2.2 Per quanto riguarda il primo profilo, l'art. 147 del d.lgs. 152/2006 (di seguito: Codice dell'Ambiente) stabilisce che i servizi idrici siano organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali (di seguito: ATO) definiti dalle Regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36. Gli Enti Locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'EGA, istituito dalla competente Regione per ciascun ATO, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione del SII. Le Regioni possono modificare le delimitazioni degli ATO per migliorare la gestione del SII, assicurandone, comunque, lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:
- a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;
 - b) unicità della gestione;
 - c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici.

Qualora l'ATO coincida con l'intero territorio regionale è consentito l'affidamento dello stesso in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane, ove si renda necessario per una maggiore efficienza gestionale e una migliore qualità del servizio all'utenza.

- 2.3 Il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. decreto Sblocca Italia) - convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - intervenendo sull'art. 172 del Codice dell'Ambiente ha disciplinato la procedura da seguire, in sede di prima applicazione, per il conseguimento del principio dell'unicità della gestione (di cui all'art. 147 del Codice dell'Ambiente).
- 2.4 L'articolo 7, comma 1, lettera i), del citato decreto legge 133/2014 ha previsto che l'Autorità, con cadenza semestrale, presenti alle Camere, una relazione sul rispetto delle prescrizioni stabilite dal Codice dell'Ambiente in merito all'adempimento – da parte delle Regioni, degli EGA e degli enti locali – degli obblighi di cui ai punti precedenti. Con la quinta Relazione semestrale (Relazione 28 giugno 2017, 499/2017/I/idr) l'Autorità ha fornito il quadro aggiornato della situazione verificando, in particolare: i) la congruità della delimitazione degli Ambiti territoriali ottimali (ATO), ii) la costituzione dei relativi enti di governo e l'effettiva operatività degli stessi, iii) l'adesione degli Enti Locali agli EGA, iv) il

perfezionamento dell'*iter* di affidamento del servizio idrico integrato al gestore d'ambito.

- 2.5 Rinviano per gli ulteriori approfondimenti al contenuto della Relazione semestrale¹⁰, ai fini della presente consultazione sembra utile segnalare che con riguardo all'attuazione del principio dell'unicità della gestione, la quinta Relazione ha confermato alcune delle criticità già evidenziate nella quarta Relazione semestrale. In particolare si conferma la presenza di:
- a) situazioni di mancato affidamento del servizio idrico integrato al gestore d'ambito;
 - b) realtà in cui si riscontra la presenza di gestori cessati *ex lege* (in taluni casi interessati da procedure di affidamento già avviate dall'EGA), che attualmente esercitano il servizio in assenza di un titolo giuridico *pro tempore* vigente, in violazione di quanto previsto all'art. 172 del Codice dell'Ambiente.
- 2.6 Si può quindi affermare che, seppur si siano fatti dei passi avanti, il graduale raggiungimento di assetti definitivi, in attuazione di quanto previsto dal Codice dell'Ambiente, ad oggi non è ancora completato. Ciò fa sì che i gestori del SII siano numerosi e frammentati sul territorio nazionale nonché molto disomogenei tra di loro quanto ad organizzazione ed efficienza; non mancano, poi, aziende che gestiscono impianti con significativi problemi infrastrutturali, spesso ereditati da precedenti gestioni¹¹.
- 2.7 Nell'ambito delle predisposizioni tariffarie, con particolare riferimento agli aspetti tecnici ed infrastrutturali, si sono evidenziate criticità, che affliggono in diversa misura le gestioni del servizio idrico integrato, riguardo a:
- a) vetustà e stato di conservazione delle reti e degli impianti con conseguenti perdite di rete;
 - b) tutela delle fonti di approvvigionamento e rispetto della normativa vigente in tema di qualità dell'acqua destinata al consumo umano;
 - c) assenza o vetustà dei misuratori;
 - d) collettamento e trattamento delle acque reflue;
 - e) sistemi di telecontrollo ed efficientamento energetico degli impianti.
- 2.8 Giova ricordare in questa sede che, a fronte di oltre 2.000 gestori del SII, per il biennio 2014-2015 le determinazioni tariffarie deliberate dall'Autorità hanno riguardato 1.971 gestioni (al servizio di oltre 53 milioni di abitanti), delle quali 138 gestioni (al servizio di oltre 44 milioni di abitanti) hanno beneficiato dell'approvazione del relativo schema regolatorio (Programma degli interventi, Piano Economico Finanziario e Convenzione di gestione del servizio), 258 gestioni (al servizio di oltre 2,5 milioni di abitanti) sono state interessate dal

¹⁰ AEEGSI, "Quinta Relazione ai sensi dell'articolo 172, comma 3-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale", 28 giugno 2017, 499/2017/I/Idr, disponibile sul sito dell'Autorità.

¹¹ Per ulteriori approfondimenti, si veda anche la "Memoria dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico per l'indagine conoscitiva sull'emergenza idrica e sulle misure necessarie per affrontarla svolta dalla commissione ambiente, territorio e lavori pubblici della camera dei deputati", 13 settembre 2017, 623/2017/I/IDR.

blocco dei corrispettivi e le restanti 1.577 gestioni hanno avuto tariffe determinate d'ufficio per assenza o incompletezza dei dati trasmessi.

- 2.9 È di tutta evidenza che proprio in questo ultimo insieme di gestori (caratterizzati sovente da dimensioni medio piccole) si potrebbero concentrare i maggiori problemi di ottemperanza alla regolazione in tema di tutela degli utenti del servizio e conseguentemente, in prospettiva, di implementazione dell'attuale sistema di tutele dell'Autorità al settore idrico.
- 2.10 Sulla base dei dati ad oggi a disposizione dell'Autorità si può desumere che molte gestioni, ancora in economia, in graduale assorbimento in un gestore unico di ambito, soffrano in generale di una gestione non industriale del servizio e, in particolare, di significative carenze nelle anagrafiche di utenza e nella documentazione relativa agli *asset* componenti gli impianti, con conseguente scarsa qualità, commerciale e tecnica, nell'erogazione del servizio.
- 2.11 Residuano, infine, casi nei quali i servizi acquedotto, fognatura e depurazione sono gestiti da soggetti diversi, in presenza anche di una differente copertura di ciascuno dei singoli servizi rispetto all'utenza fornita¹².

Il grado di consapevolezza degli utenti del servizio idrico integrato

- 2.12 Come per i settori dell'energia elettrica e del gas anche per il settore idrico l'Autorità ritiene fondamentale la capacitazione dell'utente; infatti, nonostante il settore idrico, a differenza di quelli energetici, non sia stato liberalizzato e, quindi, non si presentino le problematiche connesse con il cambio di fornitore, è anche qui fondamentale un'ampia e adeguata informazione dell'utente. Per favorire la crescita di consapevolezza degli utenti del settore idrico circa i propri diritti e degli strumenti di tutela che verranno via via messi a disposizione dall'Autorità, risulterà importante la collaborazione delle associazioni dei consumatori promuovendo ulteriori ed appositi progetti per il settore idrico, a valere sulle risorse rese disponibili dalle sanzioni comminate dalla stessa Autorità ai sensi della propria legge istitutiva.
- 2.13 Del resto, l'importanza del livello di capacitazione degli utenti idrici come presupposto irrinunciabile per una consapevole fruizione degli strumenti di tutela offerti dall'ordinamento, emerge anche dal confronto internazionale e, in particolare, dal confronto con il modello di tutela extragiudiziale attualmente vigente per gli utenti del settore idrico nel sistema inglese (vd. *Appendice 5*).
- 2.14 Secondo quanto emerso da una recente indagine in materia¹³, l'utente medio è scarsamente consapevole dell'esistenza dell'Autorità e delle sue funzioni nell'ambito della regolazione del settore idrico. Ciò dipende prevalentemente da tre fattori:
- a) l'attribuzione all'Autorità solo a partire dal 2012 delle competenze in relazione al settore idrico;

¹² Su tale aspetto – che potrebbe risultare critico in riferimento alla trattazione dei reclami – si attendono i contributi degli *stakeholder* all'esito del procedimento di consultazione.

¹³ Istituto Piepoli, Report di ricerca “*La percezione del ruolo dell'Autorità nell'ambito della regolazione del settore idrico*”, Ottobre 2016.

- b) l'esistenza di soggetti presenti a livello locale e di più immediato contatto (gestori e EGA);
 - c) l'affidamento a livello locale del servizio ad un unico gestore, con il conseguente scarso interesse per l'utente ad approfondire le tematiche relative alla qualità del servizio e alle tutele connesse.
- 2.15 Per quanto riguarda il grado di diffusione delle procedure di conciliazione, con l'indagine conoscitiva sulle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie, tra utenti e gestori del SII, approvata con deliberazione 12 marzo 2015, 97/2015/E/idr (di seguito: Indagine dell'Autorità)¹⁴, l'Autorità ha rilevato l'esistenza di carenze tali da indurla alle seguenti conclusioni: *“il fenomeno delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie fra utenti e gestori, nella gran parte dei casi, non sembra aver attecchito diffusamente nel SII, non solo in termini di effettiva disponibilità, ma anche per quanto concerne l'informazione e la capacitazione dell'utente in materia”*.
- 2.16 Analoghe carenze informative sono state evidenziate nella *“Prima indagine nazionale sulla conciliazione extragiudiziale nel servizio idrico integrato”* (nata dalla collaborazione tra ANEA, Associazione Nazionale Autorità e Enti di Ambito, e l'Istituto Studi sul Consumo, di seguito: Indagine ANEA-Isscon)¹⁵: a fine 2016 oltre il 15% di gestori non rendeva ancora note agli utenti le procedure ADR tramite apposito sito *internet*.
- 2.17 In conclusione risulta che, mediamente, l'utente del SII sia ancora oggi non adeguatamente informato, non del tutto consapevole rispetto ai propri diritti e non disponga, in modo facilmente accessibile, delle informazioni necessarie relative alla qualità del servizio.
- 2.18 La regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato (di seguito: RQSII) approvata dall'Autorità con deliberazione 23 dicembre 2015, 655/2015/R/idr e s.m.i. ha introdotto nuovi obblighi di informazione da parte del gestore idrico ai propri utenti (tramite sportello *on line*, *call center* e *la bolletta*), ma essa ha iniziato a dispiegare i propri effetti a partire dal 1° luglio 2016, risentendo della disomogeneità dei gestori e delle relative organizzazioni.

Ricognizione delle procedure conciliative nel settore idrico

- 2.19 Ad integrazione della citata *Indagine dell'Autorità*, la Direzione Tutela Utenti dei Servizi Ambientali (di seguito: DTSA) ha svolto un'attività di ricognizione e di aggiornamento, volta a verificare lo stato di attuazione delle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e gestori del SII.
- 2.20 Come messo in luce nei paragrafi precedenti, il settore idrico presenta significative peculiarità rispetto ai settori energetici¹⁶, che hanno indotto

¹⁴ La citata deliberazione chiude l'indagine conoscitiva sulle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e gestori del servizio idrico integrato avviata con la deliberazione 27 febbraio 2014, 73/2014/E/idr).

¹⁵ Indagine che si è conclusa ad ottobre 2016 ed è stata pubblicata sul sito da ANEA.

¹⁶ Il settore idrico, infatti, rappresenta un mercato non contendibile, organizzato sulla base di Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), definiti dalle Regioni e gestiti da Enti di Governo dell'Ambito (EGA). Si veda punto 2.2.

l'Autorità a prevedere una graduale applicazione del sistema delle tutele già in vigore per i clienti dei settori dell'energia elettrica e del gas¹⁷.

- 2.21 Nell'attività di ricognizione, si è preso in considerazione un campione di circa 190 gestori, individuati tra quelli maggiormente rappresentativi e in linea con le previsioni regolatorie dell'Autorità; tale campione serve 49 milioni di abitanti, ossia circa l'80% della popolazione nazionale.
- 2.22 L'analisi svolta dimostra un'elevata disomogeneità: l'utente – a seconda del gestore e dell'ambito territoriale di riferimento – può avvalersi di strumenti eterogenei per risolvere una controversia attuale o potenziale, quali, ad esempio, una procedura conciliativa paritetica, un servizio di conciliazione attivo presso la Camera di Commercio locale, una Commissione Conciliativa Regionale, una procedura conciliativa innanzi ad un organismo ADR.
- 2.23 Segnatamente, dal monitoraggio emerge che alcuni gestori – che servono 20 milioni di abitanti, ossia il 33% della popolazione nazionale – offrono agli utenti la facoltà di avvalersi di procedure conciliative paritetiche sulla base di protocolli di intesa stipulati con le associazioni dei consumatori¹⁸. Generalmente, queste procedure (interamente gratuite) costituiscono strumenti di tutela di seconda istanza, giacché vengono attivate qualora il gestore non fornisca una risposta o fornisca una risposta insoddisfacente al reclamo presentatogli; all'esito della presentazione del reclamo, dunque, l'utente idrico può rivolgersi all'organo giurisdizionale (Giudice di Pace o Tribunale) – sopportandone i relativi costi, l'aleatorietà dell'esito e le lungaggini del procedimento – oppure può avviare una procedura paritetica tentando di addivenire ad una soluzione stragiudiziale della controversia, con risparmio di costi e di tempo. In questo caso, qualora le parti non dovessero trovare una soluzione consensuale, l'utente potrà in ogni caso proporre ricorso al giudice competente.
- 2.24 Le Carte dei Servizi di alcuni gestori prevedono, altresì, la possibilità – in alternativa o in sostituzione alle procedure paritetiche – di rivolgersi al servizio di conciliazione attivo presso la Camera di Commercio locale (per una popolazione pari al 5,2% della popolazione nazionale).
- 2.25 Inoltre, alcune Carte dei Servizi (per una popolazione servita di 3 milioni, ossia il 5% della popolazione nazionale) rinviando ad una Commissione Conciliativa Regionale, gestita dal Difensore civico, ossia da un'autorità pubblica indipendente

¹⁷ Con deliberazione 5 maggio 2016, 209/2016/E/COM l'Autorità ha adottato il citato (vd supra punto 1.8) Testo Integrato della Conciliazione (TICO) definendo un nuovo sistema di tutele per il consumatore/utente dei settori regolati strutturato su tre livelli: reclamo scritto del cliente al fornitore, tentativo obbligatorio di conciliazione, intervento dell'Autorità. Il TICO si applica dal 2017 ai soli clienti dell'energia elettrica e del gas, domestici e non, inclusi i *prosumer*; tuttavia, con la citata deliberazione, l'Autorità ha stabilito che tale sistema di tutele debba essere esteso anche al servizio idrico, seppur con la dovuta gradualità e previo confronto con gli *stakeholders*.

¹⁸ Si è riscontrato, tuttavia, come talvolta la facoltà di attivare procedure paritetiche è "astrattamente" prevista nella Carta dei Servizi, ma non è disciplinata né pubblicizzata sul sito del gestore, con conseguente incertezza circa la sua effettiva operatività. Più nel dettaglio, si rileva che per 2 milioni di abitanti (che rappresentano il 3,5% della popolazione nazionale) la Carta dei Servizi contiene un generico accenno all'esistenza di procedure conciliative, senza, però, predisporre alcun regolamento ad hoc, né al suo interno, né sul sito internet. È, invece, necessario che il gestore dia notizia delle procedure paritetiche predisposte non solo nella Carta dei Servizi, ma anche direttamente sul suo sito internet per permettere all'utente di avere immediata conoscenza delle stesse.

cui ogni cittadino può accedere gratuitamente; tuttavia, nella maggior parte dei casi, non si conoscono i tempi di risposta né le modalità di accesso a tale “strumento” di tutela.

- 2.26 I gestori più virtuosi hanno istituito un organismo ADR riconosciuto dall’Autorità, davanti al quale è possibile esperire un tentativo di conciliazione della controversia¹⁹; ciò, ad oggi, va a vantaggio di una popolazione di poco meno di 5 milioni di abitanti, ossia circa l’8,3% della popolazione nazionale.
- 2.27 Attualmente, il numero degli organismi ADR che operano (anche) nel settore idrico è limitato²⁰; è auspicabile, quindi, che i gestori si organizzino per verificare il rispetto dei predetti requisiti in capo agli organismi già esistenti ovvero che ne istituiscano di nuovi, avviando le predette procedure di iscrizione, così da offrire agli utenti uno strumento di tutela adeguato ed effettivo.
- 2.28 In conclusione, al 15 luglio 2017, la maggior parte dei gestori ancora non ha predisposto delle procedure conciliative; infatti, nel 42% dei casi la facoltà di attivare dei canali alternativi di risoluzione delle controversie non compare né sul sito *internet* né sulla Carta dei servizi²¹. Ne consegue una insufficiente consapevolezza presso gli utenti dell’esistenza di procedure conciliative nonché un utilizzo poco efficace dell’area utenti disponibile sui siti *internet* dai gestori.

3. Il sistema delle tutele degli utenti nel settore idrico

Il quadro normativo e regolamentare di riferimento

- 3.1 Ai sensi del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201²², nell’ambito della regolazione e del controllo dei servizi idrici, l’Autorità opera con i poteri attribuiti dalla legge n. 481/95 (vd. anche *supra* punto 1.1), svolgendo, in particolare, le funzioni successivamente dettagliate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012²³. Tali funzioni includono, tra le altre, la tutela degli utenti dei servizi idrici, attraverso la valutazione di reclami, istanze e segnalazioni e la definizione, ove previsto, di obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi, nel caso di mancato rispetto di livelli minimi e di obiettivi di qualità del servizio idrico integrato.

¹⁹ Sull’elenco degli organismi ADR istituito dall’Autorità, si rinvia all’Appendice 4.

²⁰ Si tratta, in particolare, di: *Borlaw* (Organismo di mediazione), *Istituto Nazionale per la Mediazione e l’Arbitrato INMEDIAR* (Organismo di mediazione), *Organismo ADR A2A SpA* (Associazione dei consumatori), *Organismo ADR Acea SpA* (Associazione dei consumatori), *ADR Intesa SrL* (Organismo di mediazione).

²¹ Pur non mancando realtà virtuose caratterizzate dall’esistenza di un portale per i consumatori chiaro, intelligibile e di immediata accessibilità (resa disponibile dal 26% dei gestori, per una popolazione servita di oltre 18 milioni di abitanti), il 60% dei gestori (per una popolazione servita di 23 milioni di abitanti) propone un sito *internet* con un’area utenti non direttamente o agevolmente accessibile. Inoltre, il 14% dei gestori (per una popolazione servita di 3,5 milioni di abitanti) hanno siti *internet* del tutto privi di un’area utenti e carenti di una adeguata informazione dei diritti e delle tutele riconosciute agli utenti (e.g. difficile individuazione o mancanza della Carta dei servizi nonché delle procedure per la presentazione dei reclami o per l’attivazione della conciliazione).

²² Convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

²³ Individuazione delle funzioni dell’Autorità per l’energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici, ai sensi dell’articolo 21, comma 19 del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

- 3.2 La normativa primaria, antecedente l’emanazione del d.lgs. 130/2015, ha incardinato la diffusione delle procedure di risoluzione alternative delle controversie nel settore idrico all’interno del sistema delle Carte dei Servizi ed in particolare:
- a) la legge 24 dicembre 2007, n. 244 all’art. 2, comma 461, ha disposto che gli Enti locali devono prevedere l’obbligo per il soggetto gestore di emanare una Carta dei Servizi, recante, fra l’altro, le modalità per adire le vie conciliative, garantendo la qualità, l’universalità e l’economicità delle relative prestazioni;
 - b) la legge 18 giugno 2009, n. 69 all’art. 30, comma 1. ha disposto che le Carte dei Servizi dei soggetti pubblici e privati erogatori di servizi pubblici o di pubblica utilità devono prevedere forme di risoluzione non giurisdizionale delle controversie.
- 3.3 Al fine di garantire una disciplina omogenea sull’intero territorio nazionale nonché il rispetto di elevati *standard* di qualità del servizio - a cui adeguare le previgenti Carte dei Servizi - il settore idrico è stato recentemente interessato da un’intensa attività di regolazione da parte dell’Autorità. In particolare, ai fini del sistema di tutele per gli utenti idrici è stata fondamentale la regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato che, in analogia con quanto già definito per i settori elettrico e gas, stabilisce, tra l’altro, i seguenti *standard* specifici di qualità per ogni prestazione: (i) i contenuti minimi del reclamo, (ii) i tempi massimi di risposta da parte dei gestori ai reclami scritti e alle richieste scritte di informazione e di rettifica di fatturazione, (iii) i contenuti informativi e documentali minimi delle risposte fornite e gli eventuali indennizzi automatici da corrispondere agli utenti in caso di mancato rispetto dei tempi massimi di risposta (*standard* specifici di qualità applicati a ogni singola prestazione), (iv) la qualità dei servizi forniti dai *call center* dei gestori del SII. Al fine di garantire ai gestori il tempo tecnico necessario a implementare le misure proposte e ad adeguare i sistemi informatici e gestionali, come già detto in precedenza, la RQSII è entrata in vigore a partire dal 1° luglio 2016, fatte salve le deroghe concesse in fase di prima attuazione²⁴. Ad integrazione della regolazione della qualità dei servizi idrici l’Autorità, con deliberazione 5 maggio 2016 , 218/2016/R/idr, ha approvato il “*Testo integrato per la regolazione del servizio di misura nell’ambito del Servizio Idrico Integrato a livello nazionale*” (di seguito: TIMSII).
- 3.4 Occorre inoltre evidenziare che l’articolo 30-*quater* del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91²⁵ ha esteso le finalità del fondo per il finanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas, alimentato dai pagamenti delle sanzioni irrogate dall’Autorità²⁶, anche al finanziamento dei progetti a vantaggio dei consumatori del SII, quali, ad esempio, il sostegno dell’operatività di una rete di punti di contatto qualificati (sportelli territoriali) delle Associazioni

²⁴ Come si evince dalla Relazione annuale dell’Autorità per l’anno 2017 “alla data del 30 marzo 2017 l’Autorità ha approvato 51 istanze di deroga di cui 13 istanze di deroga ai sensi dell’art. 3, comma 32 della deliberazione 655/2015/R/idr, per i processi di aggragazione in corso e 38 istanze di deroga dal rispetto degli obblighi relativi agli Sportelli provinciali, ai sensi dell’art. 52, comma 2 e 5 della RQSII.

²⁵ Convertito con la legge 11 agosto 2014, n. 116.

²⁶ Si veda *supra* punto. 1.9.

di consumatori o di attività di informazione e assistenza svolte dalle stesse a vantaggio degli utenti del SII (per gli ulteriori progetti, vd. *Appendice 2*).

- 3.5 Da ultimo, allo scopo di garantire il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione per tutti i settori oggetto di regolazione e controllo da parte dell'Autorità, l'art. 1, comma 72 della legge n. 124 del 4 agosto 2017 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*" (di seguito, legge 124/2017) ha riconosciuto all'Autorità medesima la possibilità di avvalersi di AU anche a beneficio degli utenti del settore idrico (con riferimento al settore dell'energia elettrica e del gas, vd. punto 1.7).

Il sistema di tutele vigente per il settore idrico

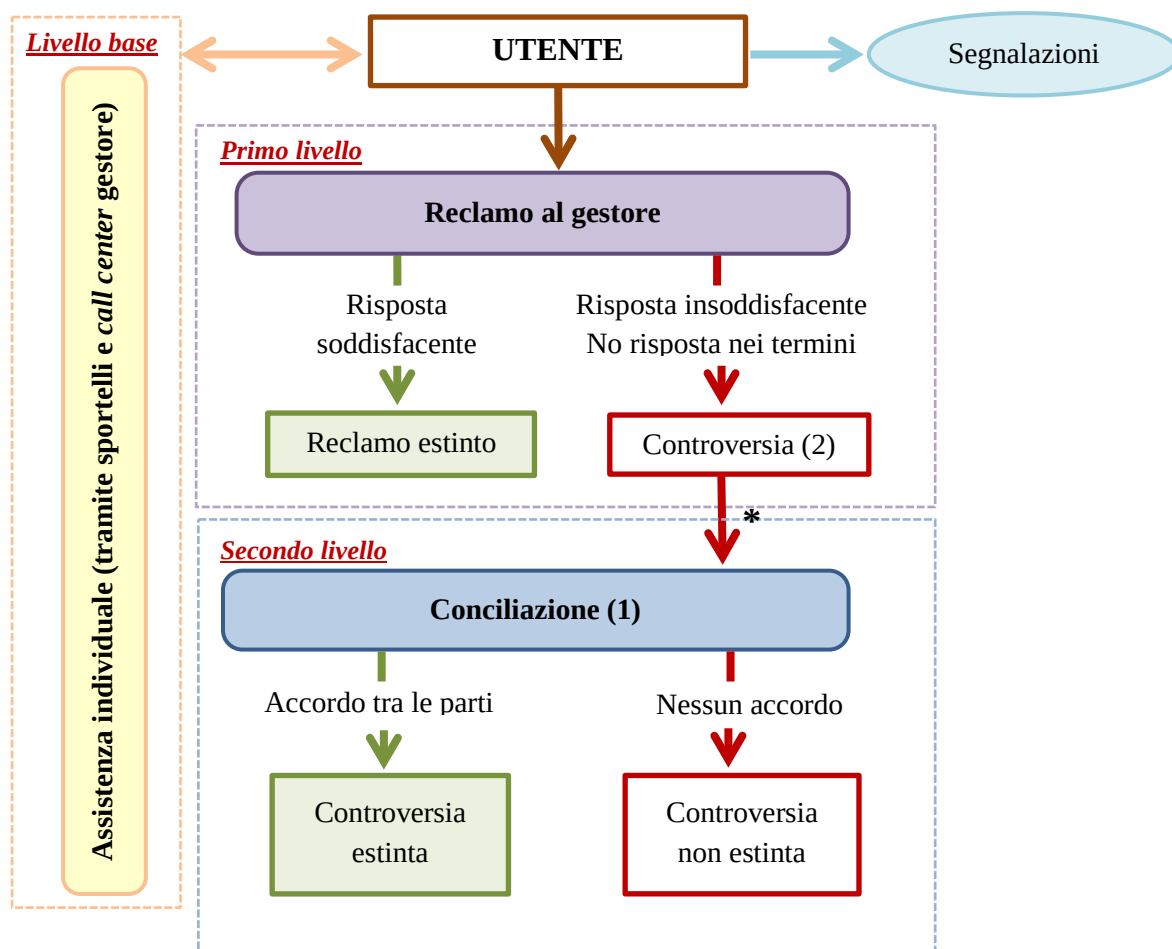
- 3.6 Il funzionamento dell'attuale sistema di tutele per gli utenti nel settore idrico, in materia di reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie, risulta articolato come segue:

- un *livello base* di assistenza individuale fornito dal gestore del servizio tramite sportelli (fisici e *online*) e *call center* che precede o accompagna l'inoltro del reclamo di prima istanza o l'attivazione di una procedura di risoluzione della controversia da parte dell'utente;
- un *primo livello*, attivato con l'invio di un reclamo scritto di prima istanza sottoposto dall'utente al gestore del servizio;
- un *secondo livello*, attivabile solo in caso di mancata risposta o di risposta insoddisfacente da parte del gestore, che consente all'utente le seguenti alternative:
 - (i) l'invio di un reclamo di seconda istanza o di una segnalazione all'Autorità;
 - (ii) l'attivazione di una procedura conciliativa ricorrendo ad una di quelle ad oggi disponibili²⁷;
 - (iii) il ricorso giurisdizionale.

L'attivazione di una procedura conciliativa, comunque, non costituisce condizione obbligatoria di ammissibilità del ricorso in sede giurisdizionale. A tutti i livelli di tutela extragiudiziale l'utente può agire direttamente o essere rappresentato da una Associazione dei consumatori o da un proprio delegato di fiducia.

²⁷ Non sempre esiste una procedura conciliativa presso il gestore al fine di dirimere quelle controversie che non hanno trovato soluzione con reclamo di prima istanza (vd. anche punto 2.22).

Schema 2 - Il sistema attuale di tutele nel settore idrico



(1) Volontaria, ove disponibile e ivi incluse le procedure paritetiche davanti a organismi ADR.

(2) In questi casi l'utente può inviare all'Autorità un reclamo di seconda istanza.

* *Fatta salva la tutela giurisdizionale*

- 3.7 Le nuove norme regolatorie del settore hanno comunque portato ad una maggiore consapevolezza degli utenti determinando un incremento dei volumi dei reclami di seconda istanza inviati all'Autorità rispetto a periodi precedenti²⁸.
- 3.8 Pur essendo stato introdotto con la RQSII l'obbligo per il gestore di dotarsi di un *call center* nel rispetto di *standard* minimi di qualità (orari di apertura e tempi di risposta), manca ancora al *livello base* un unico sportello nazionale in grado di fornire informazioni agli utenti del servizio in modo omogeneo e completo, quale lo Sportello già attivo per i settori dell'energia elettrica e del gas.

²⁸ Per ulteriori approfondimenti si rinvia alla Relazione Annuale dell'Autorità, 31 marzo 2017, Volume II, Attività Svolta.

- 3.9 L'evoluzione del sistema di tutele, come previsto dall'Autorità, comporta l'estensione graduale dell'applicazione del TICO anche al settore idrico, compresa l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione.

4. Estensione del sistema di tutele agli utenti del settore idrico

Gli obiettivi dell'intervento dell'Autorità

- 4.1 Considerato il contesto normativo ed al contempo le specificità che caratterizzano il settore idrico – come sinteticamente richiamati nei paragrafi precedenti – l'intervento dell'Autorità è finalizzato al perseguimento dei seguenti obiettivi di carattere generale:
- garantire a tutti gli utenti del servizio idrico i medesimi livelli e strumenti di tutela già assicurati ai consumatori e ai *prosumer* dei settori elettrico e gas;
 - favorire la rapida attuazione della regolazione della qualità del servizio idrico definita dall'Autorità a vantaggio degli utenti;
 - rendere disponibile, come per i settori elettrico e gas, un unico sportello nazionale di informazione ed assistenza degli utenti del servizio idrico affinché siano resi maggiormente consapevoli dei loro diritti e siano in grado di attivare il sistema di tutele a loro vantaggio;
 - definire modalità e tempi del tentativo obbligatorio di conciliazione, come condizione di esperibilità della tutela giurisdizionale (vd. *infra* punto 4.3).
- 4.2 Con riferimento al primo obiettivo di carattere generale, gli accorgimenti che verranno individuati a seguito della presente consultazione dovranno, quindi, assicurare che le eventuali “personalizzazioni” al settore non comportino il venire meno, anche se per porzioni limitate di territorio, degli strumenti di tutela già disponibili. L'Autorità ritiene, infatti, che il sistema di tutele predisposto a favore dei consumatori e utenti debba essere unitario, a prescindere dal settore di riferimento (energetico, idrico o teleriscaldamento), e, ciò, al fine di non creare disuguaglianze e discriminazioni. Come conferma, tra l'altro, la riserva introdotta a favore dell'Autorità dal Codice del Consumo che attribuisce a quest'ultima il compito di regolamentare, con propri provvedimenti, le modalità di svolgimento della procedura di risoluzione extragiudiziale delle controversie prevista dal medesimo articolo 2, comma 24, lettera b) della legge 481/1995.
- 4.3 In questo senso, del resto, si pone anche il dato normativo, laddove accomuna tutti i settori regolati dall'Autorità, attribuendole il potere di definire le modalità e i tempi del tentativo obbligatorio di conciliazione, senza distinzioni di sorta. Invero, il novellato art. 141, comma 6, lettera c), del Codice del consumo fa salve alcune disposizioni che prevedono l'obbligatorietà delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie, tra cui anche l'art. 2, comma 24, lettera b), della legge 481/1995, “*che prevede il tentativo obbligatorio di conciliazione nelle materie di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico, e le cui modalità di svolgimento sono regolamentate dall'Autorità per*

l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico con propri provvedimenti"²⁹. La disposizione normativa, quindi, con riferimento ai settori di competenza dell'Autorità, individua nel tentativo obbligatorio di conciliazione quella condizione di procedibilità per l'azione giudiziale prevista dall'articolo 2, comma 24, lettera b), della legge 481/95 e attribuisce all'Autorità medesima il potere di regolamentarne le modalità di svolgimento, tacitamente abrogando, così, la riserva di regolamento governativo ivi previsto.

- 4.4 Tenuto conto quindi, da un lato, del contesto normativo e dell'obiettivo di definire un sistema di tutele uniforme nei settori di competenza dell'Autorità, e, dall'altro, della citata situazione che si riscontra nel settore idrico, sembra opportuno, per tale settore³⁰, differire l'efficacia del tentativo obbligatorio di conciliazione.
- 4.5 Infine, il perseguimento degli obiettivi generali sopra delineati non dovrà comportare un significativo aggravio dei costi per il sistema idrico; occorrerà, pertanto, valutare dove allocare le attività e con quali soluzioni, al fine di evitare inutili duplicazioni o ridondanze territoriali.

I temi in consultazione per l'estensione del sistema di tutele al settore idrico

- 4.6 L'Autorità ritiene importante pervenire rapidamente all'estensione al settore idrico del sistema di tutele già operativo per i settori dell'energia elettrica e del gas, così da conseguire gli obiettivi generali richiamati al punto 4.1.
- 4.7 A tal fine, per tenere conto delle specificità del settore (vd. *supra* capitolo 2), all'interno del procedimento avviato con deliberazione 7 settembre 2017, 622/2017/E/idr – in continuità con i procedimenti avviati con le deliberazioni 410/2014/E/com e 522/2015/E/com – con il presente documento vengono messi in consultazione i seguenti temi:
- a) il percorso di implementazione del sistema di tutele in modo tale che sia caratterizzato da:
- (i) una significativa gradualità e che preveda, pertanto, una prima fase transitoria collocata all'interno del periodo regolatorio individuato dalla deliberazione 664/2015/R/idr;
 - (ii) una adeguata flessibilità in modo da tenere adeguatamente conto della eterogeneità territoriale sia degli Enti di Governo di Ambito sia dei gestori del servizio idrico integrato;

²⁹ Prevede l'art. 2, comma 24, della legge 481/1995, n. 481: *"Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono definiti: [...] b) i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso le Autorità nei casi di controversie insorte tra utenti e soggetti esercenti il servizio, prevedendo altresì i casi in cui tali procedure di conciliazione o di arbitrato possano essere rimesse in prima istanza alle commissioni arbitrali e conciliative istituite presso le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura. Fino alla scadenza del termine fissato per la presentazione delle istanze di conciliazione o di deferimento agli arbitri, sono sospesi i termini per il ricorso in sede giurisdizionale che, se proposto, è improcedibile. Il verbale di conciliazione o la decisione arbitrale costituiscono titolo esecutivo"*.

³⁰ Invero, la citata deliberazione 5 maggio 2016, 209/2016/E/COM (pag. 5), definisce *"in progress"* l'estensione del delineato sistema di tutele al settore idrico, *"stante l'assenza, ad oggi, di una procedura universale di conciliazione nel settore e tenuto conto che la regolazione della qualità contrattuale del SII ovvero di ciascuno dei servizi che lo compongono, approvata dall'Autorità con la deliberazione 655/2015/R/idr, entrerà in vigore il prossimo 1 luglio"*.

- b) la ricognizione delle funzioni degli Enti di Governo di Ambito con riferimento al sistema di tutele degli utenti del servizio idrico integrato;
- c) i termini dell'avvalimento di Acquirente Unico in relazione alle attività connesse al servizio di *Contact Center*, alla gestione efficiente dei reclami e delle controversie insorte tra gli utenti ed i gestori del servizio idrico integrato nonché al servizio di conciliazione *online*, individuando, altresì, eventuali Procedure speciali in analogia con quanto già definito per i settori dell'energia elettrica e del gas;
- d) il ruolo delle Associazioni dei Consumatori, con particolare riferimento alla funzione di informazione degli utenti in merito ai loro diritti e di diffusione delle procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie insorte tra utenti e gestori del SII.

Il sistema di tutele a regime nel settore idrico

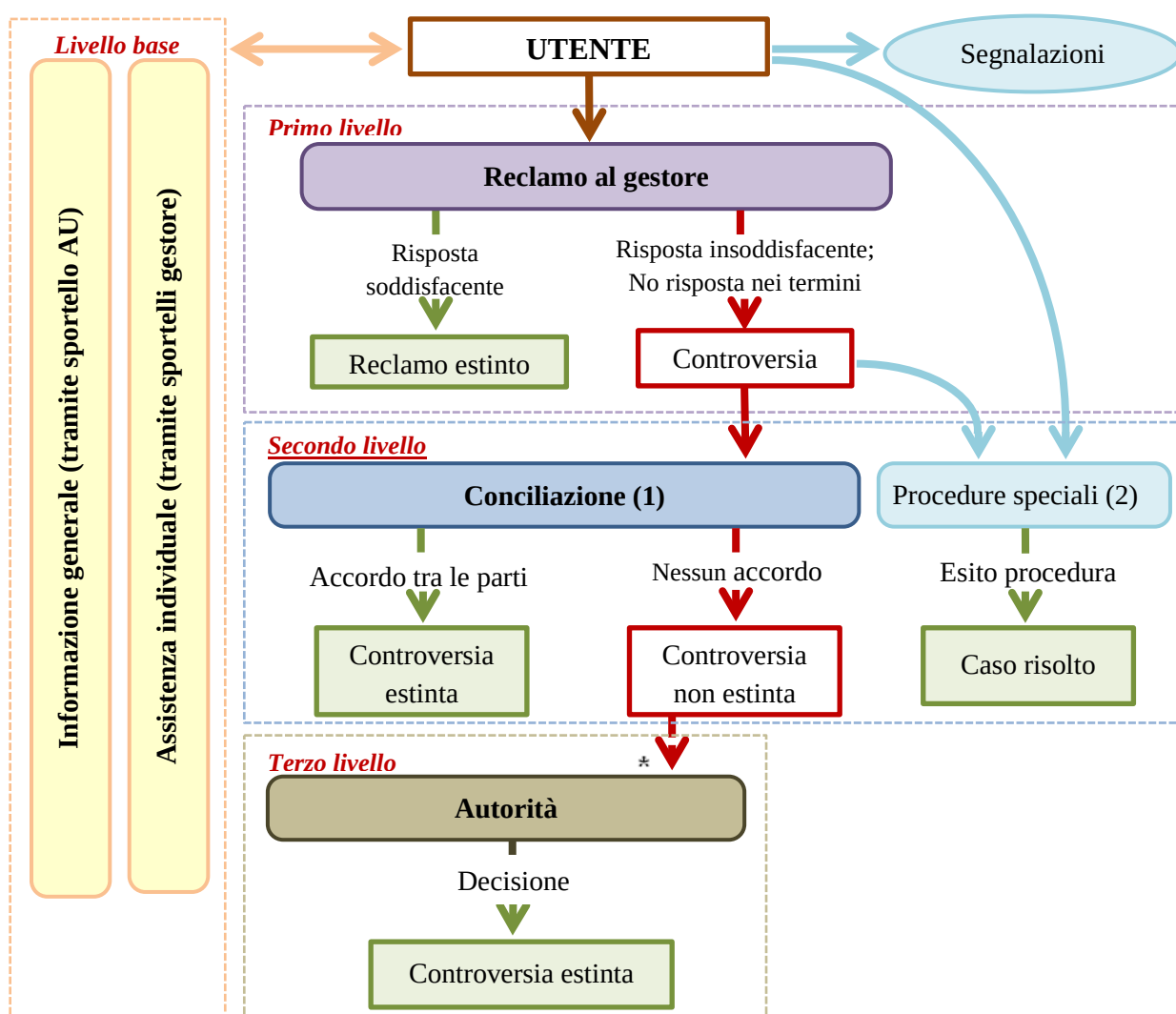
- 4.8 Al fine di consentire agli *stakeholder* di esprimersi compiutamente sugli orientamenti dell'Autorità in relazione al percorso per estendere il sistema di tutele definito dalla stessa per tutti i settori regolati, ivi incluso il settore idrico - ancorché esso produca effetti dal 1 gennaio 2017 solo per i settori dell'energia elettrica e il gas - si ritiene utile anticipare, seppure in forma sintetica, quale sarà il sistema di tutele a regime nel settore idrico.
- 4.9 L'approvazione della legge 124/2017, ed in particolare dell'art. 1 comma 72, ha reso possibile l'avvalimento da parte dell'Autorità di Acquirente Unico per le materie attinenti, tra l'altro, il trattamento efficace dei reclami e le procedure di conciliazione, consentendo in tal modo di mettere rapidamente a disposizione del settore idrico competenze, strumenti ed infrastrutture già sviluppati per i settori dell'energia elettrica e il gas con significative economie di scala³¹.
- 4.10 In particolare, lo sportello gestito in avvalimento da Acquirente Unico svolgerà funzioni analoghe a quelle dello Sportello, con riferimento al servizio di *Contact Center*, al trattamento efficace dei reclami, al servizio di conciliazione ed (eventualmente) alla gestione di Procedure speciali. L'Autorità valuterà l'opportunità di estendere alcuni servizi dello sportello anche alle associazioni dei consumatori. Rimane, invece, fermo che l'attività dello sportello verterà unicamente sulle materie oggetto di regolazione da parte dell'Autorità.
- 4.11 Fatte salve eventuali Procedure speciali, da individuare e sviluppare nel corso del periodo transitorio, il sistema di tutele a regime potrà dispiegare la propria efficacia per il settore idrico non appena l'Autorità sarà in grado di rendere disponibile tramite Acquirente Unico il servizio di conciliazione *online*. Da quel momento, infatti, sarà possibile introdurre anche per il settore idrico l'obbligo di tentativo di conciliazione, prima di adire la sede giudiziale, dato che ogni utente del servizio idrico integrato, sull'intero territorio nazionale, potrà accedere, senza difficoltà ed alcun costo aggiuntivo, al servizio di conciliazione dell'Autorità. Nei casi in cui sul territorio siano stati resi disponibili volontariamente altri organismi ADR per la conciliazione dal gestore, oppure siano stati resi disponibili dalle Camere di Commercio, in adesione al protocollo tra l'Autorità e Unioncamere,

³¹ Si veda punto 1.3 e 1.4.

l'utente potrà ottemperare all'obbligo di tentativo di conciliazione scegliendo tra una pluralità di organismi ADR a sua disposizione.

- 4.12 In ogni caso, una volta che il sistema di tutele definito dall'Autorità avrà dispiegato la sua efficacia anche per il settore idrico, come già avviene per i settori elettrico e del gas, l'avvio da parte dell'utente di una procedura conciliativa tramite un organismo ADR renderà obbligatorio per il gestore interessato dal caso partecipare almeno alla prima seduta del *Servizio Conciliazione*, configurandosi, pertanto, la sua mancata partecipazione come inadempimento agli obblighi di servizio stabiliti dall'Autorità.

Schema 3 - Il sistema di tutele a regime nel settore idrico



(1) giurisdizionale, ivi incluso quello esperito mediante procedure paritetiche davanti a organismi ADR.

(2) Eventuali.

* Fatta salva la tutela giurisdizionale

Spunti per la consultazione

Q1. Si ritiene che, rispetto alle attività previste dall'Autorità, ve ne siano altre da affidare allo Sportello in avvalimento a Acquirente Unico? Se sì, quali?

Q2. Si ritiene che vi siano ulteriori aspetti da considerare nel sistema di tutele a regime?

4.13 L'Autorità, sulla base degli elementi che emergeranno dalla consultazione e tenuto conto dell'esperienza maturata nel periodo transitorio, formulerà, in un successivo documento, gli orientamenti per il sistema di tutele da applicare a regime al settore idrico.

Gradualità e flessibilità nell'estensione del sistema di tutele al settore idrico

4.14 L'Autorità ritiene che, sulla base degli elementi ad oggi raccolti e tenuto conto di quanto già espresso al riguardo dagli *stakeholder* in precedenti consultazioni e nei tavoli tecnici convocati in data 24 maggio 2017, non sia possibile transitare immediatamente, per il settore idrico, al sistema definitivo di tutele, già in vigore per l'energia elettrica e il gas. A fronte di tali esigenze di gradualità e flessibilità, l'Autorità ipotizza un possibile percorso (*road map*) per l'estensione del sistema delle tutele di secondo livello³² al settore idrico, prevedendo una prima fase caratterizzata da una disciplina provvisoria (c.d. periodo transitorio) ed una seconda fase a regime:

- entro il 25 ottobre 2017: termine di invio delle osservazioni al presente documento di consultazione;
- entro novembre 2017: pubblicazione di un secondo documento di consultazione con gli orientamenti finali;
- entro dicembre 2017: deliberazione di approvazione finale;
- 2018: prima fase con disciplina transitoria (e eventuale graduale sperimentazione delle eventuali Procedure speciali);
- dal 2019: seconda fase con disciplina definitiva.

Si precisa sin d'ora che tali termini devono considerarsi indicativi e potranno subire delle variazioni per effetto degli elementi che emergeranno dalla presente consultazione.

Durata del periodo transitorio

4.15 L'Autorità ravvisa due possibili alternative di durata del periodo transitorio: una più breve (sei mesi) e una più lunga (un anno). Entrambe le soluzioni proposte presentano vantaggi e svantaggi con riferimento agli obiettivi generali sottesi all'intervento dell'Autorità, in particolare:

- un periodo transitorio di sei mesi:
 - (i) stimolerebbe gli *stakeholder* ad adeguare rapidamente la propria organizzazione, le procedure interne e gli strumenti per l'estensione del

³² Vd. successivo punto 4.21.

sistema di tutele al settore idrico, facendone beneficiare gli utenti in tempi brevi;

- (ii) consentirebbe di rendere rapidamente disponibile agli utenti, sia un unico punto di contatto nazionale per l'informazione ed l'assistenza, sia uno strumento gratuito ed accessibile *on-line* di conciliazione mediante il *Servizio Conciliazione*, già operante per i settori dell'energia elettrica e del gas;
- un periodo transitorio di un anno:
 - (i) dilaterrebbe i tempi di estensione definitiva del sistema di tutele a svantaggio degli utenti ma, nel contempo, consentirebbe un maggior coinvolgimento di tutti gli attori interessati nella sperimentazione degli accorgimenti individuati;
 - (ii) darebbe maggior tempo per adeguare la propria organizzazione interna ai gestori del servizio (in particolare a quelli interessati da fenomeni di aggregazione o confluenza da precedenti gestioni).

Tenuto conto dei prospettati vantaggi e svantaggi dei due periodi transitori, l'Autorità esprime un orientamento favorevole al periodo transitorio di un anno che consente di contemperare l'esigenza sia di addivenire, anche per il settore idrico, in tempi rapidi al sistema di tutele prospettato dal legislatore e dall'Autorità, sia di consentire ai gestori di adeguare, laddove necessario, la propria organizzazione interna.

Spunti per la consultazione

Q3. Si ritiene condivisibile la gradualità proposta, ossia un periodo transitorio di un anno? Se no, per quali motivi?

4.16 Il diverso grado di organizzazione dei gestori ha fatto sì che l'Autorità, nell'adottare la RQSII, prevedesse meccanismi di flessibilità attraverso la concessione, su istanza motivata della parte interessata, di deroghe parziali o totali, nell'attuazione della regolazione della qualità contrattuale, di norma per un periodo massimo di un anno. Tale flessibilità è stata prevista anche nel TIMSII con riferimento alla regolazione della misura del servizio idrico.

4.17 L'Autorità è orientata a prevedere un'analogia flessibilità, concedendo, su istanza adeguatamente motivata del gestore, una deroga all'attuazione della disciplina definitiva a regime (e quindi un prolungamento del periodo transitorio) parziale o totale per un periodo massimo di un anno, ma comunque con termine ultimo fissato al 31 dicembre 2019.

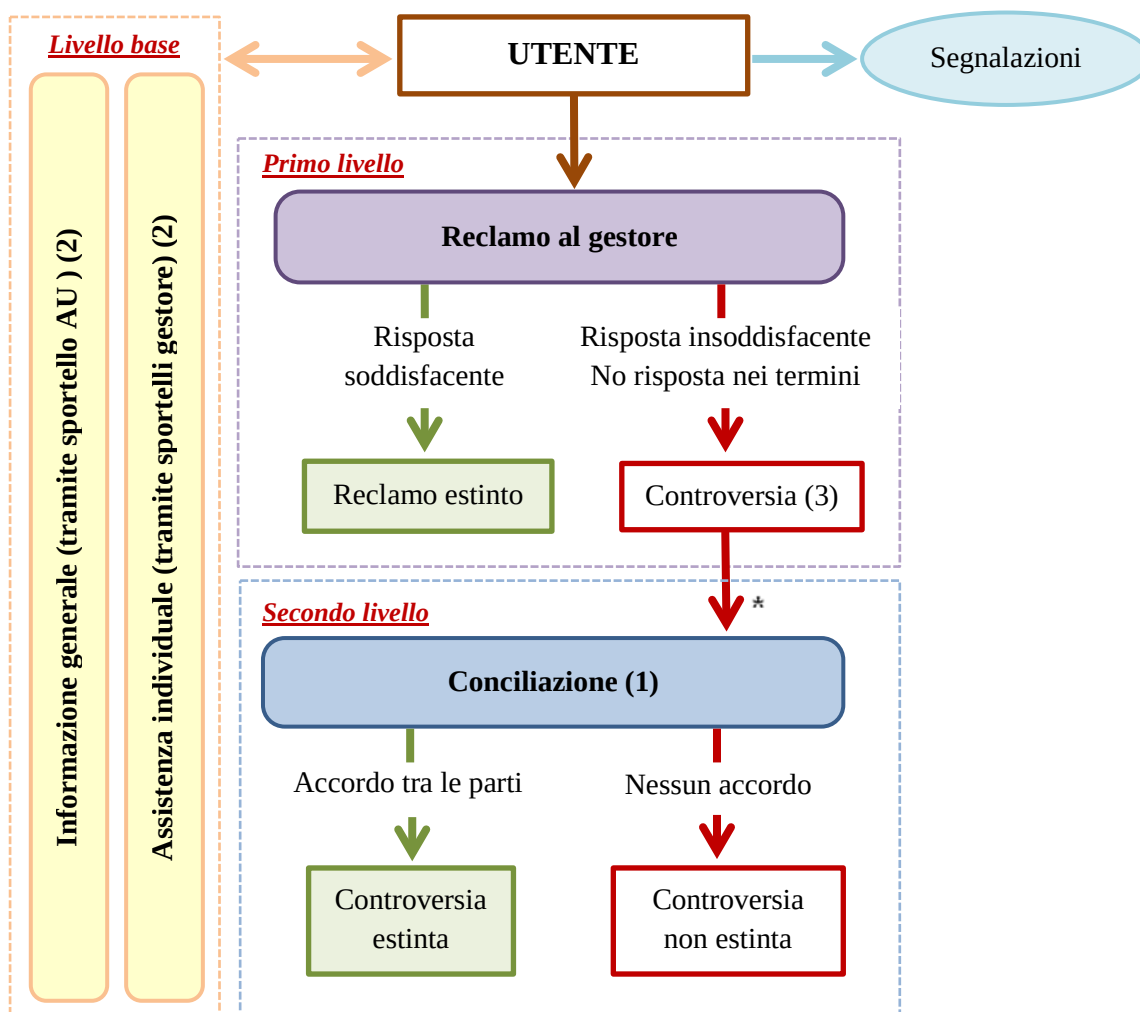
Spunti per la consultazione

Q4. Si ritiene condivisibile prevedere nel periodo transitorio delle deroghe, su istanza adeguatamente motivata del gestore, all'attuazione della disciplina definitiva a regime? Se no, per quali motivi?

Il sistema di tutele nel periodo transitorio

- 4.18 La disciplina transitoria ipotizzata prevede una tutela articolata su più livelli: *livello base, primo livello e secondo livello*.
- 4.19 Segnatamente, il *livello base* di informazione e assistenza garantito attraverso sportelli fisici messi a disposizione dal gestore dallo sportello *on-line* e dall'area utenti presente sul sito *internet* dello stesso. In aggiunta, l'Autorità prevede l'attivazione, mediante avvalimento ad Acquirente Unico, di un *Contact Center* nazionale in grado di fornire agli utenti informazioni e assistenza sia di carattere generale che individuale, così da estendere a questi ultimi i servizi già offerti ai consumatori dell'energia elettrica e del gas (vd. *Appendice 1*).
- 4.20 Il *primo livello* prevede – in conformità alla disciplina contenuta nella RQSII – la possibilità per l'utente di presentare al proprio gestore un reclamo di prima istanza mediante apposito modulo o procedura presente sul sito *internet* e l'obbligo per il gestore di fornire riscontro entro 30 giorni lavorativi.
- 4.21 Il *secondo livello* si attiva quando l'utente non ha ricevuto una risposta al reclamo dal proprio gestore o ha ricevuto una risposta insoddisfacente. In questo caso l'utente potrà attivare una procedura alternativa di risoluzione della controversia, avvalendosi o del *Servizio Conciliazione* dell'Autorità, che sarà operativo entro il 1° di luglio 2018, o degli strumenti di conciliazione disponibili (quali, ad esempio, le commissioni miste conciliative, le procedure paritetiche, gli organismi interni alle Camere di Commercio, gli organismi ADR iscritti nell'Elenco dell'Autorità ed operanti anche per il settore idrico).
- 4.22 L'accesso ad una procedura stragiudiziale di risoluzione della controversia nel periodo transitorio – e fino all'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione – costituisce una mera facoltà dell'utente, il quale può comunque scegliere di adire direttamente il Giudice competente.
- 4.23 Come nel settore elettrico e gas, anche per il settore idrico, verrà introdotto, selettivamente e gradualmente, presso l'Autorità un *terzo livello* decisorio, per talune specifiche controversie. Tale intervento non potrà comunque costituire condizione di ammissibilità del ricorso in sede giurisdizionale.

Schema 4: Sistema di tutele nel periodo transitorio



(1) Volontaria, ove disponibile e ivi incluse le procedure paritetiche davanti a organismi ADR. Entro il 1° luglio 2018 sarà disponibile il servizio conciliazione *online* dell'Autorità gestito in avvalimento da Acquirente Unico.

(2) Entro il 1° luglio 2018 sarà attivo il servizio *Contact Center* nazionale gestito in avvalimento da Acquirente Unico.

(3) In questi casi l'utente può inviare all'Autorità un reclamo di seconda istanza.

* *Fatta salva la tutela giurisdizionale*

4.24 Durante la fase transitoria potrebbero essere definite e sperimentate anche alcune Procedure speciali per il settore idrico, in analogia ed in coerenza con quanto già previsto dall'Autorità nei settori energetici, quali, ad esempio, la Procedura speciale relativa agli indennizzi automatici. Rimane in ogni caso ferma l'eventualità che vengano introdotte delle Procedure speciali specifiche per il settore idrico, relative a materie regolate dall'Autorità. La gestione di tali Procedure verrebbe affidata all'Acquirente Unico in avvalimento, come già avviene per i settori dell'elettricità e del gas.

Spunti per la consultazione

Q5. Si ritiene condivisibile la possibilità di predisporre, anche per il settore idrico, già nel periodo transitorio Procedure speciali in analogia con quanto già avviene per i settori dell'energia elettrica e del gas? Se sì, quali? Se no, per quali motivi?

4.25 Il periodo transitorio permetterà, altresì, di valutare i seguenti aspetti:

- l'accesso degli utenti al tentativo facoltativo di risoluzione extragiudiziale della controversia tramite organismi ADR;
- possibili ed ulteriori iniziative per favorire la ulteriore diffusione delle procedure conciliative in previsione dell'introduzione del tentativo obbligatorio di conciliazione;
- possibili ulteriori iniziative da attivare a favore delle Associazioni dei Consumatori.

4.26 Per tale ragione, nel corso della fase transitoria l'Autorità intende procedere ad una valutazione dell'efficacia delle misure adottate, mediante incontri tecnici e *focus group* di approfondimento o – in forma più strutturata – mediante apposita consultazione.

Spunti per la consultazione

Q6. Si ritiene che vi siano ulteriori aspetti che meritano di essere verificati ed approfonditi dall'Autorità nel periodo transitorio? Se sì, quali?

Appendice 1 - Il sistema di tutele nei settori elettrico e gas

- A1.1. Attraverso il servizio *Contact Center*, lo Sportello fornisce informazioni e assistenza ai clienti finali e ai consumatori-produttori (*prosumers*) di energia elettrica. Tramite lo Sportello, i clienti possono ottenere informazioni e chiarimenti sui loro diritti e sulle modalità di reclamo, sul *Servizio conciliazione* e sugli altri mezzi di risoluzione delle controversie per i settori energetici.
- A1.2. Nei settori elettrico e gas, l'impresa di vendita è tenuta comunque ad assicurare una gestione efficiente delle segnalazioni e dei reclami, fornendo per questi ultimi, in base al TIQV, una risposta completa (motivata e documentata) entro 40 giorni solari dall'avvenuto ricevimento³³. Se queste condizioni non vengono rispettate l'impresa deve riconoscere al cliente finale un indennizzo, trasferito automaticamente in bolletta, pari a 25 euro. Le imprese di distribuzione possono essere coinvolte in questa prima fase sia dalle imprese di vendita, con una richiesta di dati tecnici sia, per le prestazioni di propria competenza, direttamente dal cliente finale.
- A1.3. In caso di mancata risposta al reclamo entro i termini previsti dal TIQV da parte dell'impresa, o di risposta ritenuta insoddisfacente, o in casi documentati di urgenza, il cliente finale può rivolgersi allo Sportello per attivare una Procedura speciale o al *Servizio conciliazione* per attivare una procedura di risoluzione extragiudiziale della controversia.
- A1.4. Per quanto riguarda il *Servizio conciliazione*, i casi di inammissibilità delle richieste sono principalmente riconducibili alla mancata trasmissione della documentazione da allegare alla richiesta di attivazione della procedura e al mancato rispetto delle tempistiche procedurali (in prevalenza, richieste presentate prima dell'invio di un reclamo all'impresa o prima dello scadere dei 40 giorni a disposizione dell'impresa medesima per fornire la risposta).
- A1.5. Sia le attività svolte dallo Sportello (*Contact Center* e Procedure speciali) sia quelle svolte dal *Servizio conciliazione* non comportano attualmente alcun costo diretto per i clienti che ne fruiscono. L'operatività di questi strumenti comporta tuttavia un onere indiretto, in quanto la copertura dei relativi costi è posta a carico dei *Conti qualità*, istituiti presso la Cassa per i servizi energetici e ambientali, alimentati sia tramite le penalità che le imprese di distribuzione pagano nel caso in cui i livelli di qualità delle prestazioni erogate non siano conformi a quelli previsti dall'Autorità, sia tramite le componenti tariffarie UC6 per l'energia elettrica e RS per il gas.

Appendice 2 - Il ruolo delle Associazioni dei consumatori

- A2.1. I clienti domestici e non domestici dei settori energetici possono provvedere direttamente a presentare i propri reclami alle imprese con le modalità previste

³³ In base all'art. 15 comma 1 del TIQV, aggiornato con deliberazione dell'Autorità 21 luglio 2016, 413/2016/R/com come integrato dalla deliberazione 795/2016/R/com, il tempo massimo di risposta motivata ai reclami scritti è di 40 giorni solari per il biennio 2017/2018 e di 30 giorni solari, a partire dal 2019.

dal TIQV o ad attivare, al secondo livello, la conciliazione (tramite il Servizio Conciliazione o altri organismi quali quelli iscritti nell'Elenco) o, nei casi previsti, le Procedure speciali, ma possono anche farsi assistere o rappresentare nelle diverse fasi, dalle Associazioni di consumatori o dalle organizzazioni esponenziali.

A2.2. Nel caso delle Associazioni dei consumatori, a partire dal 2010 sono stati finanziati, attraverso il Fondo sanzioni dell'Autorità, progetti volti a valorizzare il ruolo e le potenzialità delle Associazioni medesime nel favorire l'accesso dei consumatori ai diversi strumenti di tutela disponibili. I progetti hanno riguardato oltre che il sostegno alle conciliazioni paritetiche³⁴:

- la formazione e l'aggiornamento del personale delle Associazioni, al fine di qualificare le attività di informazione e assistenza ai consumatori, incluse le attività svolte nell'ambito degli altri progetti finanziati mediante il Fondo (operatori degli sportelli qualificati, personale che opera nell'ambito delle procedure conciliative), nonché la formazione e l'aggiornamento dei formatori. A partire dal 2010 sono stati realizzati 45 corsi di diverso livello, che hanno consentito la formazione e l'aggiornamento di oltre mille partecipanti;
- l'attivazione e l'operatività di una rete di punti di contatto (sportelli territoriali) delle Associazioni in grado di fornire ai clienti finali domestici informazione e assistenza qualificata sia sulle condizioni di erogazione dei servizi, sia sul funzionamento dei mercati finali sia in relazione a tutte le potenziali criticità relative al rapporto di fornitura (progetto "Energia: Diritti a viva voce")³⁵;
- il sostegno alle procedure conciliative, attraverso il riconoscimento alle Associazioni di consumatori di un contributo forfetario per le attività di consulenza e assistenza ai consumatori per l'accesso alle procedure del *Servizio conciliazione*, fino all'ammissione della domanda, e le attività di rappresentanza dei consumatori nelle procedure svolte e concluse positivamente presso il Servizio medesimo, e il riconoscimento di un analogo contributo a copertura dei costi sostenuti dalle Associazioni per il raggiungimento dell'accordo transattivo nell'ambito delle conciliazioni paritetiche³⁶.

Appendice 3 – Monitoraggio dello stato di pubblicazione delle Carte dei Servizi e del relativo aggiornamento alla RQSII

A3.1. Come messo in luce nel documento di consultazione, l'Autorità ritiene che un'efficace e tempestiva tutela degli utenti passi anche attraverso una corretta e

³⁴ Come anticipato, l'Autorità sostiene le conciliazioni paritetiche svolte dagli organismi iscritti nell'elenco ADR dell'Autorità, anche mediante il riconoscimento di un contributo alle associazioni medesime in caso di conclusione della procedura, con esito positivo, a valere sul Fondo derivante dalle sanzioni. Per un approfondimento, si rinvia alla Relazione Annuale dell'Autorità per l'anno 2017 (p. 232 e ss.).

³⁵ Per un approfondimento al riguardo, si rinvia alla Relazione Annuale dell'Autorità per l'anno 2017.

³⁶ Il progetto relativo all'accesso al *Servizio conciliazione* è stato attivato contestualmente all'avvio dell'operatività del Servizio medesimo (aprile 2013).

puntuale informazione da parte del gestore degli *standard* di qualità contrattuale del SII ovvero dei singoli servizi che lo compongono.

- A3.2. A tal fine l'art. 54 della RQSII impone al gestore obblighi di accessibilità e pubblicità tra i quali la pubblicazione della Carta dei Servizi su un sito *internet* messo a disposizione dallo stesso gestore.
- A3.3. La Carta dei Servizi rappresenta il documento, adottato in conformità alla normativa in vigore, in cui sono specificati i livelli di qualità attesi per i servizi e le loro modalità di fruizione, incluse le regole di relazione tra utenti e gestore del SII.
- A3.4. Nelle more dell'approvazione della Carta dei Servizi, o del suo aggiornamento, quanto disposto dalla RQSII è immediatamente operativo secondo i tempi e le modalità previste dall'Autorità.
- A3.5. Per le ragioni suesposte e in ottemperanza a quanto previsto dalla legge 481/95 che assegna all'Autorità, fra l'altro, anche la funzione di controllare l'adozione delle Carte dei servizi³⁷ da parte dei gestori, la DTSA ha condotto nei mesi di aprile e luglio 2017 un monitoraggio di circa 190 siti *internet* dei gestori per accertare la pubblicazione sugli stessi della Carta dei Servizi aggiornata in base alle disposizioni recate dalla RQSII o, comunque, la pubblicazione degli *standard* della RQSII³⁸.
- A3.6. La prima fase del monitoraggio, che si è conclusa il 30 aprile 2017, ha riguardato un campione di 134 gestori, che servono una popolazione pari a circa 45 milioni di utenti domestici (circa il 75% del totale degli utenti domestici nazionali) e ha evidenziato che:
- a) 73 gestori hanno adottato la Carta dei Servizi aggiornata in base alla RQSII, mentre erano in procinto di farlo altri 12 gestori che avevano ottenuto dall'Autorità, ai sensi dell'art. 3 della deliberazione 655/2015/R/idr³⁹; una deroga temporale all'applicazione della RQSII, con scadenza il 1° luglio 2017;
 - b) 34 gestori, pur avendo pubblicato la Carta dei Servizi sul proprio sito *internet*, non avevano ancora provveduto ad aggiornarla con le disposizioni della RQSII;

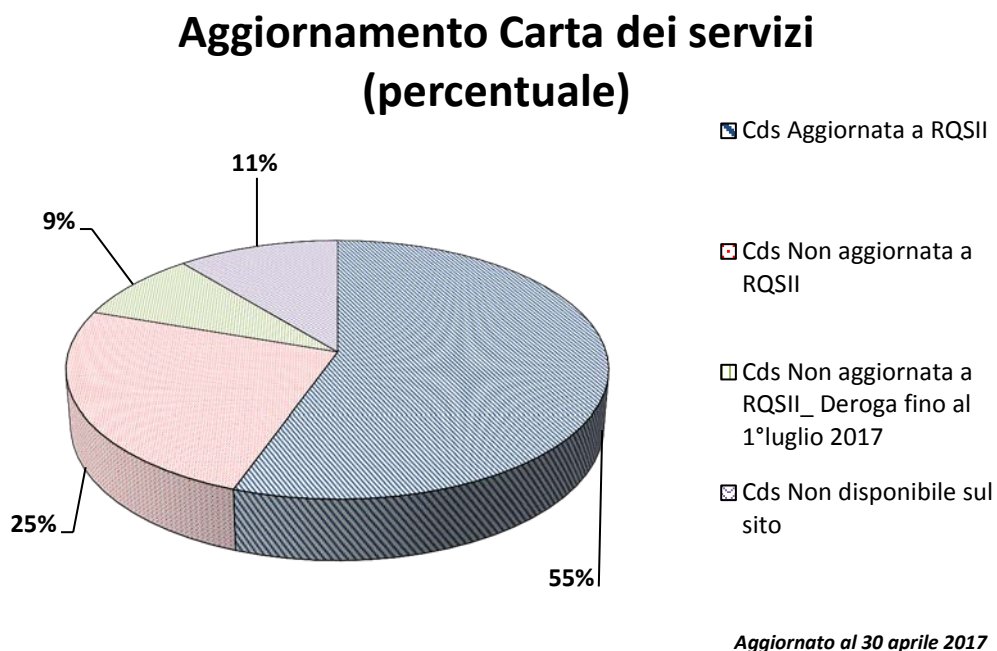
³⁷ Nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 2 comma 12 lettera n) della legge 481/95, l'Autorità ha inoltre richiesto ai gestori e agli EGA di attestare l'avvenuto aggiornamento della Carta dei servizi sulla base degli *standard* minimi di qualità contrattuale disposti dalla RQSII. Gli esiti della suddetta raccolta sono ora confluiti nella Relazione Annuale dell'Autorità 2017 pubblicata sul sito dell'Autorità.

³⁸ Il monitoraggio in oggetto non si sovrappone alle verifiche di cui alla nota precedente e confluite nella citata relazione Annuale dell'Autorità, in quanto il criterio utilizzato è di tipo *bottom up* cioè volto a verificare che l'utente, visitando il sito internet del gestore, possa avere un'immediata conoscenza degli *standard* di qualità del servizio definiti dalla RQSII.

³⁹ Ai sensi dell'art. 3 comma 2 della citata deliberazione di approvazione della RQSII (655/2015/R/idr) "Qualora il gestore dimostri di non poter ottemperare alle disposizioni in essa contenute, l'EGA, d'intesa con il gestore del SII, ha facoltà di presentare istanza motivata di deroga all'Autorità per un periodo massimo pari a dodici (12) mesi, al fine di garantire al gestore i tempi necessari per adeguare i propri sistemi informatici e gestionali alle prescrizioni in materia di qualità contrattuale".

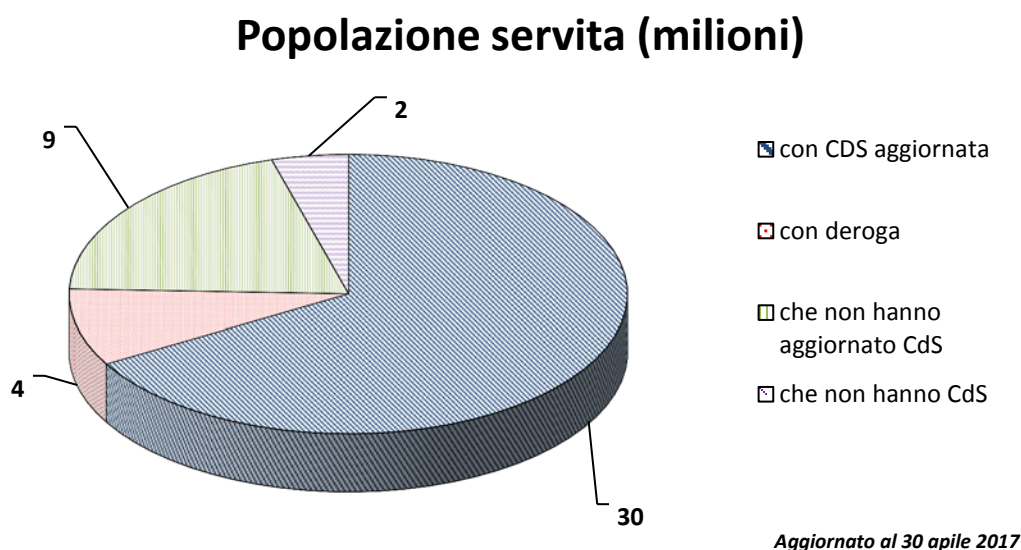
- c) 15 gestori, che servono altrettanti capoluoghi di provincia - e complessivamente circa 3 milioni di abitanti - non avevano ancora pubblicato alcuna Carta dei Servizi⁴⁰;
- d) infine, il ritardo nella pubblicazione della nuova Carta dei Servizi è tanto maggiore quanto minore è la popolazione servita dal gestore (*Figura 1 e 2*).

Figura 1 - Stato di aggiornamento Carta dei Servizi - 1° fase del monitoraggio



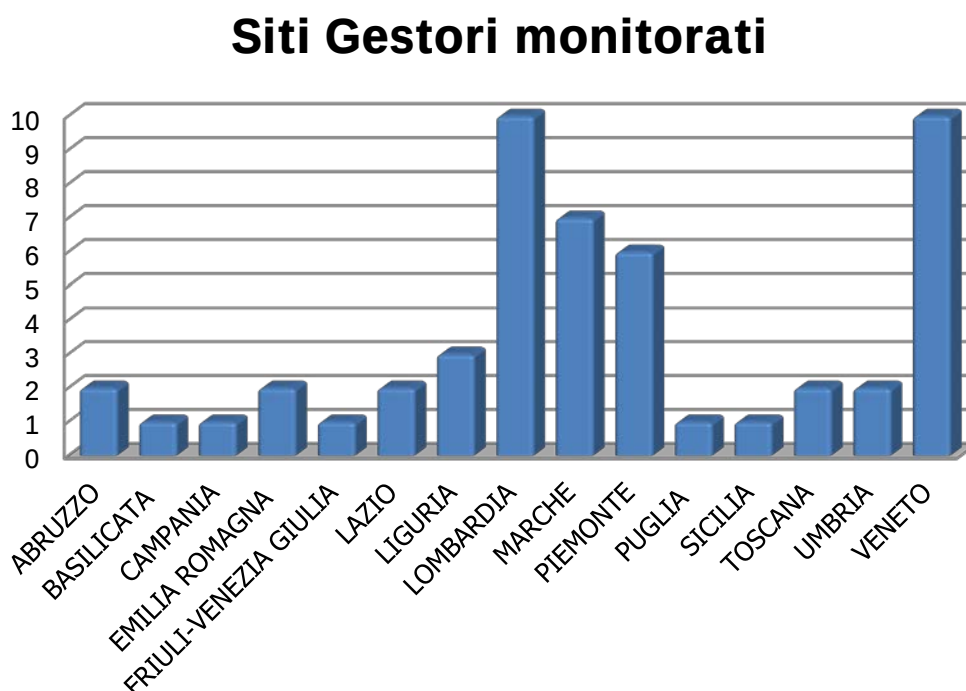
⁴⁰ Bisogna evidenziare che per 2 dei suddetti gestori l'EGA di appartenenza era ancora in fase di costituzione e, quindi, la Carta dei Servizi non poteva essere approvata.

Figura 2- Popolazione servita e pubblicazione Carta dei Servizi



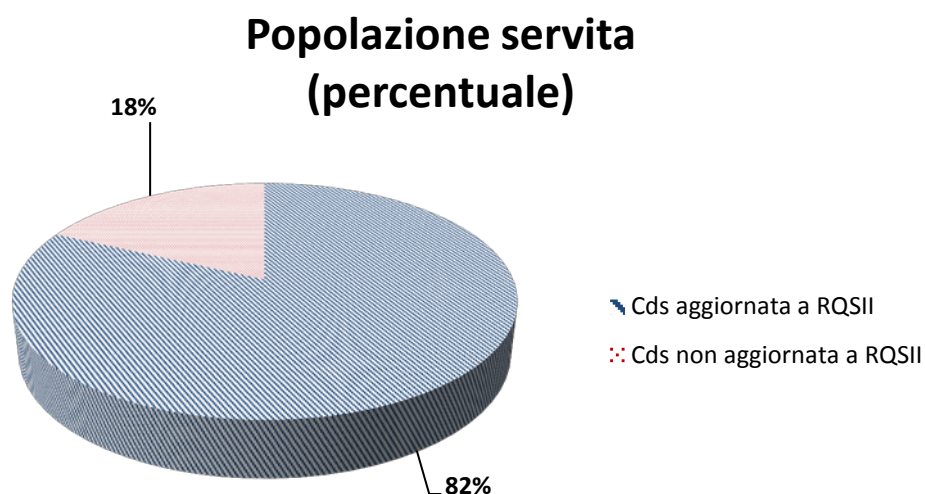
- A3.7. In esito all'avvio del monitoraggio, la DTSA ha provveduto a segnalare agli EGA territorialmente competenti i casi dei gestori che non avevano ancora provveduto a pubblicare sul loro sito *internet* la Carta dei Servizi aggiornata con la RQSII né la regolazione vigente in materia di qualità contrattuale del SII. Salvo pochi casi, nei quali non era ancora stata approvata la nuova Carta dei Servizi, gli EGA hanno tempestivamente sollecitato i gestori in questione pervenendo a sanare l'inadempienza degli stessi.
- A3.8. La prima fase del monitoraggio ha altresì evidenziato che:
- a) in molti casi la Carta dei Servizi, ancorché pubblicata, non era facilmente reperibile dalla *home page* del sito del gestore;
 - b) sul sito del gestore non era sempre pubblicato e scaricabile un modulo reclami che potesse essere compilato ed inviato direttamente al gestore stesso, senza necessità per l'utente di registrarsi in un'area riservata del sito.
- A3.9. Ad integrazione della suddetta indagine, nel corso del mese di luglio sono stati monitorati ulteriori 51 siti *internet* dei gestori e dei rispettivi EGA che servono una popolazione di circa 19 milioni di utenti domestici (32% del totale degli utenti domestici nazionali), distribuiti per lo più in Lombardia, Piemonte e Veneto.
- A3.10. Questa seconda fase del monitoraggio ha in particolare interessato quei gestori che avevano ottenuto dall'Autorità una deroga temporale all'applicazione della RQSII, di norma con scadenza 1° luglio 2017.

Figura 3 - Ripartizione per Regione dei siti internet monitorati



Il risultato emerso è che l'82% della popolazione servita dalle gestioni del campione esaminato, visitando il sito *internet* del proprio gestore, ha la possibilità di prendere visione della una Carta dei servizi aggiornata, mentre solo il 18% non ha la possibilità di farlo. Inoltre, si evidenzia che alcuni gestori, pur non avendo concluso l'iter formale per l'aggiornamento della Carta, hanno comunque pubblicato sul proprio sito *internet* il riferimento alla RQSII.

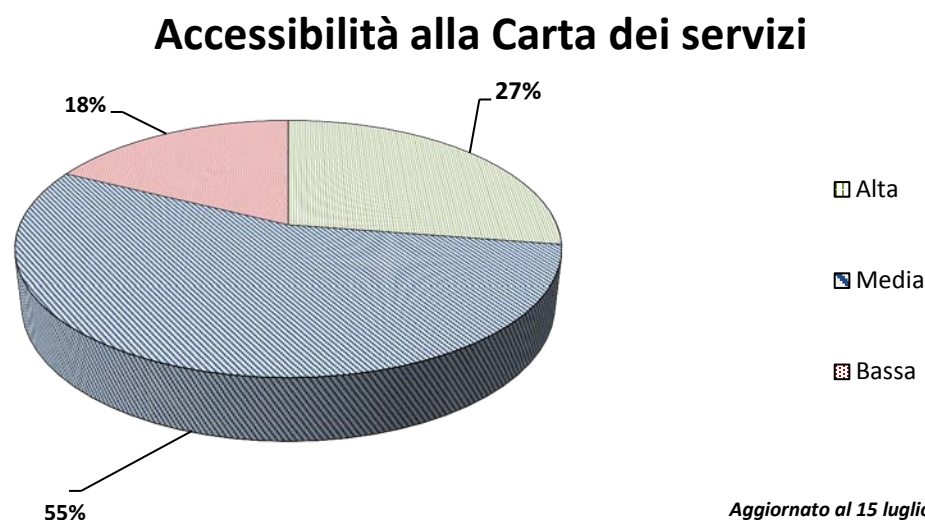
Figura 4 - Percentuale popolazione servita e pubblicazione Carta dei Servizi



A3.11. Per quanto riguarda il grado di accessibilità alla Carta dei Servizi si segnala che nella maggior parte dei casi essa è facilmente reperibile dalla *home page* del

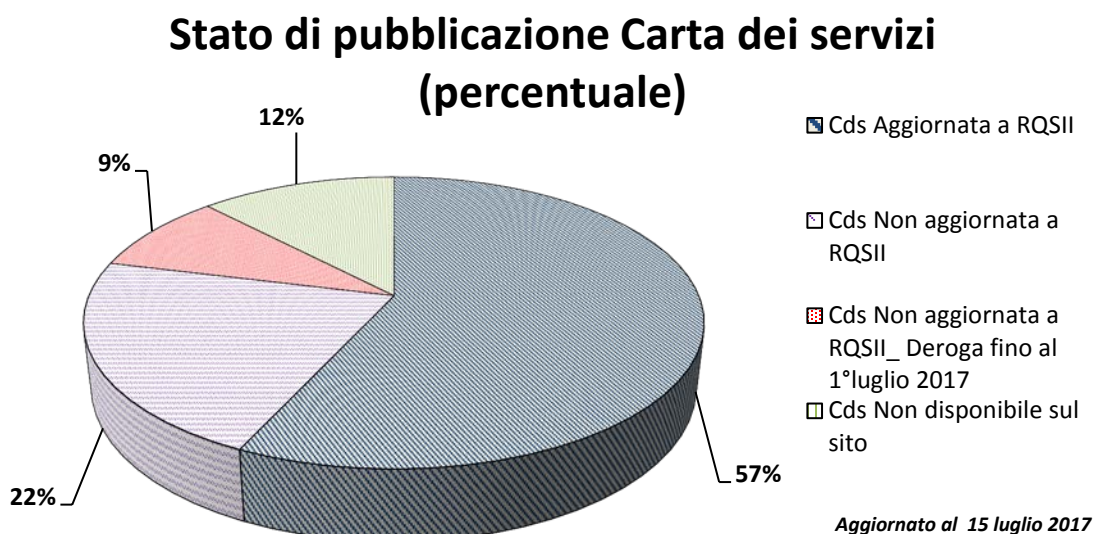
sito del gestore (accessibilità Cds “Alta”: 27%) oppure nell’apposita sezione utenti (accessibilità Cds Media: 55%), come rappresentato nella *Figura 5*.

Figura 5 - Grado di accessibilità alla Carta dei Servizi – 2° fase del monitoraggio



- A3.12. Un elemento che accomuna i gestori monitorati nelle due fasi è che non sempre è pubblicato e scaricabile dal sito del gestore un modulo reclami che possa essere compilato ed inviato direttamente al gestore stesso, senza la necessità di registrarsi in un’area riservata del sito.
- A3.13. Infine, dall’analisi complessiva delle due fasi del monitoraggio emerge che:
- circa la metà dei gestori che avevano ottenuto dall’Autorità una deroga all’applicazione della RQSII con scadenza 1° luglio 2017 hanno pubblicato sul proprio sito la Carta dei Servizi aggiornata alle disposizioni della RQSII;
 - il numero dei gestori che ha aggiornato la propria Carta dei Servizi adeguandola alle disposizioni della RQSII è in progressivo aumento.

Figura 6 - Stato di pubblicazione Carta dei Servizi - 1° e 2° fase del monitoraggio



Appendice 4 – L’elenco degli organismi ADR istituito dall’Autorità

A4.1 Dal 2016, l’Autorità ha istituito un elenco degli organismi ADR, cui è data visibilità mediante pubblicazione sul proprio sito *internet* (deliberazione 17 dicembre 2015, 620/2015/E/com – allegato A)⁴¹. Per l’iscrizione è necessario che il richiedente certifichi di essere in possesso di requisiti generali (necessari ad ogni realtà che aspiri ad essere qualificata organismo ADR) e specifici (necessari quando dinanzi all’organismo ADR si svolgono delle negoziazioni paritetiche)⁴².

A4.2 Segnatamente, ai sensi dell’art. 141-novies del Codice del Consumo sono requisiti generali:

- a) il nome o denominazione, le informazioni di contatto e l’indirizzo del sito *internet*;

⁴¹ In questo elenco compaiono solo due organismi ADR istituiti da gestori e attivi nel settore idrico (Organismo ADR A2A S.p.A. e Organismo ADR Acea S.p.A.), di cui fruiscono tutte le società del gruppo.

⁴² L’art. 3 dell’Allegato A alla deliberazione 17 dicembre 2015, 620/2015/E/com “Disciplina di prima attuazione dell’articolo 141-decies del Codice del consumo in merito all’elenco degli organismi ADR dei settori di competenza dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico” prevede che “l’organismo che intende essere iscritto in elenco propone domanda di iscrizione, nella quale fornisce le informazioni previste dall’articolo 141-novies, commi 1 e 3, del Codice del consumo. 3.2 Ai fini dell’iscrizione, l’organismo garantisce e attesta che le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie abbiano anche un’adeguata formazione specifica nei settori di competenza dell’Autorità, acquisita mediante la frequenza di corsi o seminari di durata non inferiore a quattordici ore e relativi aggiornamenti almeno biennali di durata non inferiore a dieci ore. 3.3 Alla domanda deve essere allegata copia del regolamento di procedura svolta dall’organismo che richiede l’iscrizione in elenco, anche ai fini della valutazione di cui all’articolo 2, comma 2.2. Gli organismi di cui all’articolo 141-ter del Codice del consumo devono anche trasmettere copia del protocollo sottoscritto dalle parti. 3.4 Le comunicazioni di cui alla presente disciplina devono essere effettuate, a pena di irricevibilità, alla Direzione, a mezzo PEC, consumatori.aeegsi@pec.energia.it, ovvero mediante procedura telematica, ove disponibile”.

- b) le informazioni sulla struttura e sul finanziamento, comprese le informazioni sulle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie, sulla loro retribuzione, sul loro mandato e sul loro datore di lavoro;
- c) le norme procedurali;
- d) le tariffe;
- e) la durata media delle procedure di risoluzione delle controversie;
- f) la lingua o le lingue in cui possono essere presentati i reclami e in cui viene svolta la procedura di risoluzione delle controversie;
- g) una dichiarazione sui tipi di controversie trattati mediante la procedura di risoluzione delle controversie;
- h) i motivi per cui un organismo di risoluzione delle controversie può rifiutare il trattamento di una determinata controversia;
- i) una dichiarazione motivata dell'organismo di possedere o meno i requisiti di un organismo ADR e di rispettare o meno i requisiti di qualità prescritti.

A4.3 Sono requisiti specifici, invece, quelli relativi all'indipendenza e all'adeguata formazione delle persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie, che devono aver frequentato corsi o seminari di durata non inferiore a quattordici ore e relativi aggiornamenti almeno biennali di durata non inferiore a dieci ore⁴³.

Appendice 5 - La tutela extra-giudiziale degli utenti del servizio idrico integrato inglese

A5.1 Anche in Inghilterra e Galles (di seguito per comodità: Regno Unito), come in Italia, la diffusione e la valorizzazione di strumenti di risoluzione extragiudiziale delle controversie risponde all'esigenza di garantire agli utenti del settore idrico una tutela efficace ed efficiente ma anche poco onerosa e “*user-friendly*”.

A5.2 Una forte spinta in tal senso è stata data dal legislatore europeo che è intervenuto più volte sul tema della tutela dei consumatori⁴⁴ fino all'emanazione della citata direttiva 2013/11/UE, sulle ADR per i consumatori, che trova applicazione anche nell'ambito dei servizi di interesse economico generale⁴⁵, qual è il servizio idrico.

⁴³ Si veda l'art. 141-ter del Codice del Consumo.

⁴⁴ Si veda *ex multis*: la Raccomandazione 98/257/CE del 30 marzo 1998 e la Raccomandazione 2001/310/CE del 4 aprile 2001, sui principi applicabili agli organi extra giudiziali che partecipano alla risoluzione consensuale delle controversie in materie di consumo; le direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE relative al settore dell'energia; il Libro Verde del 19 aprile 2002 della Commissione Europea sui Modi alternativi di risoluzione delle controversie di diritto civile e commerciale che ha attribuito all'acronimo ADR, forgiato negli Stati Uniti, un significato universale a cui ricondurre qualsivoglia procedura di risoluzione delle liti, alternativa al ricorso ad un'azione giudiziaria ordinaria.

⁴⁵ La direttiva non si applica: a) ai servizi non economici di interesse generale; b) alle controversie fra i professionisti; c) ai servizi di assistenza sanitaria; d) agli organismi pubblici di istruzione superiore o formazione continua; e) alle procedure avviate da un professionista nei confronti di un consumatore; f) alla negoziazione diretta tra consumatore e professionista; g) ai tentativi di conciliazione posti in essere dal giudice.

- A5.3 Due sono i presupposti applicativi della direttiva:
- la controversia deve avere ad oggetto un reclamo rivolto dal consumatore al professionista, secondo la definizione di consumatore e professionista fornita dalla direttiva;
 - del reclamo deve essere investito un organismo ADR, intendendosi per tale un organismo che presenta le caratteristiche dettate all'art. 4 comma 1, lettera h) della direttiva⁴⁶.
- A5.4 Così come in Italia⁴⁷, anche nel Regno Unito il recepimento della direttiva 2013/11/UE è avvenuto apportando modifiche e integrazioni ai previgenti testi normativi (in particolare al Codice del Consumo) e individuando delle modalità di svolgimento delle procedure di risoluzione extra-giudiziale delle controversie che tengano conto delle specificità del settore, soprattutto sotto il profilo degli attori pubblici e privati coinvolti sia sul versante della regolazione che specificatamente della tutela.
- A5.5 L'esperienza maturata nel Regno Unito si dimostra di particolare interesse in ragione: dell'intensa attività svolta dalle Associazioni e dagli organismi rappresentativi degli interessi degli utenti e delle industrie idriche oltre che dell'Autorità di regolazione del settore; del forte sostegno programmatico degli organi governativi; dell'attenzione rivolta all'effettività dei rimedi di risoluzione extragiudiziale della controversia ai fini della tutela degli utenti; dell'elevato grado di capacitazione⁴⁸ degli utenti del settore.
- A5.6 L'Autorità di regolazione del servizio idrico integrato inglese (*water and sewerage services*) è la *Water Services Regulatory Authority* (di seguito: *Ofwat*), Autorità indipendente sia dal potere politico che da quello economico (cioè dalle industrie del settore) che risponde direttamente al Parlamento inglese.
- A5.7 L'*Ofwat* è stata istituita per garantire la qualità del servizio ed ovviare all'assenza di naturali possibilità competitive in un'industria caratterizzata da monopoli regionali⁴⁹.
- A5.8 Di norma l'*Ofwat* non si occupa direttamente della trattazione dei reclami dei singoli consumatori poiché di tali reclami sono in prima istanza investite le società che forniscono il servizio (*water and sewerage companies*) e, in seconda istanza, in caso di mancata risposta o risposta insoddisfacente del fornitore, il *Consumer Council for Water* (di seguito: *CCWater*)⁵⁰.

⁴⁶ *Under the Directive, Member States are required to ensure that ADR provided by a certified body is available for any dispute concerning contractual obligations between a consumer and a business. The Directive does not give a consumer the right to force a business to use ADR, or to use a particular ADR provider. However, ADR must be available if both parties agree to use it. There are also requirements on businesses to provide information about certified ADR providers on their websites or sales contracts in certain circumstances.*

⁴⁷ Si veda punto 1.6.

⁴⁸ Il termine capacitazione è utilizzato per indicare la consapevolezza da parte degli utenti dei propri diritti, a partire da una profonda conoscenza degli stessi.

⁴⁹ Su 32 "*regulated companies in the water and sewerage sectors*", 18 aziende- che servono 22 milioni di utenti domestici- gestiscono il servizio idrico a livello regionale in regime di monopolio.

⁵⁰ "*When things go wrong, customers expect their water and wastewater suppliers to respond to complaints quickly and fairly. The company has the first opportunity to put the things right with*

- A5.9 Il CCWater è organo pubblico non governativo (*non-departmental public body*) che risponde al *Department for Environment, Food, and Rural Affairs* (di seguito: DEFRA) e al *Welsh Assembly Government*. La sua istituzione, avvenuta con la riforma del *Water Act* del 2003⁵¹, risponde all'esigenza di rafforzare la tutela degli utenti del settore idrico. Compito del CCWater è infatti quello di:
- a) rappresentare gli utenti e farsi portavoce delle loro istanze nelle principali sedi decisionali e nel confronto con le industrie idriche (*at the heart of decision making in the water industry*);
 - b) gestire i reclami (*handling complaints*);
 - c) acquisire e pubblicare informazioni utili ad aumentare la consapevolezza degli utenti con riguardo ad aspetti cruciali della regolazione;
 - d) effettuare, nell'interesse degli utenti, a seguito del ricevimento di un reclamo non risolto o risolto in modo insoddisfacente dal gestore, apposite indagini (*"investigating matters of interest to consumers"*)⁵².
- A5.10 Rispetto ai compiti di cui al punto precedente lettera b), il CCWater non può adottare decisioni vincolanti ma, a seconda dei casi, può segnalare all'utente di rivolgersi direttamente all'*Ofwat*, in quanto il reclamo rientra tra le materie di competenza del Regolatore medesimo, ovvero può effettuare un riesame del reclamo e rivolgere al fornitore del servizio e all'utente raccomandazioni e pareri per ricomporre la controversia svolgendo, quindi, un'attività di mediazione.
- A5.11 Il CCWater agisce sia a livello regionale, avvalendosi di membri regionali che presiedono le c.d. commissioni regionali, sia a livello nazionale attraverso membri c.d. indipendenti la cui nomina è demandata al *Secretary of State* del *Department for Environment, Food, and Rural Affairs* e al Governo Gallese⁵³. In particolare, le commissioni regionali forniscono al CCWater aggiornamenti sulle problematiche che interessano gli utenti presenti nelle aree ove essa hanno sede (*"on consumer matters affecting the areas of the relevant water and sewerage undertakers allocated to the committees"*). L'esame del singolo reclamo e la mediazione tra le parti è invece attribuita a un *Senior Customer Caseworker* scelto dal CCWater.
- A5.12 I passaggi del *Complaint process* prevedono che l'utente debba:
- (*Stage 1*) in primo luogo contattare (telefonicamente, per posta elettronica o cartacea) la società fornitrice del servizio che ha 10 giorni

customers being able to ask the Consumer Council of Water, or Ofwat in some limited cases, for assistance if necessary to reach a satisfaction resolution". Si veda www.water.org.uk.

⁵¹ Con la stessa legge è stato avviato un processo di revisione delle "*conditions*" (cioè del sistema dei vincoli e dei controlli nei confronti delle società fornitrici dei servizi privatizzate con il *Water Act* 1989) e degli "*instruments of appointment*" che definiscono l'area geografica di riferimento, la durata, il tipo di attività e gli *standard* di servizio che le società devono garantire agli utenti. Sulle novità introdotte dal *Water Act* del 2003, si veda OFWAT e DEFRA, *The development of Water Industry in England and Wales*, pubblicato su www.water.org.uk.

⁵² Per ulteriori approfondimenti si veda la sezione "*General Duties*", *Water Act* 2003, pubblicato sul sito www.water.org.uk.

⁵³ Il presidente del CCWater è nominato dal *Secretary of State* previa consultazione con il Governo gallese a cui spetta anche la nomina di un membro del *Council*, mentre gli altri membri sono nominati dal *Secretary of State*.

lavorativi per rispondere, esperiti i quali l'utente che non ha ricevuto alcuna risposta ha diritto ad ottenere un indennizzo automatico di importo pari a 20£;

- (*Stage 2*) in caso di mancata risposta o risposta insoddisfacente al primo reclamo, l'utente può altresì richiedere l'intervento del *Senior Manager* della società fornitrice del servizio che, a sua volta, ha 10 giorni lavorativi per rispondere al secondo reclamo⁵⁴;
- (*Stage 3*) una volta effettuati infruttuosamente i tentativi precedenti, l'utente insoddisfatto può contattare il *CCWater* e richiedere che il suo reclamo venga riesaminato da un *Senior Customer Caseworker* ovvero, in limitati casi, può rivolgersi all'*Ofwat*.

- A5.13 Prima di entrare nel merito del reclamo il *CCWater* o, a seconda dei casi, l'*Ofwat* valuta sulla base delle dichiarazioni e della documentazione presentata dall'utente la manifesta fondatezza e la ragionevolezza del reclamo e verifica altresì che esso riguardi materie di rispettiva competenza.
- A5.14 I poteri esercitati dall'*Ofwat* "*on dispute, complaints and other cases*" (c.d. *casework*) derivano dalle disposizioni contenute in specifici atti normativi e, in particolare, dalle norme contenute nel *Competition Act* 1998, nell'*Enterprise Act* 2002 e nel *Water Industry Act* 1991, nel *Water Act* del 2014.
- A5.15 Analogamente a quanto avviene in Italia tra AEEGSI e l'Autorità Antitrust⁵⁵, l'*Ofwat* esercita, in concorrenza con la *Competition and Markets Authority* (CMA), poteri in materia di promozione e tutela della concorrenza avviando, a seguito del ricevimento di un reclamo o di una segnalazione, apposite indagini volte a verificare eventuali pratiche commerciali lesive della concorrenza e, in generale, comportamenti anticoncorrenziali posti in essere dalle *water and sewerage companies*. I reclami, rispetto ai quali l'*Ofwat* esercita poteri investigativi in luogo del *CCWater*, e sempre dopo il primo reclamo al fornitore del servizio, devono avere come oggetto problematiche afferenti a: posa delle tubazioni in un terreno privato; comportamenti anticoncorrenziali; violazione delle condizioni e degli obblighi di esercizio del servizio.
- A5.16 È utile evidenziare che a seguito della riforma del *Water Act* del 2014 l'*Ofwat* ha il potere di valutare con maggiore discrezionalità quali controversie dirimere direttamente e quali invece devolvere a un *independent third party adjudicator*.
- A5.17 Come si legge nell'*Information notice*, pubblicata sul sito dell'*Ofwat*, la strategia adottata dal Regolatore inglese è quella di concentrare le proprie risorse sui casi c.d. strategici (c.d. *strategic cases*), ovverosia su casi che possano:
- a) ridurre in maniera significativa il rischio di danni per gli utenti (*customers harm or detriment*);

⁵⁴ In caso di mancato pagamento del primo indennizzo, l'utente ha diritto ad ottenere sempre dalla società fornitrice del servizio, un ulteriore indennizzo pari a £10, ma deve farne richiesta entro 3 mesi dallo spirare del termine per il ricevimento del primo indennizzo.

⁵⁵ Si veda punto 1.5.

- b) rappresentare un “precedente” per indurre miglioramenti nel settore, ad esempio aumentando il livello di concorrenza (“*set a precedent that could encourage beneficial changes to the sector, such as encouraging competition*”);
- c) prevenire il futuro verificarsi di problematiche simili, ad esempio inducendo dei cambiamenti nei comportamenti tenuti dalle società fornitrici dei servizi nei confronti degli utenti (“*set a precedent that prevents similar cases in the future by, for example, encouraging water companies to change how they treat customers in future*”).

A5.18 *The most common disputes* risolte dall’Ofwat riguardano:

- a) il mancato rispetto degli *standard* minimi del servizio, così come specificati nel *Guaranteed Standard Scheme*;
- b) problematiche relative ai servizi di allacciamento idrico (*water connection*)⁵⁶;
- c) problematiche relative ai servizi di allacciamento fognario (*sewerage connection*)⁵⁷.

A5.19 La decisione, che è sempre preceduta da un’istruttoria formale, è vincolante per entrambe le parti.

A5.20 Vi sono invece ambiti materiali rispetto ai quali l’Ofwat non ha il potere di intervenire, né di adottare decisioni risolutive delle eventuali controversie insorte tra utente e fornitore. Si tratta, in particolare, dei reclami concernenti:

- a) le richieste di risarcimento per i danni causati dalla società fornitrice del servizio a causa di negligenza (ad esempio nell’esecuzione di lavori per la posa di tubazioni in un terreno privato) che possono essere risolte solo accedendo alla giustizia ordinaria;
- b) la qualità e l’inquinamento dell’acqua;
- c) la fatturazione (c.d. *billing disputes*) di solito trattati dal CCWater⁵⁸.

⁵⁶ Tra queste vi rientrano: a) *dispute in respect of the costs and conditions set by a company for making connections to water mains (sections 45 and 47 WIA91)*; b) *dispute over the terms and conditions set by a company for providing a non-domestic supply of water (section 56 WIA91)*; c) *dispute between two water companies over a bulk supply of water (sections 40 – 40A WIA91)*; d) *dispute over the charges and deposit requirements for providing a water main (requisition) (section 42 WIA91)*; e) *dispute over the terms and conditions set by a company for the adoption of self-laid infrastructure (sections 51A to 51C WIA91)*; f) *dispute over the charges or disconnection costs that must be paid to a company before a non-household customer’s supply is reconnected (section 47(2)(b) WIA91)*.

⁵⁷ Tra queste vi rientrano: a) *appeals on the transfer of private sewers and pumping stations (see our guidance on transfer of private sewers appeals) (section 105B WIA91)*; b) *a dispute over a refusal to allow private sewers and drains to be connected to public sewers, or a dispute over an unreasonable requirement to inspect the drain or sewer before allowing a connection (sections 102 & 105 WIA91)*; c) *dispute over the reasonableness of a company’s refusal or the reasonableness of its requirements for a connection (section 106 WIA91)*; d) *dispute over the charges and deposit requirements for providing a sewer (requisition) (sections 98 & 99 WIA91)*; e) *dispute over a proposal or refusal to adopt sewers or sewage disposal works, or a dispute about the conditions in an adoption agreement (section 104 WIA91)*; f) *disputes between sewerage services companies about the terms of a bulk discharge agreement (section 110A WIA91)*.

⁵⁸ Oltre a quelle citate vi sono anche problematiche relative a: a) *the plumbing services (typically dealt with by water companies, who are responsible for the enforcement of the Regulations within their water supply areas)*; b) *insurance for water supply pipes (typically dealt with by the Financial Conduct Authority and the Prudential Regulation Authority)*; c) *waste management (typically dealt with by the Environment Agency)*; d) *vehicle leasing (typically dealt with by the British Vehicle Rental and Leasing*

- A5.21 A completamento del descritto modello di tutela degli utenti del settore idrico, in occasione del recepimento della direttiva ADR, il Governo inglese e, in particolare, l'attuale *Department for Business, Energy and Industrial Strategic*⁵⁹ ha avviato una consultazione, conclusasi nel 2015⁶⁰, che ha portato all'introduzione di un'ulteriore procedura ADR ("*an additional alternative dispute resolution scheme*").
- A5.22 Si tratta del *Water Redress Scheme* (di seguito: *WATRS*) che opera nel rispetto dei principi della direttiva ADR così come recepiti nel documento "*The Alternative Dispute Resolution for Disputes (Competent Authority and Information) Regulation 2015*"⁶¹ e incorporati nella *Specifica di Programma* redatta dai rappresentanti delle industrie del settore idrico, dal *CCWater*, dall'*Ofwat* oltre che dal *Citizens Advice* (associazione rappresentativa dei consumatori).
- A5.23 Il *WATRS* offre agli utenti uno strumento equo, imparziale, facilmente accessibile, gratuito e alternativo alla giurisdizione ordinaria finalizzato a ricomporre quel numero di controversie che non hanno trovato una soluzione soddisfacente per l'utente tramite i predetti *Stages* entrando così in una fase di stallo, c.d. *disputes deadlocked*⁶².
- A5.24 L'istituzione del *WATRS* è stata fortemente auspicata dal *Water UK* (organizzazione rappresentativa, anche a livello europeo, di gran parte dei gestori idrici del Regno Unito) che, nel suo contributo alla consultazione avviata nel 2014 dal *Department for Business, Energy and Industrial Strategic* (vd. *supra* punto A5.21), evidenziava come l'esistenza di *disputes deadlocked* potesse essere ascritta all'assenza di un organismo che, affiancandosi al ruolo decisorio dell'*Ofwat*, fosse in grado di fornire agli utenti del settore una soluzione vincolante per ogni problematica.
- A5.25 La proposta di istituire un nuovo organismo ADR è stata anche ispirata dall'esperienza maturata in Scozia dove già dal 2008 è possibile per gli utenti del settore idrico accedere a un servizio indipendente ADR messo a disposizione dello *Scottish Public Service Ombudsman* che si occupa, in ultima istanza, dei reclami relativi a molteplici settori, compreso quello idrico⁶³.

Association, BVRLA); e) fish farming (typically dealt with by the Centre for Environment, Fisheries & Aquaculture Science (CEFAS) and the Environment Agency).

⁵⁹ Fino al luglio 2016 era denominato *Department for Business, Innovation and Skills*.

⁶⁰ Per maggiori approfondimenti sui quesiti della consultazione e sui contributi inviati dagli *stakeholder* si rinvia al sito del *Department for Business, Energy and Industrial Strategic*, consultabile sul sito www.gov.uk

⁶¹ "*Statutory Instruments 2015 No. 542 Consumer protection*", entrato in vigore il 9 luglio 2015 e consultabile sul sito www.legislation.gov.uk.

⁶² Per ulteriori approfondimenti si rinvia al documento "*Policy paper Alternative dispute resolution for consumers*", consultabile sul sito www.gov.uk.

⁶³ Si tratta di un servizio indipendente, gratuito e "*confidential*" che può essere attivato dall'utente solo dopo aver seguito la "*Scottish Water's complaints procedure*", e comunque entro 12 mesi dall'avvenuta conoscenza della problematica oggetto del reclamo. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al sito www.scottishwater.co.uk.

- A5.26 La possibilità di accedere al WATRS è sempre subordinata al previo invio del reclamo scritto al gestore (*Stage 1 e 2*) e al CCWater (*Stage 3*)⁶⁴, e interessa le controversie che il CCWater (o l'Ofwat) “*is unable to settle*”. Inoltre, il WATRS può essere attivato dall'utente solo per risolvere le controversie legate a:
- a) fatture, pagamenti e recupero di eventuali indennizzi;
 - b) misurazione dei consumi;
 - c) servizi di approvvigionamento idrico;
 - d) servizi di fognatura;
 - e) gestione e apertura di nuovi allacciamenti idrici e/o fognari (nella misura in cui queste non rientrino nell'ambito decisionale dell'Ofwat);
 - f) vendite fraudolente (*mis-selling*)⁶⁵;
 - g) altre problematiche “*which have been the subject of an internal company complaint procedure*”⁶⁶.
- A5.27 A presidio del corretto funzionamento, del grado di indipendenza, dell'efficacia e integrità del WATRS è posto un Comitato, c.d. *Panel ADR*, composto da tre membri di cui un rappresentante dell'Ofwat, un rappresentante del CCWater e un rappresentante delle aziende idriche che agiscono in modo indipendente e non nell'interesse delle organizzazioni e degli enti di appartenenza. Le singole controversie sono invece affidate ad un *independent adjudicator*.
- A5.28 Il WATRS è amministrato dal *Centre for Effective Dispute Resolution* (di seguito: CEDR), organismo indipendente senza scopo di lucro la cui *mission* istituzionale è “*to cut the cost of conflict and create choice and capability in dispute prevention and resolution*”.
- A5.29 Alla luce delle suddette modifiche e integrazioni si può affermare che l'ordinamento inglese offra oggi agli utenti del settore idrico una tutela articolata su diversi livelli, come avviene attualmente in Italia per il settore dell'energia elettrica e del gas, che si sviluppano sia in senso “verticale” per soggetti incaricati della gestione del reclamo e risoluzione dell'eventuale controversia, sia in senso “orizzontale” in virtù delle specifiche competenze investigative e/o decisionali dell'Ofwat piuttosto che investigative e di assistenza individuale del CCWater, ovvero, in ultima istanza, conciliative del WATRS. A tutti i livelli l'utente può agire direttamente oppure può essere

⁶⁴ “WATRS is only open to customers after they exhaust their water company's formal written complaint procedure and CCWater has been involved”. Si veda www.watrs.org.

⁶⁵ Il rischio del *mis-selling* è legato in particolar modo all'apertura del mercato dell'idrico alla concorrenza e riguarda in particolare i soggetti più vulnerabili del mercato, indotti ad esempio a cambiare il proprio fornitore o le condizioni contrattuali del servizio sulla base di informazioni non veritiere fornite, direttamente o indirettamente, dalla stessa impresa fornitrice del servizio. In tal senso si veda il documento approvato nel 2015 dal Governo inglese “*A better deal: boosting competition to bring down bills for families and firms*”, pubblicato sul sito www.gov.uk, **Errore. Riferimento a collegamento ipertestuale non valido.** in cui si sottolinea l'importanza di assicurare alle *small business* “*a further protections, for example, to protect them from mis-selling, ensure more transparent prices and to make switching easier*”.

⁶⁶ Per ulteriori approfondimenti si rinvia alle “*Water Redress Scheme Rules*”, edizione 2017, pubblicate sul sito www.watrs.org.

rappresentato da un proprio delegato di fiducia o da una Associazione dei consumatori.

- A5.30 Dal punto di vista comparativo è interessante evidenziare che l'elevata trasparenza e la facile reperibilità, sia sui siti *internet* delle *water and sewerage companies* sia direttamente sul documento di fatturazione dei consumi idrici, delle informazioni concernenti il procedimento da seguire, i soggetti istituzionali a cui l'utente può rivolgersi per la gestione del reclamo e/o la risoluzione delle controversie nonché dei tempi entro cui il reclamo deve essere gestito, consentono di tenere alto il grado di capacitazione dell'utente.
- A5.31 In tale direzione milita anche la scelta effettuata dall'*Ofwat* e dal *CCWater* di pubblicare sui propri siti *internet* informazioni dettagliate sul "*complaints and disputes process*", relativo ai casi di rispettiva competenza, nonché alcuni esempi di *strategic cases closed*.
- A5.32 Un'ulteriore strategia seguita dal Regolatore inglese è quella di incentivare le aziende idriche a migliorare la qualità del proprio servizio clienti e a garantire una rapida, oltre che adeguata, gestione del reclamo o risoluzione della controversia⁶⁷.
- A5.33 A tal fine l'*Ofwat* ha introdotto nel 2010 un sistema di rilevazione del grado soddisfazione degli utenti analogo a quello previsto per dall'Autorità nel TIQV⁶⁸: il c.d. "*Service Incentive Mechanism*"⁶⁹ che misura "*how well customers feel a company did when they contacted them, and how many times customers had to contact a company about something that went wrong or to make a complaint*"⁷⁰ e interessa solo gli utenti (per lo più *household*) "*unable to choose their water and wastewater service provider*".

⁶⁷ Dalle indagini condotte dal *CCWater* emerge che nel 2016 circa il 94,2% dei reclami sono stati risolti "*at the first stage of the company procedure*". Per ulteriori approfondimenti si veda il *Report 2015-2016 "Compliant to Water Companies England and Wales"*, disponibile sul sito *internet* del *CCWater*.

⁶⁸ Si veda punto 1.10.

⁶⁹ Per ulteriori approfondimenti si veda il documento: "*Service incentive mechanism – guidance for collating customer service information for calculating the SIM score*", disponibile sul sito *internet* dell'*Ofwat*.

⁷⁰ Per un confronto comparativo sulle performance delle aziende idriche inglesi in materia di gestione dei reclami si veda il sito www.discoverwater.co.uk.