

DELIBERAZIONE 1 FEBBRAIO 2018

56/2018/E/IDR

AVVIO DI UNA INDAGINE CONOSCITIVA IN MERITO AI RECLAMI E ALLE SEGNALAZIONI TRASMESSI ALL'AUTORITÀ DAGLI UTENTI DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

L'AUTORITÀ DI REGOLAZIONE PER ENERGIA RETI E AMBIENTE

Nella 1005^a riunione del 1 febbraio 2018

VISTI:

- la direttiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che istituisce un “Quadro per l’azione comunitaria in materia di acque”;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM (2007) 725 del 20 novembre 2007, recante “I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo”;
- la comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni COM (2014) 177 del 19 marzo 2014, recante “Comunicazione relativa all’iniziativa dei cittadini europei «Acqua potabile e servizi igienico-sanitari: un diritto umano universale L’acqua è un bene comune, non una merce»;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, come successivamente modificata e integrata (di seguito: legge 481/95);
- il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (di seguito: d.lgs. 286/99);
- il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante Codice del Consumo, come successivamente modificato e integrato;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 ;
- la legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge finanziaria per il 2008” (di seguito: legge 244/07);
- il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (di seguito: decreto legge 201/11), come convertito nella legge 22 dicembre 2011 n. 214 e, in particolare, l’articolo 21;
- il decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106;
- il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (di seguito: decreto legge 1/12) convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;
- il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito nella legge 11 novembre 2014, n. 164;

- la legge 4 agosto 2017, n. 124 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” (di seguito: legge 124/17);
- la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (di seguito: legge Bilancio 2018);
- il decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 2001, n. 244;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999, recante lo “Schema generale di riferimento per la predisposizione della Carta del Servizio Idrico Integrato” (di seguito: d.P.C.M. 29 aprile 1999);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012 (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012), recante “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 201/11, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214”;
- la deliberazione dell’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (di seguito: Autorità) 28 dicembre 2012, 586/2012/E/com, recante “Prima direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato”;
- la deliberazione dell’Autorità 7 agosto 2014, 410/2014/E/com, con la quale è stato avviato un procedimento per una migliore e più efficiente gestione delle controversie;
- la deliberazione dell’Autorità 23 dicembre 2015, 655/2015/R/idr, recante “Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono”, nonché il suo Allegato A (di seguito: RQSII);
- la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2015, 664/2015/R/idr, recante “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio MTI-2”;
- la deliberazione dell’Autorità 5 maggio 2016, 218/2016/R/idr, recante “Disposizioni per l’erogazione del servizio di misura del servizio idrico integrato a livello nazionale” (di seguito: deliberazione 218/2016/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 29 novembre 2016, 695/2016/A, recante “Modifiche all’organigramma e al regolamento di organizzazione e funzionamento dell’Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, di cui alla deliberazione 657/2016/A”;
- la deliberazione dell’Autorità 25 maggio 2017, 358/2017/A, recante “Rendicontazione delle attività, svolte dall’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico nel periodo aprile 2016 – aprile 2017, nell’ambito del quadro strategico per il quadriennio 2015/2018”;
- la deliberazione dell’Autorità 7 settembre 2017, 622/2017/E/idr, recante “Avvio di procedimento per l’estensione al settore idrico del sistema di tutele definite per i consumatori e utenti dei settori dell’energia elettrica e del gas regolati dall’Autorità”;
- la deliberazione dell’Autorità 28 settembre 2017, 665/2017/R/idr, recante “Approvazione del testo integrato corrispettivi servizi idrici (TICSI), recante i criteri di articolazione tariffaria applicata agli utenti” (di seguito: deliberazione 665/2017/R/idr);

- la deliberazione dell’Autorità 21 dicembre 2017, 897/2017/R/idr, recante “Approvazione del testo integrato delle modalità applicative del bonus sociale idrico per la fornitura di acqua agli utenti domestici economicamente disagiati” (di seguito: deliberazione 897/2017/R/idr);
- la deliberazione dell’Autorità 21 dicembre 2017, 900/2017/E/idr, recante “Estensione dell’avvalimento di Acquirente Unico S.p.a. al settore idrico, in attuazione della deliberazione dell’Autorità 622/2017/E/idr”;
- la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2017, 917/2017/R/idr, recante “Regolazione della qualità tecnica del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI)”;
- la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2017, 918/2017/R/idr, recante “Aggiornamento biennale delle predisposizioni tariffarie del servizio idrico integrato”;
- la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2017, 920/2017/A, recante “Modifica della denominazione dello “Sportello per il consumatore di energia” in “Sportello per il consumatore Energia e Ambiente”;
- deliberazione dell’Autorità 21/2017/A, recante “Approvazione del nuovo assetto organizzativo dell’Autorità per l’energia elettrica il gas e il sistema idrico, in vigore dal 1 febbraio 2017”, in particolare l’Allegato B (di seguito: deliberazione 21/2017/A);
- il documento per la consultazione 3 agosto 2017, 603/2017/R/idr “Direttive per l’adozione di procedure per il contenimento della morosità nel servizio idrico integrato - inquadramento generale e primi orientamenti”;
- la deliberazione dell’Autorità 55/2018/E/idr, recante “Approvazione della Disciplina transitoria per l’estensione al settore idrico del sistema di tutele definite per i consumatori e utenti dei settori dell’energia elettrica e del gas regolati dall’Autorità”.

CONSIDERATO CHE:

- l’articolo 21, commi 13 e 19, del decreto legge 201/11, ha trasferito all’Autorità “*le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici*”, precisando che tali funzioni “*vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all’Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481*”;
- la legge 481/95 prevede che l’Autorità:
 - a. persegue, nello svolgimento delle proprie funzioni, “*la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza nel settore dei servizi di pubblica utilità, (...) nonché adeguati livelli di qualità nei servizi medesimi in condizioni di economicità e di redditività, assicurandone la fruibilità e la diffusione in modo omogeneo sull’intero territorio nazionale, definendo un sistema tariffario certo, trasparente e basato su criteri predefiniti, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori*” (articolo 1, comma 1);

- b. *“emana le direttive concernenti la produzione e l'erogazione dei servizi da parte dei soggetti esercenti i servizi medesimi, definendo in particolare i livelli generali di qualità riferiti al complesso delle prestazioni e i livelli specifici di qualità riferiti alla singola prestazione da garantire all'utente, sentiti i soggetti esercenti il servizio e i rappresentanti degli utenti e dei consumatori, eventualmente differenziandoli per settore e tipo di prestazione [...]” (articolo 2, comma 12, lettera h));*
- c. *“valuta reclami, istanze e segnalazioni presentate dagli utenti o dai consumatori, singoli o associati, in ordine al rispetto dei livelli qualitativi e tariffari da parte dei soggetti esercenti il servizio nei confronti dei quali interviene imponendo, ove opportuno, modifiche alle modalità di esercizio degli stessi ovvero procedendo alla revisione del regolamento di servizio [...]” (articolo 2, comma 12, lettera m));*
- d. *“controlla che ciascun soggetto esercente il servizio adotti, in base alla direttiva sui principi dell'erogazione dei servizi pubblici del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 gennaio 1994, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 43 del 22 febbraio 1994, una carta di servizio pubblico con indicazione di standard dei singoli servizi e ne verifica il rispetto” (articolo 2, comma 12, lettera p));*
- e. *“controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili [...]” (articolo 2 comma 12, lettera g));*
- f. può *“irrogare sanzioni amministrative pecuniarie in caso di inosservanza dei propri provvedimenti o in caso di inottemperanza dei soggetti esercenti il servizio alla richieste di informazioni o a quelle connesse all'effettuazione dei controlli ovvero nel caso in cui le informazioni e i documenti acquisiti non siano veritieri”(articolo 2, comma 20, lettera c));*
- l'articolo 2, comma 22, della legge 481/95, stabilisce, altresì, che le *“pubbliche amministrazioni e le imprese sono tenute a fornire all'Autorità, oltre a notizie e informazioni, la collaborazione per l'adempimento delle relative funzioni”;*
- l'articolo 3, comma 1, del citato d.P.C.M. 20 luglio 2012, descrive le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici trasferite *ex lege* all'Autorità, in particolare:
 - “a) [l'Autorità] definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio (...), per ogni singolo gestore e vigila sulle modalità di erogazione del servizio stesso (...);*
 - “l) [l'Autorità] tutela i diritti degli utenti, anche valutando reclami istanze segnalazioni, secondo quanto disposto dall'art. 2, comma 12, lettera m) della legge 14 novembre 1995, n. 481 e determinando ove possibile obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti stessi”;*
- ai sensi del d.P.C.M. 29 aprile 1999: *“il gestore fornisce un servizio continuo, regolare e senza interruzioni. La mancanza del servizio può essere imputabile solo ad eventi di forza maggiore , a guasti e a manutenzioni necessarie per il*

corretto funzionamento degli impianti utilizzati e per la garanzia di qualità e di sicurezza del servizio, fornendo adeguate e tempestive informazioni all'utenza";

- l'articolo 1, comma 72, della legge 124/17 consente all'Autorità di avvalersi di Acquirente Unico anche per il settore idrico, prevedendo, che *"l'Autorità [...] garantisce [...] il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione per tutti i settori oggetto di regolazione e controllo da parte della medesima Autorità, a beneficio dei clienti finali e degli utenti dei predetti settori, anche avvalendosi della società Acquirente unico Spa"*.

CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:

- l'articolo 2, comma 12, lett. p), della legge 481/95, attribuisce all'Autorità il potere di controllare che ciascun soggetto esercente il servizio adotti una carta di servizio pubblico con indicazione di *standard* dei singoli servizi e di verificarne il rispetto;
- in particolare, la Carta dei servizi è il documento, adottato in conformità allo schema generale di riferimento, recato nel d.P.C.M. 29 aprile 1999, nonché alla normativa in vigore, in cui sono specificati i livelli qualitativi attesi per i servizi erogati e le loro modalità di fruizione, incluse le regole di relazione tra utenti e gestore (articolo 1, comma 1, della RQSII);
- l'art. 2, comma 461, della legge 244/07, prevede *"l'obbligo per il soggetto gestore di emanare una Carta della qualità dei servizi, da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, recante gli standard di qualità e di quantità relativi alle prestazioni erogate [...], nonché le modalità di accesso alle informazioni garantite, quelle per proporre reclamo e quelle per adire le vie conciliative e giudiziarie nonché le modalità di ristoro dell'utenza, in forma specifica o mediante restituzione totale o parziale del corrispettivo versato, in caso di inottemperanza;*
- per effetto del combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'articolo 11, del d.lgs. 286/99, il suddetto schema generale delle Carte dei servizi resta applicabile sino a diversa disposizione adottata dalla competente Autorità, la quale, ai sensi dell'articolo 8, del decreto legge 1/12, definisce gli specifici diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori medesimi;
- con la deliberazione 655/2015/R/idr, l'Autorità ha avviato una prima fase di regolazione della qualità nel settore idrico, avente ad oggetto la qualità contrattuale del servizio idrico integrato e dei singoli servizi che lo compongono, con cui in particolare ha:
 - definito livelli specifici e generali di qualità contrattuale del SII, mediante l'individuazione di tempi massimi e standard minimi di qualità, omogenei sul territorio nazionale, per le prestazioni contrattuali da assicurare all'utenza oltre alle modalità di registrazione delle prestazioni fornite dai gestori su richiesta dell'utenza medesima;

- individuato gli indennizzi automatici da riconoscere all'utente per tutte le prestazioni soggette a *standard* specifici di qualità nel caso di mancato rispetto dei tempi necessari per l'effettuazione delle prestazioni per cause riconducibili al gestore;
- previsto l'introduzione di un meccanismo di penalità per le prestazioni di qualità stimate, ovvero riscontrate, non valide e non conformi;
- con la deliberazione 664/2015/R/idr, recante il Metodo Tariffario Idrico per il secondo periodo regolatorio (MTI-2), l'Autorità ha poi introdotto taluni strumenti incentivanti per il miglioramento della qualità contrattuale e tecnica del servizio, prevedendo un meccanismo di premi/penalità, alimentato da una specifica componente tariffaria, da destinare ad uno specifico fondo per la qualità, che, in sede di prima attivazione, è volto a promuovere e a premiare le *best practices*;
- con la deliberazione 218/2016/R/idr e il relativo Allegato A (di seguito: TIMSII), l'Autorità ha disciplinato la misura d'utenza, prevedendo, tra gli altri, specifici obblighi di installazione, manutenzione e verifica dei misuratori, al fine di assicurare la diffusione, l'adeguatezza e il buon funzionamento dei dispositivi di misura del consumo dell'utenza;
- con le deliberazioni 665/2017/R/idr, 897/2017/R/idr e 917/2017/R/idr, l'Autorità ha implementato la regolazione del settore idrico, approvando – rispettivamente – il Testo integrato corrispettivi servizi idrici (TICSI), il Testo integrato delle modalità applicative del *bonus* sociale idrico per la fornitura di acqua agli utenti domestici economicamente disagiati (TIBSI), la Regolazione della qualità tecnica del SII ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono (RQTI).

CONSIDERATO, ALTRESÌ, CHE:

- con la deliberazione 21/2017/A, l'Autorità ha affidato alla Direzione Tutela Utenti dei Servizi Ambientali, tra l'altro, il compito di:
 - a. curare la progettazione e la realizzazione regolatoria delle modalità di buon funzionamento degli sportelli o analoghi servizi per la gestione dei reclami e delle richieste di informazioni agli utenti dei servizi ambientali regolati;
 - b. predisporre, in collaborazione con le Direzioni dell'Area Ambiente, diffide, intimazioni e ordini di cessazione di comportamenti lesivi sulle materie di competenza, sulla base dei reclami e segnalazioni degli utenti dei servizi ambientali;
 - c. sottoporre agli Uffici competenti casi di criticità e/o di violazioni della regolazione esistente, evidenziati attraverso la gestione dei reclami e dalle segnalazioni degli utenti dei servizi ambientali;
- nel corso dell'anno 2017, la Direzione Tutela Utenti dei Servizi Ambientali ha registrato un progressivo incremento dei reclami e delle segnalazioni trasmesse all'Autorità dagli utenti del SII e, nel fornire al Collegio periodici aggiornamenti

sulla gestione degli stessi, ha evidenziato tra le criticità più ricorrenti quelle relative a:

- a. interruzioni della fornitura del servizio per cause o con modalità non conformi alla normativa vigente e/o ai contratti di utenza;
 - b. ritardi nell'esecuzione di a lavori/allacciamenti connessi a procedure di voltura e/o subentro);
 - c. mancato rispetto della periodicità e trasparenza di fatturazione;
 - d. risposte ai reclami, alle segnalazioni e alle richieste di informazioni degli utenti (mancate risposte, risposte inconferenti/generiche inviate anche utilizzando moduli standard, non adeguata assistenza da parte degli operatori dei *call center*);
- con riferimento alla suddette tematiche a partire dal mese di luglio 2017 è stata, tra l'altro, avviata un'azione di monitoraggio delle interruzioni del servizio dovute al fenomeno dell'emergenza idrica, che ha comportato un ulteriore incremento delle segnalazioni e delle richieste di intervento trasmesse all'Autorità dagli utenti, al fine di valutare il rispetto delle modalità di fornitura da parte dei gestori.

RITENUTO CHE:

- sia opportuno avviare un'apposita indagine conoscitiva in collaborazione con la Direzione *Accountability e Enforcement* per consentire l'acquisizione di informazioni e dati dai gestori interessati, avvalendosi della disponibilità della GdF per:
 - la verifica, anche attraverso l'analisi dei reclami e delle segnalazioni trasmesse all'Autorità, del rispetto da parte dei gestori della normativa vigente del SII in materia di interruzione della fornitura, esecuzione dei lavori, periodicità di lettura, periodicità di fatturazione, riposte ai reclami, alle segnalazioni e alle richieste di informazioni;
 - la valutazione dei presupposti per interventi di natura sanzionatoria e/o regolatoria;
- sia opportuno selezionare i gestori, in base al numero, alla frequenza e alla rilevanza, in termini di disservizi causati all'utenza, dei contenuti delle segnalazioni trasmesse all'Autorità, tenuto anche conto che molte di queste sono state inviate oltre che da singoli utenti, da Associazioni dei Consumatori ed Enti pubblici territoriali;
- sia opportuno prevedere che l'Autorità, possa, sulla base delle ulteriori segnalazioni raccolte nel corso dell'indagine conoscitiva, estendere l'attività di indagine ad ulteriori gestori;
- sia opportuno prevedere che l'indagine conoscitiva si concluda entro il 31 dicembre 2018

DELIBERA

1. di avviare un'indagine conoscitiva in merito ai reclami e alle segnalazioni trasmessi all'Autorità di regolazione per l'energia le reti e l'ambiente dai singoli utenti, dalle Associazioni dei Consumatori e dagli Enti pubblici territoriali, in tema di:
 - a. interruzioni della fornitura del servizio per cause o con modalità non conformi alla normativa vigente e/o ai contratti di utenza;
 - b. ritardi nell'esecuzione di lavori/allacciamenti connessi a procedure di voltura e/o subentro);
 - c. mancato rispetto della periodicità e trasparenza di fatturazione;
 - d. risposte ai reclami, alle segnalazioni e alle richieste di informazioni degli utenti (mancate risposte, risposte inconferenti/generiche inviate anche utilizzando moduli standard, non adeguata assistenza da parte degli operatori dei *call center*);
2. di selezionare i gestori in base al numero, alla frequenza e alla rilevanza, in termini di disservizi causati all'utenza, dei contenuti delle segnalazioni trasmesse all'Autorità e di prevedere, altresì, che l'Autorità possa, sulla base delle ulteriori segnalazioni trasmesse nel corso dell'indagine, estendere l'indagine stessa ad ulteriori gestori;
3. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Tutela Utenti Servizi Ambientali, in collaborazione con la Direzione *Accountability* e *Enforcement* al fine di acquisire dati, documenti e informazioni utili per gli scopi di cui al punto 1, prevedendo a tal fine, e ove opportuno, di avviare attività ispettive;
4. di prevedere che il presente procedimento si concluda entro il termine del 31 dicembre 2018;
5. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità www.arera.it.

1 febbraio 2018

IL PRESIDENTE
Guido Bortoni