

**DELIBERAZIONE 27 MARZO 2014**  
**142/2014/R/IDR**

**AVVIO DI PROCEDIMENTO PER LA REGOLAZIONE DELLA QUALITÀ DEL SERVIZIO IDRICO INTEGRATO OVVERO DI CIASCUNO DEI SINGOLI SERVIZI CHE LO COMPONGONO**

**L'AUTORITÀ PER L'ENERGIA ELETTRICA IL GAS  
ED IL SISTEMA IDRICO**

Nella riunione del 27 marzo 2014

**VISTI:**

- la direttiva 98/83/CE del Consiglio, del 3 novembre 1998 concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano;
- 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”;
- l'articolo 7, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e s.m.i.;
- la legge 14 novembre 1995, n. 481, e sue modifiche ed integrazioni (di seguito: legge 481/95);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 4 marzo 1996, recante Disposizioni in materia di risorse idriche (di seguito: d.P.C.M. 4 marzo 1996);
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 aprile 1999, recante Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato (di seguito: d.P.C.M. 29 aprile 1999);
- il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 (di seguito: d.lgs. 286/99);
- il decreto legislativo 2 febbraio 2001, n. 31 (di seguito: d.lgs. 31/01), come modificato dal decreto legislativo 2 febbraio 2002, n. 27;
- il decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206;
- il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (di seguito: d.lgs 152/06);
- la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (di seguito: legge 244/07);
- la legge 18 giugno 2009, n. 69;
- il decreto legge 13 maggio 2011 n. 70 (di seguito: decreto legge 70/11), come convertito nella legge 12 luglio 2011 n. 106 e, in particolare, l'articolo 10, commi 14 e 15;
- il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, come convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214 e, in particolare, l'articolo 21 (di seguito: decreto legge 201/11);
- il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, come convertito in legge dall'articolo 1 della legge 24 marzo 2012, n. 27 e, in particolare, l'articolo 8;

- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 luglio 2012, Individuazione delle funzioni dell’Autorità per l’energia elettrica e 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 (di seguito: d.P.C.M. 20 luglio 2012);
- la deliberazione dell’Autorità 28 dicembre 2012, 586/2012/R/IDR, recante “Approvazione della prima Direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato” (di seguito: deliberazione 586/2012/R/IDR);
- la deliberazione dell’Autorità 28 febbraio 2013, 86/2013/R/IDR, recante “Disciplina del deposito cauzionale per il servizio idrico integrato” (di seguito: deliberazione 86/2013/R/IDR);
- la deliberazione dell’Autorità 28 febbraio 2013, 87/2013/R/IDR, recante “Avvio di procedimento per la definizione delle condizioni contrattuali obbligatorie inerenti la regolazione della morosità degli utenti finali del servizio idrico integrato e disposizioni urgenti in materia di utenze non disalimentabili” (di seguito: deliberazione 87/2013/R/IDR);
- la deliberazione dell’Autorità 27 dicembre 2013, 643/2013/R/IDR, recante “Approvazione del Metodo Tariffario Idrico e delle disposizioni di completamento” (di seguito: deliberazione 643/2013/R/IDR);
- la deliberazione dell’Autorità 27 febbraio 2014, 73/2014/E/IDR, recante “Avvio di un’indagine conoscitiva sulle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e gestori del servizio idrico integrato”;
- il documento per la consultazione 204/2012/R/IDR del 22 maggio 2012, recante “Consultazione pubblica per l’adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici” (di seguito documento per la consultazione 204/2012/R/IDR);
- il documento per la consultazione 290/2012/R/IDR del 12 luglio 2012, recante “Consultazione pubblica per l’adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici – Il metodo tariffario transitorio” (di seguito documento per la consultazione 290/2012/R/IDR);
- l’accordo della Conferenza Unificata del 26 settembre 2013, ai sensi dell’art. 9, comma 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (di seguito: accordo della Conferenza Unificata).

#### **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” e sopprimendo contestualmente l’Agenzia nazionale per la regolazione e la vigilanza in materia di acqua;
- l’articolo 1, comma 1, della legge 481/95 prevede che l’Autorità ha la finalità di garantire la promozione della concorrenza e dell’efficienza nei 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 sull’intero territorio nazionale, promuovendo la tutela degli interessi di utenti e consumatori, tenuto conto della normativa comunitaria e degli indirizzi di politica generale formulati dal Governo;

- l'articolo 2, comma 12, lettera g), della legge 481/95 prevede che l'Autorità controlla lo svolgimento dei servizi con poteri di ispezione, di accesso, di acquisizione della documentazione e delle notizie utili, determinando altresì i casi di indennizzo automatico da parte del soggetto esercente il servizio nei confronti dell'utente ove il medesimo soggetto non rispetti le clausole contrattuali o eroghi il servizio con livelli qualitativi inferiori a quelli stabiliti nel regolamento di servizio;
- l'articolo 2, comma 12, lettera h) della legge 481/95, stabilisce che l'Autorità 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;
- l'articolo 2, comma 12, lettera m) della legge 481/95, stabilisce che l'Autorità 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 di cui al comma 37;
- il sopradetto articolo 2, comma 37, della legge 481/95 prevede che le determinazioni dell'Autorità di cui al comma 12, lettera h), costituiscono modifica o integrazione del regolamento di servizio predisposto dal soggetto esercente il servizio;
- l'articolo 2, comma 12 lettera n) della legge 481/95, prevede che l'Autorità verifichi la congruità delle misure adottate dai soggetti esercenti il servizio al fine di assicurare la parità di trattamento tra gli utenti, garantire la continuità della prestazione dei servizi, verificare periodicamente la qualità e l'efficacia delle prestazioni all'uopo acquisendo anche la valutazione degli utenti, garantire ogni informazione circa le modalità di prestazione dei servizi e i relativi livelli qualitativi(...);
- l'articolo 2, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012 precisa le finalità che la regolazione del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione a usi misti civili e industriali (di seguito complessivamente indicato come: SII), deve perseguire, tra cui la tutela dei diritti e degli interessi degli utenti e la gestione dei servizi idrici in condizioni di efficienza e garantendo l'equilibrio economico e finanziario della gestione;
- l'articolo 3, comma 1, del citato d.P.C.M. 20 luglio 2012 descrive puntualmente 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”;

- con il documento per la consultazione 204/2012/R/IDR, l’Autorità, presentando i primi orientamenti in tema di regolazione tariffaria del servizio idrico, ha affrontato altresì alcuni temi attinenti alla tutela del consumatore e alla qualità del servizio;
- alla consultazione di cui al precedente alinea hanno partecipato un numero elevato di soggetti portatori di interessi diversi, i cui contributi hanno evidenziato alcune problematiche diffuse nel rapporto utente-gestore del servizio;
- dalle osservazioni al sopracitato documento per la consultazione 204/2012/R/IDR, trasmesse dagli *stakeholder* del settore, sono emerse tra l’altro le seguenti problematiche:
  - a) la parziale o difforme attuazione delle specifiche previsioni di legge concernenti i contenuti obbligatori delle Carte dei Servizi, ed in particolare con riferimento alle forme di tutela dell’utente,
  - b) la scarsa diffusione delle Carte dei Servizi che spesso non vengono adottate dai gestori nonostante le prescrizioni normative e che, in taluni casi, sono redatte sotto forma di brochure informativa dell’azienda, come dimostrato anche dai numerosi casi di esclusione dall’aggiornamento tariffario 2012 e 2013, ai sensi del comma 3.4 della deliberazione 585/2012/R/IDR e del comma 2.4, della deliberazione 88/2013/R/IDR;
  - c) i rapporti tra i gestori del servizio e gli utenti sono disciplinati da contratti di diritto privato contenenti condizioni generali predisposte dai gestori medesimi e da regolamenti di utenza molto diversificati tra loro, che di norma costituiscono parte integrante delle convenzioni stipulate tra l’ente concedente il servizio e il gestore;
  - d) la scarsa conoscenza e consapevolezza da parte dell’utenza, delle condizioni contrattuali e degli standard di qualità presenti nei Regolamenti di fornitura e nelle Carte dei Servizi;
  - e) la presenza di standard qualitativi molto differenti sul territorio in quanto definiti autonomamente dai gestori nelle Carte dei Servizi;
  - f) l’assenza di indennizzi all’utente e la mancata applicazione di sanzioni nel caso in cui le prestazioni dell’esercente siano inadeguate;
  - g) il ricorso a modifiche unilaterali del contratto senza adeguata comunicazione all’utente e con impossibilità di recesso, stante l’esercizio dell’attività di gestione del SII secondo la forma del monopolio naturale;
  - h) la rilevanza della morosità;
  - i) la limitata accessibilità agli sportelli telefonici e quelli aperti al pubblico è un ulteriore elemento di criticità, soprattutto a seguito di processi di aggregazione dei gestori;
- nel rispondere alla sopradetta consultazione alcuni soggetti hanno altresì auspicato un intervento regolatorio dell’Autorità finalizzato a definire misure di tutela dell’utente tra le quali:
  - a) l’elaborazione di standard di qualità e misure d’indennizzo uniformi a livello nazionale, come per gas ed elettricità in quanto si rileva che tali standard abbiano dimostrato un’efficacia nel miglioramento delle performance degli esercenti e una conseguente maggiore soddisfazione dei clienti;

- b) la comunicazione in bolletta degli standard di qualità garantiti dall' esercente, incluse le informazioni sulla qualità dell' acqua destinata al consumo umano, dei relativi indennizzi e delle condizioni contrattuali;
  - c) l' elaborazione di strumenti di controllo più efficaci di quelli attuali, rispetto all' operato dei gestori;
  - d) la creazione di uno sportello presso l' Autorità, simile allo Sportello per il consumatore di energia;
- sono inoltre pervenuti all' Autorità segnalazioni e reclami degli utenti finali del SII nei confronti dei propri gestori, aventi ad oggetto diversi aspetti del rapporto di fornitura, tra cui: la regolare emissione delle fatture; la ricezione delle fatture basate su consumi presunti e i conseguenti onerosi conguagli; l' avvio di procedure di morosità, fino alla sospensione della fornitura, in assenza di un adeguato preavviso all' utente e/o in presenza di reclami o richieste di chiarimento sulla fatturazione o di richieste di rateizzazione del pagamento a cui i gestori non avevano fornito riscontro; il ritardo nell' esecuzione di prestazioni richieste dall' utente.

**CONSIDERATO, INOLTRE, CHE:**

- la Carta dei servizi è il documento, adottato in conformità alla normativa in vigore, in cui sono specificati i livelli qualitativi e quantitativi attesi per i servizi erogati e le loro modalità di fruizione, incluse le regole di relazione tra utenti e gestore;
- con specifico riferimento al SII, il d.P.C.M. 29 aprile 1999 individua lo schema generale di riferimento per le Carte dei servizi di settore;
- per effetto del combinato disposto dei commi 2, 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 legge 481/95 assegna all' Autorità, fra l' altro, anche la funzione di controllare l' adozione delle Carte dei servizi e di verificare il rispetto degli standard in esse contenuti;
- la legge 244/07, all' art. 2, comma 461, dispone 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, al fine di tutelare i diritti dei consumatori e degli utenti dei servizi pubblici locali e di garantire la qualità, l' universalità e l' economicità delle relative prestazioni;
- inoltre, ai sensi della medesima disposizione, gli enti locali devono altresì prevedere un sistema di monitoraggio permanente del rispetto dei parametri fissati nel contratto di servizio e di quanto stabilito nelle Carte dei servizi, svolto sotto la diretta responsabilità dell' ente locale o dell' Ente d' Ambito;
- la legge 69/09, all' art. 30, comma 1, dispone 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;
- ai sensi dell' art. 8, del d.l. 1/12, le Carte di servizio, nel definire gli obblighi cui sono tenuti, fra gli altri, i gestori dei servizi pubblici, anche locali, indicano in modo specifico i diritti, anche di natura risarcitoria, che gli utenti possono esigere nei confronti dei gestori medesimi; le Autorità indipendenti di regolazione e ogni altro ente pubblico, anche territoriale, dotato di competenze di

regolazione sui servizi pubblici, anche locali, definiscono gli specifici diritti di cui alle Carte di Servizio;

- l'accordo della Conferenza Unificata ha formalizzato, ai sensi dell'articolo 2, comma 461, della legge 244/07, linee guida che, pur non vincolanti e residuali rispetto alla regolazione adottata o adottanda da parte delle Autorità indipendenti competenti per settore, rafforzano i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte della qualità, tra cui la previsione di modalità di risoluzione delle controversie per gli utenti.

**CONSIDERATO, INFINE, CHE:**

- il SII è caratterizzato dalla presenza di un elevato numero di gestori e da una varietà di relazioni fra questi e le Regioni, gli Enti d'Ambito e gli enti locali, nonché fra gestori e utenti, che determinano un contesto articolato e complesso;
- l'articolo 2, comma 20, lettera a), della legge 481/95 prevede che l'Autorità, per lo svolgimento delle proprie funzioni, richiede, ai soggetti esercenti il servizio, informazioni e documenti sulle loro attività;
- l'articolo 2, comma 22, della legge 481/95 stabilisce 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.

**RITENUTO OPPORTUNO:**

- al fine di garantire la diffusione, la fruibilità e la qualità del servizio all'utenza in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale, analogamente a quanto previsto per i settori dell'energia elettrica e del gas, avviare un procedimento per l'adozione di provvedimenti in tema di regolazione della qualità del servizio idrico integrato, ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, nell'ambito del quale procedere a:
  - a) definire i livelli minimi e gli obiettivi di qualità del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono;
  - b) definire livelli specifici e generali di qualità dei servizi di distribuzione, misura e di vendita dei servizi idrici e, a tal fine, individuare indicatori di qualità dei servizi medesimi, determinando modalità di registrazione delle prestazioni fornite dagli esercenti su richiesta degli utenti;
  - c) assicurare l'uniformità e la completezza delle modalità di misura dei tempi di esecuzione delle prestazioni richieste dagli utenti al fine di garantire una adeguata qualità del servizio e di introdurre indennizzi automatici da corrispondere agli utenti, in caso di mancato rispetto dei livelli specifici di qualità, che tengano conto della tempestività e della puntualità nell'esecuzione di dette prestazioni;
  - d) determinare gli obblighi di indennizzo automatico in favore degli utenti in caso di mancato rispetto degli standard fissati;
- nell'ambito del procedimento di cui al precedente punto, avviare un'indagine conoscitiva in merito agli standard qualitativi attualmente garantiti agli utenti sulla base delle Carte di servizio adottate dagli esercenti al fine di:
  - a) monitorare e verificare gli standard qualitativi attualmente previsti dalle Carte di servizio e le diverse modalità di applicazione e livello di

- raggiungimento degli standard medesimi, con particolare riguardo all'uso civile domestico per tutte le gestioni dei servizi idrici;
- b) identificare possibili aree di omogeneizzazione e efficientamento degli standard attualmente vigenti per facilitare l'attuazione di standard qualitativi obbligatori e omogenei sul territorio nazionale;
  - c) definire i tempi di applicazione della nuova regolazione, prevedendone un'applicazione graduale, al fine di assicurare ai soggetti esercenti un congruo periodo di tempo per adeguare le modalità operative ed i sistemi informativi facendo fronte agli obblighi da essa derivanti;
- prevedere, ai fini dell'indagine di cui al precedente punto, che possano essere richiesti agli operatori dati ed informazioni ulteriori rispetto a quanto già trasmesso all'Autorità, al fine di disporre di ogni elemento utile all'indagine e alle scelte regolatorie che ne conseguiranno

### **DELIBERA**

1. di avviare un procedimento per l'adozione di provvedimenti in tema di regolazione della qualità del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono;
2. di individuare il responsabile del procedimento nel Direttore della Direzione Sistemi Idrici, conferendo, al medesimo, mandato per il coordinamento dei diversi filoni di attività, come di seguito definiti, nonché per l'acquisizione di tutte le informazioni ritenute necessarie in relazione alle esigenze di conduzione e sviluppo del procedimento;
3. nell'ambito del procedimento di cui al precedente punto 1, di avviare un'indagine conoscitiva in merito ai contenuti delle Carte di Servizio adottate dagli esercenti al fine di:
  - a) verificare gli standard qualitativi attualmente previsti dalle Carte di Servizio, con particolare riguardo all'uso civile domestico;
  - b) verificare le diverse modalità di applicazione degli standard per tutte le gestioni dei servizi idrici;
  - c) identificare possibili aree di omogeneizzazione ed efficientamento degli standard attualmente vigenti al fine di facilitare l'attuazione di standard qualitativi obbligatori e omogenei sul territorio nazionale;
4. di conferire mandato al Direttore della Direzione Consumatori e Utenti, in coordinamento con il Direttore della Direzione Sistemi Idrici dell'Autorità, per gli aspetti inerenti il monitoraggio e la verifica degli standard qualitativi attualmente garantiti agli utenti, per procedere allo svolgimento delle attività conoscitive e istruttorie necessarie alla conduzione dell'indagine di cui al punto 3 lettera a);
5. di conferire mandato al Direttore della Direzione Infrastrutture, Unbundling e Certificazione, in coordinamento con il Direttore della Direzione Sistemi Idrici dell'Autorità per procedere ad effettuare le attività inerenti la regolazione della qualità dei servizi di distribuzione e misura ed adottare uno o più provvedimenti mirati all'adozione di standard generali e specifici e indennizzi automatici obbligatori e omogenei sul territorio nazionale;

6. di conferire mandato al Direttore della Direzione Sistemi Idrici dell'Autorità per procedere ad effettuare le attività inerenti la regolazione della qualità della vendita, nonché dei servizi di captazione, adduzione, potabilizzazione, fognatura e depurazione ed adottare uno o più provvedimenti mirati all'adozione di standard generali e specifici e indennizzi automatici obbligatori e omogenei sul territorio nazionale;
7. di stabilire che, nell'ambito del procedimento possano essere:
  - acquisiti dagli operatori dati e informazioni ulteriori rispetto a quelli già attualmente disponibili presso l'Autorità al fine di disporre di ogni elemento utile all'indagine e alle scelte regolatorie successive all'indagine stessa;
  - pubblicati documenti di consultazione e/o ricognizione, anche al fine di acquisire un riscontro da tutti i soggetti interessati e dalle loro Associazioni rappresentative;
  - convocati incontri tecnici e focus group per approfondimenti specifici;
8. di prevedere che l'indagine conoscitiva sia conclusa entro il 30 settembre 2014;
9. di estendere l'efficacia del presente provvedimento e degli atti conseguenti a tutte le gestioni dei servizi idrici;
10. di trasmettere il presente provvedimento al Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare;
11. di pubblicare il presente provvedimento sul sito internet dell'Autorità [www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it).

27 marzo 2014

IL PRESIDENTE  
*Guido Bortoni*