

**RELAZIONE CONCLUSIVA DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLE
PROCEDURE DI RISOLUZIONE STRAGIUDIZIALE DELLE
CONTROVERSIE TRA UTENTI E GESTORI DEL SERVIZIO IDRICO
INTEGRATO**

12 marzo 2015

Sommario

<i>Executive summary</i>	2
1. <i>Premesse</i>	5
2. <i>Brevi cenni sulla governance del SII e sulle norme riguardanti le procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie in tale settore</i>	6
2.1 <i>Attuale assetto e governance del SII</i>	7
2.2 <i>Normativa di riferimento</i>	8
3. <i>Brevi cenni ad alcune esperienze conciliative nel settore idrico in Europa</i>	13
3.1 <i>Regno Unito</i>	14
3.2 <i>Francia</i>	18
3.3 <i>Portogallo</i>	19
4. <i>I risultati dell'indagine</i>	20
4.1 <i>Metodo di rilevazione dei dati</i>	20
4.2 <i>Dati generali</i>	22
4.3 <i>Dati sull'andamento delle procedure</i>	25
4.4 <i>Informazione sulla disponibilità delle procedure</i>	27
5. <i>Primi riscontri sul campo</i>	28
6. <i>Valutazioni conclusive</i>	30
7. <i>Prospettive</i>	33

Executive summary

Intro La presente relazione chiude l'indagine conoscitiva dell'Autorità, avviata con deliberazione 73/2014/E/idr e avente ad oggetto la previsione da parte dei gestori del Servizio Idrico Integrato (SII) di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie (ADR - *Alternative Dispute Resolution*) a vantaggio degli utenti e la loro attuale diffusione ed effettiva disponibilità e conoscibilità.

A poco più di tre anni dall'attribuzione all'Autorità delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici, tale relazione rappresenta una ricognizione diffusa, su scala nazionale, sul tema ADR per gli utenti del SII.

Dati Le informazioni relative alle procedure di ADR per il settore idrico sono state ricavate dalla più ampia raccolta dati - le cui indicazioni operative sono state diffuse con la determinazione 5/DSID/2014 - connessa alla deliberazione 142/2014/R/idr sulla regolazione della qualità del SII, con particolare riferimento ai contenuti delle Carte dei Servizi.

Con riferimento al biennio 2012-2013, sulla base dei dati trasmessi dagli Enti d'ambito (o altri soggetti competenti) destinatari della raccolta, è emerso che 76 gestori (sui 227 che hanno risposto all'indagine complessiva e che servono circa il 70% della popolazione) hanno messo a disposizione dei propri utenti (proporzionalmente pari, dunque, a circa il 23% della popolazione) almeno una procedura di risoluzione alternativa delle controversie fra quelle indicate nella specifica scheda sulle ADR: conciliazione paritetica, commissione mista conciliativa, mediazione CCIAA o altri organismi *ex d.lgs. 28/10*, altra procedura. Poco meno della metà dei 76 gestori ha comunicato anche informazioni sull'andamento delle procedure di ADR: dai dati trasmessi, emerge che nel 2012 sono pervenute, complessivamente, quasi 1.300 richieste di attivazione di procedure di risoluzione alternativa delle controversie, con una percentuale di accordi pari a circa il 63% delle richieste ricevute. Nel 2013, invece, il totale complessivo delle domande di conciliazione ha fatto registrare un incremento, rispetto all'anno precedente, di circa il 68% per un totale di 2.186 richieste; il tasso di accordi su tali richieste è invece diminuito, attestandosi al 39%. Tale andamento può essere prevalentemente attribuito ad un gestore di grandi dimensioni.

Per quanto riguarda, infine, la previsione da parte dei gestori di almeno un canale di informazione - sito *web* o altro - riguardante la disponibilità di procedure di risoluzione alternativa delle controversie, a vantaggio dei propri utenti, è emerso che circa due terzi dei predetti 76 gestori ha predisposto una informazione sulle ADR, adottando il canale *web* e/o altri canali.

Primi riscontri Dai dati pervenuti emerge, dunque, una disomogenea diffusione di procedure di ADR, sia per tipologia che per utenza servita: ferma restando l'esistenza di alcune significative esperienze di ADR per il settore, seppur numericamente ridotte (solo 5 gestori hanno

ricevuto più di 100 richieste di conciliazione in un anno), la differenza (in negativo) fra il numero di gestori che hanno trasmesso dati sulle conciliazioni rispetto al totale dei partecipanti all'indagine, nonché l'ulteriore differenza (sempre in negativo) fra i primi e coloro che hanno anche comunicato dati sull'andamento delle procedure, potrebbero far concludere per un *deficit* di effettività, anche connesso alla mancanza di informazione per gli utenti in merito all'esistenza di tali procedure. Inoltre, i primi riscontri sul campo da parte degli *stakeholders*, in particolar modo le associazioni dei consumatori, hanno confermato - unitamente a specifici rilievi in merito alla mancata o incompleta adozione, da parte dei gestori, delle Carte dei servizi ai sensi della normativa vigente - anche l'assenza di una sistematica gestione dei reclami da parte dei gestori e la non completa diffusione delle procedure di ADR fra gli utenti del SII.

Prime ipotesi

Sul quadro suesposto influiscono sia l'attuale assetto stratificato e complesso di *governance* del SII, che la normativa frammentaria e disomogenea succedutasi per il settore. Ciò potrebbe comportare la necessità di ricercare soluzioni volte, da un lato, a garantire la disponibilità di almeno una procedura di ADR per ogni utente del SII mediante l'impegno partecipativo dei gestori - in un'ottica di tutela nell'ambito di un servizio erogato in regime di monopolio naturale, con le conseguenti possibili distorsioni dovute alla presenza di asimmetrie informative - e, dall'altro, ad avviare un percorso di *empowerment* dell'utente medesimo in termini di scelta consapevole dell'opportunità di avvalersi di procedure di ADR per risolvere le controversie insorte con il proprio gestore, a valle del reclamo.

Tali interventi potrebbero inserirsi sia nel quadro dell'attività di regolazione della qualità contrattuale del SII - tenuto altresì conto delle norme di legge che, anche intervenendo sulle convenzioni di affidamento, prevedono e rafforzano il contenuto *ADR-oriented* delle Carte dei servizi, la cui adozione è obbligatoria per tutti i gestori del SII - sia nell'ambito dei progetti a sostegno dei consumatori mediante l'utilizzo del fondo sanzioni nonché di specifiche campagne informative.

La prospettiva ipotizzata, che tiene conto anche dell'analisi di alcune esperienze comunitarie sul tema, nonché dei primi riscontri degli *stakeholders*, potrebbe comportare l'introduzione di una procedura di ADR "universale" per gli utenti del SII, anche *online*, analoga al Servizio Conciliazione dell'Autorità operativo nei settori energetici - se non anche l'estensione applicativa del Servizio medesimo, con gli opportuni adattamenti legati alla specificità del settore - in affiancamento ad altre procedure già operative nel SII, che siano in linea con quanto sarà statuito dalla normativa di recepimento della direttiva 2013/11/UE sull'ADR per i consumatori, anche al fine di stimolare un "circolo virtuoso".

Quanto precede fa parte di un più ampio processo di costruzione di un sistema integrato ed organico di tutele per gli utenti del SII che - tenuto conto del complessivo quadro di razionalizzazione in atto per i clienti finali dei settori regolati - comprenda l'intero

complaint process: dal reclamo all'operatore con la fissazione di standard specifici di qualità della risposta al reclamo scritto, all'eventuale successiva trattazione del reclamo mediante lo Sportello per il consumatore fino alle procedure ADR per la risoluzione della controversia, queste ultime anche in una prospettiva di obbligatorietà ai fini dell'azione giudiziale.

In
Europa

In un'ottica comunitaria, la tutela dell'utente mediante strumenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie potrebbe anche essere oggetto delle attività di cooperazione internazionale tra i Regolatori europei dei servizi idrici, di cui al network Wareg - *European Water Regulators*. Dall'analisi delle predette esperienze ADR per il settore a livello comunitario, infatti, è possibile riscontrare la presenza di diversi attori nel sistema - alcuni dei quali istituzionalmente votati alla trattazione e alla risoluzione delle problematiche degli utenti - e, più in generale, una diffusione eterogenea della cultura dell'ADR fra i vari portatori di interessi.

1. Premesse

Con deliberazione 27 febbraio 2014, 73/2014/E/idr (di seguito: deliberazione 73/2014/E/idr)¹, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (di seguito: Autorità o AEEGSI), a poco più di due anni dall'attribuzione delle funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici ad opera dell'articolo 21, commi 13 e 19, del decreto legge 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha avviato un'indagine conoscitiva sulla previsione da parte dei gestori del Servizio Idrico Integrato (di seguito: SII) di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie (ADR - *Alternative Dispute Resolution*) a vantaggio degli utenti e sulla loro attuale diffusione ed effettiva disponibilità e conoscibilità.

Tale indagine si colloca all'interno di una prima fase di interventi condotti dall'Autorità per il SII e volti, fra l'altro, anche al consolidamento delle informazioni del settore, come ribadito in occasione della III Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici del 24 novembre 2014, al fine di preparare il terreno per la predisposizione di interventi, anche di stampo regolatorio, che, in generale, permettano il corretto funzionamento del sistema e, in particolare, fra l'altro, garantiscano le più opportune forme di tutela degli utenti.

Tra tali interventi è opportuno citare il documento per la consultazione 23 dicembre 2014, 665/2014/R/idr², con cui l'Autorità ha espresso orientamenti inerenti alla regolazione della qualità contrattuale del SII, con particolare riferimento alla gestione dei reclami (obblighi di registrazione del reclamo da parte del gestore e tempistica di risposta con fissazione di uno standard specifico e del relativo indennizzo automatico in caso di mancato rispetto), che rappresenta la prima fase necessaria per la risoluzione della problematica insorta con il gestore, funzionale alla eventuale successiva attivazione di strumenti ADR

Il d.P.C.M. 20 luglio 2012 (*"Individuazione delle funzioni dell'Authority dell'energia e del Ministero dell'ambiente in materia di servizi idrici"*), all'articolo 2, comma 1, afferma che le funzioni di regolazione e controllo dei servizi idrici trasferite all'Autorità sono da essa esercitate con i poteri e nel quadro dei principi e delle attribuzioni stabiliti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 (di seguito: legge 481/95) e indica le finalità che la regolazione del SII - ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono, compresi i servizi di captazione e adduzione a usi multipli e i servizi di depurazione ad usi misti civili e industriali - deve perseguire, tra cui la tutela dei diritti e degli interessi degli utenti. In particolare, l'articolo 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, prevede che, nell'ambito delle funzioni predette, rientri anche la raccolta di elementi conoscitivi per la tutela degli interessi degli utenti nonché la definizione di ulteriori programmi di

¹ "Avvio di un'indagine conoscitiva sulle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e gestori del servizio idrico integrato"; deliberazione pubblicata sul sito www.autorita.energia.it in data 28 febbraio 2014.

² "Regolazione della qualità contrattuale del servizio idrico Integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono - Inquadramento generale e linee di intervento",

attività e di iniziative da porre in essere a garanzia di tali interessi, anche mediante la cooperazione con organi di garanzia eventualmente istituiti dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano³.

Con riferimento alle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie nel settore idrico, l'assetto delle esperienze sul territorio è apparso fin da subito alquanto frammentato e disomogeneo, a causa sia della complessità della *governance* del SII - settore caratterizzato dalla presenza di un elevato numero di gestori e da una varietà di relazioni fra questi e gli Enti d'ambito, le Regioni e gli Enti locali, nonché fra gestori e utenti - sia del quadro normativo stratificato.

L'indagine conoscitiva ha dunque lo scopo di delineare lo stato dell'arte sul tema ADR per gli utenti del SII, anche alla luce dell'obiettivo strategico OS19 dell'Autorità, illustrato nell'Allegato A alla deliberazione 15 gennaio 2015, 3/2015/A, recante il "*Quadro strategico per il quadriennio 2015- 2018*" (di seguito: Quadro strategico)⁴. Tale obiettivo strategico, denominato "*Razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie*", prevede, infatti, fra le altre cose, stante la "*graduale estensione delle competenze dell'Autorità al servizio idrico integrato,[...] la necessità di valutare in che termini possano essere estesi a tali servizi gli strumenti di assistenza già operativi per i servizi energetici (gli strumenti a tutela del cliente elettrico e gas in caso di reclami e controversie)*".

2. Brevi cenni sulla governance del SII e sulle norme riguardanti le procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie in tale settore

Appare opportuno, per completezza espositiva e ad ulteriore conferma di quanto in premessa, effettuare un breve riepilogo riguardo alla *governance* del SII nonché alla normativa applicabile alle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie nel SII medesimo, al fine di tracciare un quadro consolidato alla luce del quale poter leggere i dati esposti in seguito e, soprattutto, le conseguenti valutazioni conclusive e prospettive.

³ Per completezza, di seguito si riportano, sinteticamente, le funzioni di regolazione e controllo trasferite all'Autorità ai sensi del d.P.C.M. in argomento: definizione dei livelli minimi e degli obiettivi di qualità del SII, predisposizione di una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra ente affidante e gestore, definizione delle componenti di costo per la determinazione delle tariffe, predisposizione e revisione periodica del metodo tariffario, verifica sulla corretta redazione del piano d'ambito, approvazione delle tariffe predisposte dalle autorità competenti, adozione di direttive per la trasparenza della contabilità e per la separazione contabile e amministrativa dei gestori, espressione di pareri e formulazione di proposte, tutela dei diritti degli utenti anche valutando reclami, istanze e segnalazioni, predisposizione di una relazione annuale al Parlamento e al Governo sull'attività svolta, raccolta ed elaborazione di dati statistici e conoscitivi.

⁴ Pubblicazione nel sito www.autorita.energia.it in data 16 gennaio 2015.

2.1 Attuale assetto e governance del SII⁵

Una prima valutazione in merito al complessivo assetto del SII può ricavarsi dal Blue Book 2014⁶, che effettua un'analisi del quadro complessivo della gestione di tale settore, a 20 anni dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36, recante “*Disposizioni in materia di risorse idriche*” (c.d. “legge Galli”), volta al riordino del SII, poi trasfusa nel d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (c.d. “Codice dell’Ambiente”), recentemente modificato, dal d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (c.d. “decreto Sblocca Italia”), convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

La legge Galli, come è noto, prevedeva l’aggregazione dei servizi in Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), sovracomunali e disegnati su base idrografica anziché amministrativa e, per ciascun ATO, la determinazione di un gestore unico. Il dato che emerge dalla sopra citata fonte dimostra, in estrema sintesi, che, ad oggi, esiste ancora una elevata frammentazione di operatori e realtà molto diversificate fra loro: a testimonianza di ciò, lo studio individua ben 2.189 gestori sul territorio nazionale (pur se ridotti rispetto ai circa 8.000 gestori presenti nel 1994) e cita alcuni casi in cui un solo operatore gestisce oltre 4 milioni di cittadini e altri casi nei quali un gestore fornisce solamente 500 abitanti.

Sempre secondo il Blue Book, gli affidamenti conformi al d.lgs. 152/06 (prima delle modifiche apportate dal d.l. Sblocca Italia) coprono il 70% della popolazione; quasi un quarto dei Comuni italiani, invece, è ancora oggi gestito “in economia” - ossia in via diretta da parte dei Comuni medesimi e non tramite un gestore - per un totale di 6 milioni di abitanti (11% della popolazione). Il restante 19% della popolazione risulta servito da gestioni obsolete o “transitorie”.

Un cenno deve essere fatto al predetto d.l. Sblocca Italia che, modificando alcuni articoli del Codice dell’ambiente, è intervenuto, fra le altre cose, su tempi e modalità dell’affidamento e, dunque, sulla *governance* del SII, (ri)definendo ruoli e responsabilità dei soggetti coinvolti, provando a delineare, pertanto, un quadro più chiaro e, soprattutto, attuale, che potrà costituire una delle chiavi di lettura della presente indagine sulle procedure di conciliazione nel settore idrico.

In particolare, ai sensi del predetto d.l., i compiti di definire il piano delle opere e di affidare il servizio è rimesso agli Enti di governo d’ambito; le Regioni vigilano sulle attività degli Enti di governo d’ambito ed esercitano poteri sostitutivi di commissariamento nei casi di inerzia o inadempienza da parte degli Enti medesimi; l’Autorità ha precisi doveri di vigilanza e segnalazione circa il rispetto dalle procedure e dei tempi; alla Presidenza del consiglio è lasciato, in ultima istanza, il compito di

⁵ L’Autorità ha avuto modo di approfondire il quadro di riferimento del SII nell’ambito, fra gli altri, del documento per la consultazione 22 maggio 2012, 204/2012/R/idr, recante “*Consultazione pubblica per l’adozione di provvedimenti tariffari in materia di servizi idrici*” e connesso al procedimento avviato con la deliberazione 1 marzo 2012, 74/2012/R/IDR.

⁶ Ottava edizione, a cura della Fondazione Utilitatis, in collaborazione con Federutility, Anea e con la partecipazione di Invitalia, presentato a Roma il 14 maggio 2014.

nominare commissari ad acta. All'Ente di governo d'ambito (peraltro non ancora individuato da ben 5 Regioni, a seguito della soppressione delle AATO⁷) dovranno partecipare obbligatoriamente tutti gli Enti Locali ricadenti nel medesimo ATO. Inoltre, ribadendo il principio di unicità della gestione, nel caso in cui l'ATO coincida con il territorio regionale, è consentito l'affidamento del SII in ambiti territoriali non inferiori agli ambiti corrispondenti alle Province o alle Città metropolitane; tuttavia, sono fatte salve le gestioni in forma autonoma esistenti nei Comuni montani con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. In ultimo, quantomeno ai fini della presente indagine, l'Ente d'ambito stabilisce la forma di gestione del servizio, scegliendo fra quelle previste dall'ordinamento europeo⁸, predisponendo all'uopo una convenzione che regoli il successivo rapporto con il gestore, sulla base delle convenzioni-tipo, con relativi disciplinari, adottate dall'Autorità⁹.

2.2 Normativa di riferimento

Per completare il perimetro all'interno del quale poter analizzare e valutare l'attuale assetto delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie nel SII, occorre tener presente quale sia la normativa, comunitaria e nazionale, riguardante la tematica delle ADR, a sua volta inquadrabile nell'ambito del complesso fenomeno di tutela del

⁷ Le Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (AATO) sono state soppresse ai sensi dell'art. 1, comma 1 *quinquies*, del d.l. n. 2/10, convertito in legge n. 42/10. Contestualmente, è stato attribuito alle Regioni il compito di assegnare le funzioni già assegnate alle AATO (fra le quali, la scelta del gestore tramite convenzione, secondo lo schema di convenzione-tipo elaborato dalla Regione), con propria legge, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Le scelte compiute a livello regionale, però, non hanno ancora pienamente condotto verso modelli dotati degli auspicati caratteri di omogeneità sul territorio nazionale: vi sono infatti alcune Regioni che, dopo aver consolidato un'organizzazione con più ATO, sono passate all'aggregazione di compiti e funzioni su scala regionale (ATO regionale); altre, che avevano adottato tale soluzione fin dall'inizio, l'hanno confermata; altre ancora hanno mantenuto l'organizzazione con più ATO all'interno del territorio regionale.

⁸ Concessione a terzi assegnata per mezzo di procedura ad evidenza pubblica (gara), costituzione di un partenariato pubblico-privato con gara per la scelta del socio privato (società mista), gestione pubblica del servizio (*in house providing*).

⁹ L'articolo 10, comma 14, lettera b), del d.l.70/11 - confermato dall'art. 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012 - assegna all'Autorità il compito di "*predispo[re] una o più convenzioni tipo di cui all'articolo 151 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152*" per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori; lo stesso comma, alla lettera f), attribuisce all'Autorità il correlato potere di impartire "*a pena di inefficacia, prescrizioni (...) sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito territoriale ottimale e i gestori del servizio idrico integrato*". Tali interventi normativi, peraltro avvalorati dal d.l. Sblocca Italia, hanno determinato il passaggio del settore da una regolazione prevalentemente demandata alle convenzioni di gestione, stipulate a livello locale, ad una regolazione imperniata sulle disposizioni introdotte da un regolatore indipendente di carattere nazionale.

consumatore/utente di un settore di mercato non liberalizzato, avente ad oggetto un bene di rilevanza primaria quale è l'acqua¹⁰.

La normativa comunitaria più recente in materia di ADR è senza dubbio rappresentata dalla 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 (Direttiva sull'ADR per i consumatori)*”, la quale, trasversalmente per tutti i settori di consumo, prevede che gli Stati membri debbano garantire ai consumatori di poter accedere ad organismi ADR di qualità per trattare in modo efficace, equo, indipendente e trasparente le eventuali controversie per la fornitura di servizi e beni con il proprio venditore¹¹. In altre parole, l'obiettivo principale della direttiva è di contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e, per il raggiungimento di tale finalità, si vuole garantire un elevato livello di protezione dei consumatori, consentendo loro di attivare, su base volontaria, procedimenti stragiudiziali - gestiti da organismi ADR - per risolvere eventuali controversie sorte per la fornitura di beni o servizi. La direttiva in argomento, che gli Stati membri devono recepire entro il prossimo luglio, pone dunque le basi per la concretizzazione, presso ciascun fornitore di beni o servizi al consumatore (con esclusione, fra gli altri, oltre ai settori della salute e dell'istruzione, anche dei servizi non economici di interesse generale¹²), di quella che si potrebbe definire come

¹⁰ Nella direttiva 2000/60/CE, il legislatore europeo fonda l'istituzione di “*un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque*”, innanzitutto, sulla considerazione che “*L'acqua non è un prodotto commerciale al pari degli altri, bensì un patrimonio che va protetto, difeso e trattato come tale*”.

¹¹ La direttiva, di fatto, rendendo vincolanti alcuni dei principi qualitativi elaborati al livello UE mediante le raccomandazioni 98/257/CE e 2001/310/CE, stabilisce una serie di requisiti di qualità che si applicano a tutte le procedure ADR seguite da un organismo ADR notificato alla Commissione Europea. Gli Stati membri devono recepire la direttiva entro il 9 luglio 2015. L'Italia ha già provveduto a includere nella Legge di delegazione europea - II semestre, fra gli altri, i criteri guida per il Governo per il recepimento della direttiva sull'ADR per i consumatori (legge 7 ottobre 2014, n. 154, recante “*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre*”).

¹² I Servizi d'Interesse Economico Generale (SIEG), forniti dietro compenso, sono assoggettati alle norme europee in materia di mercato interno e concorrenza. Tuttavia, possono essere autorizzate deroghe per garantire il rispetto dell'interesse generale. Alcuni dei SIEG hanno una dimensione europea, in particolare le grandi imprese di rete (i servizi postali, le telecomunicazioni, i trasporti, i servizi d'approvvigionamento di luce e gas), e sono disciplinati da un quadro normativo europeo specifico. Inoltre, è possibile applicare a tali servizi le norme europee in materia di appalti pubblici, protezione dell'ambiente e dei consumatori; i servizi non economici, quali la polizia, la giustizia e i regimi legali di sicurezza sociale non sono assoggettati ad una normativa europea specifica, né alle norme del mercato interno e della concorrenza (Comunicazione della Commissione Europea al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, che accompagna la comunicazione “Un mercato unico per l'Europa del XXI secolo”, 20 novembre 2007). Le previsioni del diritto eurounitario hanno fortemente influenzato, nel corso del tempo, tanto la normativa quanto la giurisprudenza nazionale in materia di affidamento delle concessioni di servizi pubblici, in particolare per quanto concerne i SIEG in questione, categoria che corrisponde, sul piano nazionale, a quella dei servizi pubblici a rilevanza economica (*ex multis*, Corte Cost. n. 325 del 2010) e nel cui novero figura il servizio idrico integrato, per costante giurisprudenza costituzionale (*ex multis*, Corte Cost. nn. 50 e 67 del 2013) e per le stesse

un'uniforme garanzia (minima) di disponibilità di procedure di risoluzione delle controversie a vantaggio del consumatore, anche a valle di un primo contatto con il fornitore (di norma, tramite reclamo) e nel rispetto di requisiti di accessibilità, efficienza ed efficacia.

In questo percorso di individuazione della normativa attinente all'indagine in oggetto, secondo un principio espositivo di gradualità (per quanto concerne sia la derivazione - comunitaria o nazionale - della norma, sia la portata applicativa - trasversale, settore idrico, ADR - della norma medesima), è necessario riportare ciò che la legge istitutiva dell'Autorità (legge 481/95) prevede a proposito di procedure di conciliazione e che, dunque, vale anche per il SII, stante l'estensione applicativa di tale legge al settore idrico (come già anticipato, il d.P.C.M. che ha trasferito le competenze per il settore all'Autorità ne ha previsto l'esercizio con i poteri e nel quadro dei principi e delle attribuzioni stabiliti dalla legge 481/95). L'articolo 2 comma 24, lettera b) dispone che, *“con uno o più regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 400/88, siano definiti i criteri, le condizioni, i termini e le modalità per l'esperimento di procedure di conciliazione o di arbitrato in contraddittorio presso l'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, ai sensi dell'art. 2, comma 4, lettera a), della legge 580/93; 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”*. Ad oggi, i regolamenti in argomento non sono stati emanati.

Per quanto concerne, specificamente, la materia della risoluzione alternativa delle controversie per il settore idrico, merita un approfondimento la legge 24 dicembre 2007, n. 244 (di seguito: legge 244/07) - *“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)”* - che, all'art. 2 comma 461, dispone che gli enti locali, in sede di stipula dei contratti di servizio, debbano prevedere l'obbligo per il soggetto gestore di emanare una Carta dei servizi, da redigere e pubblicizzare in conformità ad intese con le associazioni di tutela dei consumatori e con le associazioni imprenditoriali interessate, 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, sempre ai sensi della predetta legge 244/07, 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'ambito territoriale ottimale, con la partecipazione delle associazioni dei consumatori ed aperto alla ricezione di*

previsioni del diritto europeo (direttiva 2000/60/CE, Considerando n. 15, ove si afferma che *“La fornitura idrica è un servizio di interesse generale”*).

osservazioni e proposte da parte di ogni singolo cittadino". Con tale norma, dunque, la disponibilità effettiva di procedure conciliative a favore degli utenti assurge a contenuto obbligatorio della Carta del servizio, che, come è noto, è il documento, adottato in conformità alla normativa in vigore, in cui sono specificati i livelli di qualità qualitativi e quantitativi attesi per i servizi erogati e le loro modalità di fruizione, incluse le regole di relazione tra utenti e gestore.

A proposito delle Carte dei servizi, può essere utile citare sin d'ora la normativa che, con specifico riguardo all'oggetto della presente indagine, contribuisce a rafforzare l'interrelazione fra la predetta effettiva disponibilità delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie e la disciplina del rapporto fra utente e gestore. Relativamente al SII, innanzitutto, il d.P.C.M. 29 aprile 1999 individua lo schema generale di riferimento per le Carte dei servizi di settore, alla cui adozione *"sono tenuti gli enti e le aziende che, a diverso titolo, gestiscono o forniscono il servizio idrico"*¹³. Per effetto del combinato disposto dei commi 4 e 5 dell'articolo 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, lo schema generale delle Carte dei servizi può essere rivisto dalle autorità indipendenti afferenti il servizio, ove risulti scarsamente efficace allo scopo.

Il contenuto delle Carte dei servizi, con particolare riferimento alle procedure di conciliazione, è stato ulteriormente integrato per mezzo della legge 18 giugno 2009, n. 69, che, all'articolo 30, recante *"Tutela non giurisdizionale dell'utente dei servizi pubblici"*, nei fatti, rafforza il portato normativo di cui alla precedente legge 244/07, stabilendo, al comma 1, che le Carte medesime debbano prevedere la *"possibilità, per l'utente o per la categoria di utenti che lamenti la violazione di un diritto o di un interesse giuridico rilevante, di promuovere la risoluzione non giurisdizionale della controversia, che avviene entro i trenta giorni successivi alla richiesta"*, con eventuale ricorso a meccanismi di sostituzione del soggetto erogatore inadempiente.

L'articolo 30, al comma 2, al fine di rendere operativo il dettato del comma 1, prevede inoltre che lo schema-tipo di procedura conciliativa ai sensi del medesimo comma 1, da recepire nelle singole Carte dei servizi entro 90 giorni dalla sua adozione, sia predisposto da *"[...] le autorità amministrative che svolgono la propria attività nelle materie contemplate dal codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, e dalla legge 31 luglio 1997, n. 249, nell'autonomia garantita dai rispettivi ordinamenti, nonché, per i servizi pubblici o di pubblica utilità non regolati dalle medesime autorità, esclusi i servizi pubblici locali, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione [...]"*.

¹³ L'obbligo dell'adozione della Carta è fra i contenuti minimi inderogabili delle convenzioni di gestione del SII ai sensi, fra l'altro, anche dell'articolo 151, comma 2, lett. f) del Codice dell'ambiente. In generale, la redazione della Carta dei servizi è obbligatoria per determinati soggetti erogatori di servizi pubblici, ai sensi del "Codice del consumo", d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

Ai sensi dell'art. 8 del d.l. 24 gennaio 2012, n.1, infine, 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.

Sempre in tema di Carte dei servizi, può essere utile, per completezza, citare anche l'accordo, formalizzato in sede di Conferenza Unificata il 26 settembre 2013, col quale sono state adottate le *“Linee guida relative ai criteri da applicare per individuare i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle carte di qualità dei servizi pubblici locali, con particolare riferimento al ruolo delle Associazioni dei consumatori, ai sensi dell'articolo 2, comma 461 della legge 24 dicembre 2007, n. 244”*. Tale documento, pur non vincolante e residuale rispetto alla regolazione adottata o adottanda da parte delle Autorità indipendenti competenti per settore, rafforza i principi e gli elementi minimi da inserire nei contratti di servizio e nelle Carte della qualità, tra cui l'attivazione di un sistema di monitoraggio con il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e la previsione di modalità di risoluzione delle controversie per gli utenti. Ancora una volta, dunque, è messa in risalto, dai medesimi *stakeholders*¹⁴, l'importanza delle procedure conciliative a vantaggio degli utenti dei servizi pubblici locali, ivi incluso il SII.

A conclusione di questo *excursus*, infine, un breve cenno va fatto anche alla normativa regionale - chiamata, peraltro, a riassegnare le funzioni delle *ex* AATO a seguito della loro soppressione - per quanto concerne la tutela degli utenti del SII e, più specificamente, la materia conciliativa. Alcune Regioni, infatti, hanno istituito appositi organismi, anche composti da associazioni dei consumatori, con il compito di presidiare e contribuire, all'interno di una o più ATO, alle attività in tema di tutela dei consumatori, comprese quelle inerenti alla promozione ed allo svolgimento di procedure di ADR (anche sul modello paritetico, di cui al successivo capitolo 4) per la risoluzione delle controversie fra gli utenti e i gestori che operano negli ATO di competenza¹⁵.

¹⁴ Le linee guida sono, infatti, frutto della collaborazione tra il Tavolo Permanente di Coordinamento Istituzionale CNCU (Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti)-Stato-Regioni e l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani). Gli obiettivi generali erano stati condivisi con il Ministero dello Sviluppo Economico nell'ambito della XII sessione programmatica CNCU-Regioni del 24 e 25 gennaio 2012 (avente come obiettivi l'attuazione legge 244/07 e l'attivazione di un processo di lavoro comune per rilanciare la partecipazione civica).

¹⁵ Si può citare il Lazio che, con legge regionale n. 26 del 1998, ha istituito, nei singoli ATO provinciali, gli OTUC (Organismi di Tutela degli Utenti e dei Consumatori) con funzioni di coordinamento d'ambito. Come si evince dal sito web www.regione.lazio.it, *“Tali organismi esaminano e verificano tutti i reclami e le segnalazioni degli utenti che non risultano soddisfatte dalle iniziative assunte o dalle risposte fornite dai soggetti gestori e propongono alla Provincia ed ai soggetti gestori le necessarie iniziative a tutela degli interessi degli utenti. Gli stessi organismi forniscono, inoltre, alla Consulta degli utenti e dei consumatori di cui all'articolo 10 della stessa legge regionale n. 26/98, informazioni statistiche sui reclami, sulle istanze e sulle segnalazioni degli utenti, singoli o associati in ordine alle modalità di erogazione del servizio”*. La Consulta, sulla base delle segnalazioni degli OTUC, promuove iniziative e

3. *Brevi cenni ad alcune esperienze conciliative nel settore idrico in Europa*

In linea generale, il panorama della regolazione dei servizi idrici in Europa è estremamente variegato sul piano della *governance* di settore, delle competenze dei regolatori e dei modelli di regolazione adottati. Diversi Paesi in Europa hanno scelto di mantenere le competenze di regolazione del settore in capo a ministeri o agenzie ministeriali, come ad esempio Francia, Grecia o Spagna. Altrove sono stati creati regolatori indipendenti ad hoc per il settore idrico, come ad esempio in Regno Unito, in Portogallo unitamente alla prerogativa per i rifiuti, oppure si è attribuita competenza alle Autorità preposte alla tutela della concorrenza di mercato, ad esempio in Danimarca o Estonia. Altri Paesi, invece, al pari dell'Italia hanno esteso le competenze dei regolatori dell'energia al settore idrico, ad esempio Bulgaria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Ungheria. Tale carattere di eterogeneità si rinviene, altresì, nei modelli di regolazione che non sono uniformi tra loro, basti pensare ad esempio alle metodologie di calcolo delle tariffe o alle tipologie di costo riconosciute in tariffa stessa.

Al fine di rafforzare le attività di cooperazione internazionale tra i Regolatori europei dei servizi idrici, l'Autorità si è fatta promotrice del network Wareg - *European Water Regulators*, che conta, ad oggi, la partecipazione di 19 Paesi, di cui 18 in qualità di Membri e 1 di Osservatore e che ha lo scopo di “*promuovere un coordinamento a livello europeo fra i regolatori del settore idrico, creare un punto di riferimento e di scambio di best practices per favorire gli investimenti, un servizio efficiente e di qualità, la sostenibilità ambientale e la tutela dei consumatori*”¹⁶.

Con riferimento al tema della presente indagine, al fine di poter offrire anche una lettura in chiave euro-comparatistica del fenomeno conciliativo per il settore idrico, potrebbe essere interessante guardare alle più recenti iniziative sul tema ADR avviate per il settore idrico medesimo, da parte degli *stakeholders* o dei Regolatori, in altri Paesi dell'Unione Europea. D'altronde, sono poche, nel panorama comunitario, le realtà analoghe a quella italiana, in cui, cioè, l'Autorità di regolazione per i settori energetici - che ha predisposto uno strumento conciliativo *in house* a vantaggio dei clienti finali di energia elettrica e gas naturale - ha anche competenze per il settore idrico¹⁷.

formula proposte agli organismi di gestione e controllo del SII. Ogni OTUC è composto da rappresentanti delle associazioni dei consumatori presenti nella Consulta medesima.

¹⁶ Comunicato stampa AEEGSI 28 aprile 2014 in www.autorita.energia.it.

¹⁷ Alla luce di quanto riportato all'interno dell' “*Annual Report on the results of monitoring the internal electricity and natural gas markets in 2013*”, in 12 Stati membri (sugli allora 27 UE più la Norvegia) lo strumento di ADR a vantaggio dei consumatori di energia è all'interno dell'Autorità di regolazione. Di questi, Irlanda, Malta, e Ungheria presentano un unico Regolatore con competenze sia nei settori energetici che in quello idrico.

Peraltro, sempre a livello europeo, l'ultima indagine in tema di disponibilità di strumenti di ADR negli Stati membri è del 16 ottobre 2009¹⁸: tale indagine ha, comunque, una portata trasversale, in quanto l'attenzione è incentrata sui meccanismi ADR (sia comunicati alla Commissione Europea dagli allora 27 Stati membri, sia individuati autonomamente dagli autori della ricerca) e non su singoli settori; il settore idrico è infatti trattato unitamente a *energy* e *heating* e, sulla base dei dati trasmessi, riferibili all'anno 2008, le controversie relative ai tre settori rappresentano il 3% del totale.

Di seguito, sono dunque riportate alcune esperienze europee in materia di ADR per il servizio idrico e, a dimostrazione di un assetto disomogeneo anche a livello comunitario, si potrà notare che gli attori coinvolti, nonché i protagonisti delle iniziative sul tema, sono molteplici: il Regolatore e gli *stakeholders*, come nel Regno Unito (che, per la complessità del fenomeno, è trattato più diffusamente e nel dettaglio); i soli *stakeholders*, principalmente le imprese del settore, come in Francia; infine, specifiche *non judicial courts* a valle dell'intervento dell'ombudsman¹⁹ o del Regolatore e a fianco di *arbitration centres* delle associazioni dei consumatori, in Portogallo.

3.1 Regno Unito

L'assetto del fenomeno conciliativo nel settore idrico del Regno Unito²⁰ appare di grande interesse ai fini della presente indagine, in quanto fa registrare, oltre al sostegno programmatico degli organi governativi (connesso all'attuazione della direttiva 2013/11/UE), anche un'intensa attività da parte dei gruppi rappresentativi sia dei consumatori che delle imprese operanti nel settore idrico, nonché da parte dell'Autorità di regolazione Ofwat su mandato di specifiche norme di legge.

Le società fornitrici del settore idrico in Inghilterra e Galles, infatti, nella prima metà del 2014, hanno avviato i lavori per predisporre un servizio indipendente di ADR, per controversie fra operatori e consumatori domestici (con un limite di valore di massimo

¹⁸ “DG SANCO - Study on the use of Alternative Dispute Resolution in the European Union, Final Report, Submitted by Civic Consulting of the Consumer Policy Evaluation Consortium (CPEC)”, in ec.europa.eu.

¹⁹ L'ombudsman è, in generale, una figura di garanzia (di natura pubblica o privata) a tutela del cittadino: di norma, l'ombudsman è infatti destinatario dei reclami del cittadino medesimo che il soggetto che eroga un servizio non abbia accolto in prima istanza. Oltre all'attività di risoluzione della singola controversia, che l'ombudsman svolge tramite l'esercizio di poteri più o meno ampi (a seconda della normativa vigente o dell'atto costitutivo), il suo operato è solitamente rivolto anche al miglioramento del rapporto fra consumatore e operatore, per mezzo, fra le altre cose, di apposite segnalazioni ai soggetti pubblici (nazionali e internazionali) competenti, per l'efficientamento della normativa e della regolazione applicabili al settore di cui si occupa. L'area di competenza dell'ombudsman può riguardare un singolo settore (ad esempio, *Le médiateur national de l'énergie* francese) o più settori (ad esempio, l'*Ombudsman services UK* che si occupa di energia, telecomunicazioni, copyright e proprietà).

²⁰ Il Regno Unito ha scelto un modello peculiare per la gestione del servizio idrico: proprietà privata delle reti ed erogazione del servizio affidata ad aziende private, sotto la supervisione del Regolatore Ofwat (*The Water Services Regulation Authority*).

10.000 £) e non domestici (soglia di valore di 25.000 £). L'iniziativa è stata resa nota nel giugno 2014 nell'ambito del complessivo contributo reso dal Water UK²¹ (organizzazione rappresentativa, anche a livello europeo, di gran parte dei fornitori idrici del Regno Unito) alla consultazione del marzo 2014 pubblicata dal *Department for Business, Innovation and Skills (BIS) - UK Government*, in vista sia del recepimento della predetta direttiva 2013/11/UE sull'ADR per i consumatori che dell'entrata in vigore del coevo Regolamento ODR²².

Da tali osservazioni, emerge, preliminarmente, che le predette società fornitrici avrebbero ricevuto circa 150.000 reclami scritti all'anno e gran parte di essi sarebbe stata risolta dalle società medesime.

A tal proposito, può essere opportuno approfondire brevemente le fasi principali del *complaint process* per gli utenti dei servizi idrici del Regno Unito: come si evince dal sito *web* dell'Ofwat - www.ofwat.gov.uk - il Regolatore, di norma, non si occupa della trattazione dei reclami dei singoli consumatori, poiché tali reclami sarebbero in prima istanza gestiti dal fornitore locale e, in seconda battuta e in caso di risposta insoddisfacente, dal CCWater (organismo rappresentativo dei consumatori; *"the independent organisation that represents customers' interests and is responsible for dealing with customer complaints and enquiries"*, per citare la definizione che ne dà l'Ofwat). Quest'ultimo è accessibile gratuitamente, ha poteri investigativi e può risolvere la problematica *"on an informal basis"*. Può, inoltre, segnalare al consumatore che, per quel reclamo, è possibile rivolgersi all'Ofwat, in quanto trattato direttamente dal Regolatore medesimo²³.

Nel dettaglio, i reclami sottoponibili all'Ofwat, piuttosto che al CCWater, e comunque, sempre dopo il primo reclamo al fornitore, sarebbero *"those about water and sewerage companies' powers to lay pipes on private land, concerns that the water companies are allegedly breaking their licence conditions or their main water supply or sewerage duties; complaints about anti-competitive behaviour under the Competition Act 1998, for example colluding on pricing or bidding for contracts"* (in sostanza, problematiche afferenti alla posa delle tubazioni, alla violazione delle condizioni e degli obblighi di esercizio del servizio, a comportamenti anti concorrenziali). L'Ofwat, tuttavia, esercita anche poteri decisori con riferimento alla singola controversia. La decisione, che è

²¹ Testo integrale del contributo e gli altri approfondimenti correlati in www.water.org.uk.

²² *"Alternative dispute resolution for consumers: government response to the consultation on implementing the Alternative Dispute Resolution Directive and the Online Dispute Resolution Regulation"*, pubblicato nel novembre 2014, disponibile in www.gov.uk. L'ADR, nella consultazione, è considerata quale alternativa alla giustizia ordinaria, rapida e poco costosa, per le controversie che un consumatore non sia stato in grado di risolvere direttamente con l'operatore tramite reclamo.

²³ Il meccanismo di soluzione della problematica è riassunto nel sito *web* del Water UK: *"When things go wrong, customers expect their water and wastewater suppliers to respond to complaints quickly and fairly - and the current arrangements work well in the large majority of cases. The company has the first opportunity to put things right, with customers being able to ask the Consumer Council for Water, or Ofwat in some limited cases, for assistance if necessary to reach a satisfactory resolution"* (*Water UK briefing on the dispute resolution scheme*).

sempre successiva ad un'istruttoria formale e vincola entrambe le parti, riguarda solamente controversie inerenti a: “*guaranteed standards scheme, water connections, sewerage connections*”. L’Ofwat non può esercitare poteri decisori se la controversia riguarda materie non regolate oppure questioni che possono essere sottoposte alla giustizia ordinaria, quali il risarcimento danni.

Tornando alle osservazioni del Water UK, si evidenzia che, in un limitato numero di casi (pari a circa un centinaio per anno), la singola controversia non sarebbe risolta in modo soddisfacente tramite i predetti strumenti e si collocherebbe, dunque, in una fase di stallo (“*disputes become deadlocked*”). Secondo il Water UK, il motivo principale sarebbe l’assenza di un organismo che, affiancandosi al ruolo decisorio del Regolatore per determinate controversie, possa fornire ai consumatori una soluzione vincolante per ogni problematica. Pertanto, le aziende del settore idrico di Inghilterra e Galles hanno avviato un confronto con gli *stakeholders*, l’Ofwat e il CCWater, per realizzare un nuovo servizio ADR che possa permettere di completare questo sistema di tutele²⁴ (la Scozia non è contemplata perché già dispone di un servizio indipendente di ADR messo a disposizione dallo Scottish Public Service Ombudsman²⁵). Il nuovo meccanismo di ADR, sempre secondo il Water UK, dovrà dunque rappresentare una modalità equa ed effettiva di risoluzione delle controversie, specifica per il settore idrico²⁶, indipendente dalle imprese, alternativa al giudizio ordinario, e le sue decisioni dovranno essere vincolanti per le sole imprese (e non anche per i consumatori); inoltre, sempre a detta del Water UK, i consumatori non dovranno pagare per utilizzare il servizio, che sarà finanziato dalle imprese (magari qualificando tale contributo sulla base del numero di controversie irrisolte). Il limite di valore, infine, sarebbe giustificato alla luce del fatto che le controversie con importi più significativi siano necessariamente da assoggettare allo scrutinio più approfondito tipico del procedimento giurisdizionale²⁷.

²⁴ Sempre per citare il *Water UK briefing on the dispute resolution scheme* (www.water.org.uk): “*However, in a small number of cases, these standard arrangements aren't enough, so water companies, Ofwat and the Consumer Council for Water are working together to develop an additional alternative dispute resolution scheme that will mean that customers will have a final opportunity to resolve their complaint without having to go to court*”.

²⁵ Lo Scottish Public Service Ombudsman si occupa, in ultima istanza, di reclami relativi a molteplici settori; infatti “*it is the final stage for complaints about councils, the National Health Service, housing associations, colleges and universities, prisons, most water and sewerage providers, the Scottish Government and its agencies and departments and most Scottish authorities*” (www.spsso.org.uk).

²⁶ È più volte sottolineato come un organismo trasversale non sia in grado di trattare efficacemente le controversie attinenti ad un settore così peculiare come quello idrico: “*The water companies' view is that a generic ADR scheme, focused on resolving contractual disputes, would not be appropriate for disputes arising in regulated sectors where the decision maker would be required to understand the extensive legislative framework within which regulated companies operate*”.

²⁷ È inoltre interessante citare le modalità di selezione dell’organismo che sarà chiamato a svolgere la procedura ADR: in particolare nel mese di agosto 2014 dovrebbe essere stato emesso una sorta di “bando di gara” (“*invitations to tender*”) indirizzato alle organizzazioni più importanti che si occupano di ADR e la selezione della proposta migliore dovrebbe essere stata effettuata da RWD, una società sussidiaria e interna (“*wholly-owned subsidiary*”) al Water UK, sotto la supervisione di un *panel* di esperti, con il compito di accertare l’indipendenza e l’efficacia dell’organismo medesimo, composto da tre membri

L'avvio dell'operatività della procedura, come si evince da un recente comunicato (12 gennaio 2015) apparso sul sito *web* Water UK, sarebbe previsto per aprile 2015 e, nel medesimo comunicato, sono confermate le caratteristiche dell'organismo di cui si è detto in precedenza: *“independent and free-to-use service; [...] to resolve complaints with their water company, if their complaint cannot be solved by a company's internal complaints procedure or after the intervention of Consumer Council for Water or Ofwat (the dispute reach a deadlock); the scheme will be funded by the water companies but overseen by a completely independent panel”*.

È stato più volte citato l'Ofwat e il potere di trattazione di alcuni reclami e di decisione di talune controversie che la legge inglese assegnerebbe al Regolatore. Alla luce dell'Ofwat *forward programme 2014-2015*²⁸, in particolare il capitolo *“Casework”*, risulta infatti che, come peraltro accennato in precedenza, il potere decisorio *“on disputes, complaints and other cases”* (appunto *“casework”*) deriverebbe da specifiche norme di legge (Competition Act 1998, Enterprise Act 2002 e Water Industry Act 1991). Tale potere decisorio sarebbe stato utilizzato dall'Ofwat con l'obiettivo esplicito, fra gli altri, di creare precedenti volti a migliorare il settore e inviare segnali forti alle società fornitrici per quanto concerne il rispetto dei loro obblighi e l'attuazione delle decisioni medesime. Dal documento programmatico si evince anche l'intento di adeguarsi in anticipo alle previsioni di quello che poi sarebbe stato il Water Act (riforma del settore idrico del maggio 2014)²⁹, sulla base del quale l'Ofwat può adesso esercitare una maggiore discrezionalità nel valutare quali controversie trattenere e quali, eventualmente, devolvere a un *“independent third party adjudicator”* che agisce in vece del Regolatore e sotto la sua guida; tale devoluzione dovrebbe riguardare le controversie di piccola entità e caratterizzate da una maggiore serialità, ciò anche a beneficio sia del consumatore singolo (che potrà così ottenere decisioni più specifiche e soddisfattive per il proprio caso), che del complessivo sistema di tutela (per tutti i consumatori) in quanto l'Ofwat potrà così concentrare le proprie risorse sui c.d.

indipendenti, uno in rappresentanza dell'Ofwat, uno del CCWater, uno delle società idriche, nonché da un rappresentante del *Citizens Advice* (come indicato in www.citizensadvice.org.uk, *“The Citizens Advice service helps people resolve their legal, money and other problems by providing free, independent and confidential advice, and by influencing policymakers”*); l'organismo dovrebbe fornire, dunque, assistenza ai cittadini per problematiche di vario genere) e uno dell'*Institute of Customer Service* (come si evince dal sito www.instituteofcustomerservice.com, *“The Institute of Customer Service is an independent not for profit professional membership body. Its purpose is to help organizations strengthen their business performance by improving their customers' experiences”*); si tratterebbe, dunque, di un organismo che supporta le organizzazioni professionistiche nelle attività inerenti ai consumatori).

²⁸ Preceduto da un apposito *“Draft for consultation”* (chiusura consultazione l'11 febbraio 2014) per la condivisione con gli *stakeholders*; testi integrali, osservazioni e approfondimenti in www.ofwat.gov.uk.

²⁹ *Reform of the water market - the Water Act 2014*. *“The Water Act 2014 received Royal Assent on 14 May 2014. The purpose of the act is to: reform the water industry to make it more innovative and responsive to customers and to increase the resilience of water supplies to natural hazards such as drought and floods; to bring forward measures to address the availability and affordability of insurance for those households at high flood risk and ensure a smooth transition to the free market over the longer term”* (www.gov.uk).

“strategic cases” (“that have the potential to deliver the greatest benefits to all customers”). L’organismo terzo dovrebbe coincidere con quello oggetto della predetta attività di individuazione di un meccanismo ADR svolta dalle associazioni di consumatori e imprese con il sostegno dell’Ofwat medesimo, come meglio specificato dal Regolatore nella consultazione precedente alle linee programmatiche di cui si è detto in precedenza: “*In its Water Bill, the UK Government has proposed to allow us to transfer some of the smaller, routine complaints and disputes that we currently handle to an independent alternative dispute resolution (ADR) scheme. This scheme will be run by an independent provider. It is currently being set up by the companies, with help from the Consumer Council for Water (CCWater), Water UK (the representative body for companies) and us*”.

3.2 Francia

In Francia³⁰, il ruolo del Regolatore (Onema - *Office national de l’eau et des milieux aquatiques*) è prevalentemente incentrato su tematiche tecniche (qualità, parametri tecnici) e ambientali.

Pertanto, le attività di tutela specifica dell’utente idrico francese, con particolare riferimento alle ADR, sembrerebbero frutto, principalmente, dell’iniziativa degli *stakeholders* del settore. Degna di nota, seppur risalente a fine 2009, è infatti la “*Médiation de l’eau*”, procedura ADR per il settore idrico, istituita dal FP2E (*Fédération Professionnelle des entreprises de l’Eau*), organizzazione, quest’ultima, che riunisce gran parte delle imprese francesi operanti nel settore³¹. La *mission* di tale organismo è di avvicinare, in modo indipendente e imparziale, il punto di vista dei consumatori e delle imprese, al fine di individuare soluzioni alle problematiche sottoposte, ferma restando la non vincolatività della decisione finale dell’organismo medesimo. In una prospettiva di lungo termine, invece, il fine dell’attività conciliativa del *Mediateur* è di favorire un miglioramento, a vantaggio dei consumatori, di quegli aspetti del servizio idrico che costituiscono oggetto dei reclami rivolti all’organismo. La procedura è gratuita ed è attivabile dal singolo consumatore nei confronti delle imprese associate nel FP2E, solamente a valle dell’infruttuoso esperimento del procedimento di reclamo interno all’impresa medesima.

³⁰ A seguito della c.d. legge Sapin del 1992, la gestione del servizio idrico è affidata dall’ente locale a seguito di una procedura trasparente ad evidenza pubblica. Fortissima è la prevalenza di aziende private nell’erogazione del servizio; le reti, invece, sono pubbliche.

³¹ Maggiori informazioni in www.mediation-eau.fr e in www.europe-consommateurs.eu.

3.3 Portogallo

È interessante citare, infine, l'esperienza portoghese³² di ADR per il settore idrico, che si può ricavare dal documento *“Request of information by the UN Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation for its report to the 27th session of the Human Rights Council on common violations of the human rights to water and sanitation - Reply of Portugal”*³³.

Il *complaint process* portoghese è suddiviso, a grandi linee, in una fase di reclamo e in una, successiva, di risoluzione della controversia. Il consumatore può infatti inoltrare il proprio reclamo direttamente all'operatore (che è obbligato a rispondere entro 22 giorni), all'Ombudsman portoghese³⁴ oppure al Regolatore (ERSAR - *Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos*). Stando al predetto documento, nel 2013 l'ERSAR avrebbe ricevuto complessivamente circa 4.000 reclami (attinenti anche al settore dei rifiuti, di competenza del Regolatore come accennato in premessa)³⁵: nel 33% dei casi, l'ERSAR avrebbe ravvisato una violazione a danno dell'utente; nel 45%, invece, nessuna violazione (negli altri casi il reclamo è stato considerato inammissibile). Se l'ERSAR ravvisa la sussistenza di una violazione della regolazione, invia una raccomandazione non vincolante all'operatore, con la quale, sostanzialmente, indica all'operatore medesimo come gestire correttamente il reclamo, stimolando così la volontaria soluzione della controversia.

L'Ombudsman avrebbe invece trattato 139 reclami riconducibili a *water and sanitation issues* nel triennio 2009-2011.

Il consumatore può inoltre avvalersi anche di procedure stragiudiziali per la risoluzione della controversia che non si sia conclusa con il reclamo. In particolare, nel 2011 è stato istituito, con legge nazionale, il *Julgados de Paz* (www.conselhodosjulgadosdepaz.com.pt), un particolare *non judicial court* che si

³² In Portogallo, sono tre le modalità di gestione del servizio idrico: gestione diretta, gestione delegata (principalmente a società pubbliche o miste), concessione (società pubbliche, miste o interamente private).

³³ *“The Human Rights Council is an inter-governmental body within the United Nations system responsible for strengthening the promotion and protection of human rights around the globe and for addressing situations of human rights violations and make recommendations on them. It has the ability to discuss all thematic human rights issues and situations that require its attention throughout the year”*. Il Consiglio si riunisce in *regular sessions* non meno di tre volte l'anno. La 27esima sessione, di cui al documento citato, si è svolta dall'8 al 26 settembre 2014. Maggiori informazioni in www.ohchr.org.

³⁴ *Provedor de justiça*, www.provedor-jus.pt.

³⁵ Come si evince dal sito del Regolatore, www.ersar.pt, *“Until 2005, ERSAR (IRAR at the time) received an average of 45 complaints a year. This situation changed significantly with Decree-Law 156/2005, of September 15, and Decree-Law 371/2007, of November 6, which created the obligation for all operators of the water and waste services, regardless of the management model, to possess and make available a complaints book and to send the respective complaint sheets to ERSAR, resulting in a significant increase in complaints handled by ERSAR”*. Se il reclamo è trascritto nel *complaints book*, l'operatore deve inviare l'originale al Regolatore. A seguito di tale previsione, perciò, è aumentato il numero di reclami sottoposti all'ERSAR.

occupa della risoluzione delle controversie di modesta entità “*based on principles of simplicity, adequacy, informality, oral discussion and absolute judicial economy*”. Le parti non devono essere rappresentate necessariamente da avvocati e sono invitate a risolvere la controversia tramite la mediazione; se l’accordo non è raggiunto, viene allestito *an informal trial* nel quale un “giudice” ascolta le parti e prende una decisione finale. Inoltre, le associazioni dei consumatori, col sostegno delle istituzioni governative competenti per la tutela del consumatore, hanno creato appositi *arbitration centres* per la risoluzione delle controversie nei settori consumeristici. La procedura, che è gratuita e veloce, dal 2011 è obbligatoria per il settore idrico se l’utente ne richiede l’esperimento. I *centres* sono dislocati sul territorio (sei a livello regionale e uno centrale); tuttavia, è previsto anche lo svolgimento della procedura in videoconferenza.

4. I risultati dell’indagine

4.1 Metodo di rilevazione dei dati

La raccolta dati, funzionale all’indagine conoscitiva sulle procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie tra utenti e gestori del SII, avviata con la predetta deliberazione 73/2014/E/idr, è stata effettuata all’interno della più ampia raccolta dati - le cui indicazioni operative sono state diffuse con la determinazione 7 aprile 2014, 5/DSID/2014³⁶ - connessa alla deliberazione 27 marzo 2014, 142/2014/R/idr, sulla regolazione della qualità del SII (con particolare riferimento ai contenuti delle Carte dei Servizi)³⁷.

Tale assorbimento è stato determinato da esigenze di: economicità, in un’ottica di coordinamento degli inoltri e delle elaborazioni dei dati, anche per favorirne una più immediata confrontabilità con quelli già in possesso degli uffici dell’Autorità; semplificazione, in particolare con riferimento ai destinatari delle indagini³⁸, al fine di agevolarne i compiti di raccolta presso i vari gestori e di successiva trasmissione dei dati; affinità fra i campi di ricerca e analisi, in quanto le controversie fra utenti e gestori

³⁶ “Definizione delle procedure di raccolta dati ai fini dell’indagine conoscitiva sull’efficienza del Servizio Idrico Integrato e della relativa regolazione della qualità”; determinazione pubblicata sul sito www.autorita.energia.it in data 8 aprile 2014.

³⁷ Deliberazione pubblicata sul sito www.autorita.energia.it in data 28 marzo 2014, recante “Avvio di procedimento per la regolazione della qualità del servizio idrico integrato ovvero di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono”, cui ha fatto seguito il predetto documento per la consultazione n. 665/2014/R/idr,.

³⁸ “Enti d’Ambito o altri soggetti competenti che svolgono le funzioni di programmazione, pianificazione, vigilanza e controllo del servizio idrico integrato in uno o più ATO (ad eccezione delle Province Autonome di Trento e Bolzano)” come indicato nel punto 1 della Determinazione 5/DSID/2014, nonché negli Allegati 1 e 2 alla Determinazione medesima, recanti l’indicazione del complesso dei dati oggetto di trasmissione.

del SII, che possono essere oggetto di procedure di risoluzione stragiudiziale, sono di norma effetto e segnale dell'esistenza di problematiche nell'interfaccia gestore-utente.

Tutto ciò premesso, è stata predisposta, all'interno dell'apposito sistema di raccolta dati *online*, una scheda informativa specificamente riguardante la disponibilità di procedure di risoluzione alternativa delle controversie da parte dei gestori. Il compilatore, dopo aver indicato il canale di conoscibilità di tali procedure a vantaggio dell'utente ("Sito web" e/o "Altro"), avrebbe potuto indicare, per gli anni 2012 e 2013 e per tre tipologie d'utenza (uso civile domestico, uso civile non domestico, altri usi)³⁹, quale fra le procedure presenti nella maschera fossero disponibili per i propri utenti, con ulteriore indicazione dei dati statistici inerenti a domande ricevute, ammesse e non ammesse, nonché alle procedure concluse con accordo e senza accordo.

Di seguito, il dettaglio relativo alle procedure presenti nella scheda informativa:

- "*Conciliazione paritetica*": procedura di risoluzione alternativa delle controversie che si basa su Protocolli d'intesa sottoscritti dal singolo gestore e da una o più associazioni dei consumatori e che si svolge per mezzo di una commissione - istituita presso l'ufficio di conciliazione (a sua volta istituito presso il gestore che ha sottoscritto il Protocollo) - composta da un conciliatore dell'associazione, che rappresenta l'utente, e da un conciliatore che rappresenta il gestore⁴⁰;
- "*Conciliazione CCIAA*": procedura di mediazione/conciliazione svolta presso le Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura, ai sensi del d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28 e s.m.i.⁴¹, nella quale un mediatore terzo e imparziale assiste due o più soggetti nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, anche con formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa;

³⁹ Ai sensi del predetto d.P.C.M. 29 aprile 1999, gli usi sono così distinti: "- uso civile domestico; - uso civile non domestico, inteso come consumi pubblici (scuole, ospedali, caserme, edifici pubblici, centri sportivi, mercati, stazioni ferroviarie, aeroporti, ecc.); - altri usi, relativi ai settori commerciali artigianali e terziario in genere con esclusione di quello produttivo". Tale ripartizione è stata ripresa nel già menzionato Allegato 2 alla suddetta determinazione n. 5/DSID/2014, a proposito della qualità del servizio.

⁴⁰ Nel V Rapporto Annuale "Conciliazioni e Mediazioni" presentato da Consumers' Forum (associazione indipendente di cui fanno parte associazioni di consumatori, imprese industriali e di servizi e loro associazioni di categoria e centri di ricerca, con lo scopo di creare un luogo di confronto sulle tematiche consumeristiche) il 5 giugno 2014 (Report completo in www.consumersforum.it), per la prima volta, sono rappresentati i dati relativi alle conciliazioni paritetiche nel settore idrico (per l'anno 2013). Come esplicitato nel Rapporto, i dati sul SII sono parziali perché "*solamente due aziende hanno partecipato all'indagine*". Elaborando tuttavia tali dati, è emerso che circa l'1,7% delle domande totali di conciliazione ha riguardato il SII; per tale settore, 148 procedure sono state avviate e concluse nel 2013 (89 con esito positivo), mentre 173 erano ancora in corso di trattazione alla data del Report.

⁴¹ "*Attuazione dell'articolo 60 della legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali*".

- “*Conciliazione altri Organismi d.lgs. n. 28/2010*”: procedura di mediazione/conciliazione svolta presso Organismi privati o pubblici, diversi dalle Camere di Commercio, ai sensi del predetto d.lgs. 28/10 e s.m.i.;
- “*Commissione mista conciliativa*”: organismo, di norma, composto dal difensore civico regionale (o da un suo rappresentante), da un membro designato dalle associazioni dei consumatori e da un componente nominato dal gestore⁴², al quale può rivolgersi l’utente che ritenga di aver subito un pregiudizio a causa di un comportamento non conforme a quanto previsto dal Regolamento e/o dalla Carta del Servizio;
- “*Altra procedura*”: procedure di conciliazione diverse da quelle sopra indicate, rese disponibili agli utenti da parte del gestore del SII per la risoluzione alternativa delle controversie eventualmente insorte. I compilatori che hanno optato per questa voce non hanno fornito la specificazione del tipo di procedura predisposta⁴³.

Tale breve specificazione delle procedure indicate nella raccolta permette, inoltre, di fornire un chiarimento in merito al concetto di “disponibilità” della singola procedura: con l’obiettivo di permettere l’indicazione di qualsivoglia tipologia di procedura - per ottenere un quadro più ampio possibile - si è inteso far riferimento non solo alle ipotesi di volontaria predisposizione di una procedura (ad esempio, conciliazione paritetica) da parte del gestore, bensì anche alla mera volontà di quest’ultimo di aderire a procedure preesistenti, se attivate dagli utenti (ad esempio, mediazione/conciliazione *ex* d.lgs. n. 28/10 e s.m.i.), anche in virtù di apposite convenzioni stipulate in tal senso dai gestori medesimi con gli appositi Organismi (ad esempio, accordi con le Camere di Commercio).

4.2 Dati generali

Con riferimento alla raccolta dati di cui alla predetta determinazione 5/DSID/2014, sono pervenute informazioni relative a 227 gestori operanti in 5.048 Comuni, che servono complessivamente circa il 70% della popolazione.

Per quanto concerne la specifica scheda sulle procedure conciliative sono pervenute risposte relative a 76 gestori per ciascun anno di riferimento, ossia 2012 e 2013, che, proporzionalmente, coprono, circa il 23% della popolazione. I restanti 151 gestori non hanno compilato la scheda sulle procedure conciliative: ai fini della presente indagine,

⁴² In alcuni casi la Commissione Mista svolge una sorta di “2^a istanza” a seguito di insoddisfacente esito di una conciliazione paritetica.

⁴³ Da una prima analisi, condotta sui gestori che hanno fornito anche dei dati numerici sull’andamento delle singole procedure, sono emerse tipologie di procedure di risoluzione alternativa delle controversie quali l’arbitrato amministrato presso le *ex* Autorità d’Ambito (nel caso di insussistenza delle condizioni per addivenire ad una bonaria composizione) o particolari protocolli di conciliazione sottoscritti da associazioni di imprese operanti nel settore, il Comune e la Camera di Commercio e la Camera Arbitrale competenti nel territorio.

la mancata indicazione è stata valutata come indisponibilità di procedure. Per i motivi argomentati in precedenza, a proposito del complesso e disomogeneo assetto della *governance* del SII, può essere utile, inoltre, specificare che ad ogni gestore non corrisponde sempre un solo ATO di competenza, bensì è possibile che un gestore sia operativo (e abbia messo a disposizione una o più procedure di ADR) con riferimento a diversi ATO (e anche diverse Regioni) oppure che, viceversa, sullo stesso ATO insistano più gestori.

Sulla base di quanto detto, i dati esposti di seguito, riportati per anno di riferimento, potrebbero essere parziali e suscettibili di revisioni; tuttavia, compito dell’Autorità, quantomeno in queste fasi di prima indagine su specifici aspetti (quale è l’ADR) di un settore di recente attribuzione all’Autorità medesima e caratterizzato da una forte differenziazione a livello territoriale, è quello di analizzare e riportare in modo trasparente i dati raccolti, al fine di effettuare un primo approfondimento sulla tematica in oggetto e valutare le modalità per perfezionare e condurre eventuali ulteriori indagini, a valle dei primi approfondimenti compiuti.

Nel 2012, 76 gestori hanno reso disponibili procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie. Le Regioni complessivamente interessate da tali procedure sono state 15⁴⁴, per un totale di 45 ATO su circa 70.

Nella Tabella 1, è evidenziato il numero di procedure, messe a disposizione da almeno un gestore e per almeno una tipologia d’utenza⁴⁵.

Tabella 1

Procedure di conciliazione - anno 2012 (n. 76 gestori)					
	Conciliazione Paritetica	Commissione Mista Conciliativa	Mediazione CCIAA	Mediazione altri Organismi	Altra procedura
Uso civile domestico	24	16	22	13	35
Uso civile non domestico	20	11	16	7	27
Altri usi	20	13	17	9	30

Dati riferibili a: 15 Regioni, 45 ATO

⁴⁴ Si tratta di Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d’Aosta, Veneto.

⁴⁵ Con riferimento alle procedure di ADR, la classificazione delle tipologie di utenza potrebbe non corrispondere, nelle intenzioni dei compilatori, a quella stabilita dal predetto d.P.C.M. 29 aprile 1999 (nota 39), con particolare riferimento alla non sempre univoca riconducibilità delle Piccole e Medie Imprese alla categoria dei “non domestici” piuttosto che “altri usi”.

In linea generale, nel 2012, i gestori hanno messo a disposizione principalmente procedure diverse (“Altra procedura”) da quelle indicate nominativamente nella scheda da compilare; fra quest’ultime, invece, ha prevalso lo strumento della conciliazione paritetica. Inoltre, sempre nel 2012, 56 gestori hanno indicato la stessa procedura per una o più tipologie di utenza servite. 20 gestori, invece, hanno messo a disposizione dei propri utenti più di una tipologia di procedure. In particolare:

- 8 gestori hanno previsto più procedure per la stessa tipologia di utenza: in 6 casi si trattava di uso civile domestico e in 2 casi di altri usi;
- 12 gestori hanno invece indicato più procedure per tutte e tre le tipologie (uso civile domestico, non domestico e altri usi).

Nel 2013, è emerso che gli utenti appartenenti a 76 gestori (stesso numero del 2012, ma gestori diversi), con copertura su 16 Regioni (rispetto a quelle indicate per il 2012 si è aggiunta la Sardegna), per un totale di 49 ATO (4 ATO in più rispetto al 2012) su circa 70, hanno potuto usufruire di procedure di conciliazione per la risoluzione di controversie. Di seguito (Tabella 2), il dettaglio, analogo a quello fornito per il 2012 nella Tabella 1, relativo al numero di procedure conciliative disponibili, suddivise per tipologia di utenza.

Tabella 2

Procedure di conciliazione - anno 2013 (n. 76 gestori)					
	Conciliazione Paritetica	Commissione Mista Conciliativa	Mediazione CCIAA	Mediazione altri Organismi	Altra procedura
Uso civile domestico	28	16	22	13	32
Uso civile non domestico	23	11	17	6	24
Altri usi	24	13	17	8	27

Dati riferibili a: 16 Regioni, 49 ATO

I dati sopraindicati permettono di rilevare una sostanziale omogeneità rispetto al 2012: si può infatti notare un’identità di numeri per quanto concerne la disponibilità di commissioni miste conciliative, nonché un leggero incremento del ricorso alle conciliazioni paritetiche da parte dei gestori. Anche nel 2013, 56 gestori hanno indicato la stessa procedura per una o più tipologie di utenza servite, mentre 20 gestori hanno messo a disposizione dei propri utenti più di una tipologia di procedure. In particolare:

- 6 gestori hanno previsto più procedure per la stessa tipologia di utenza: in 5 casi si trattava di uso civile domestico e in 1 caso di altri usi;
- 14 gestori hanno invece indicato più procedure per tipologie diverse di utenti: 13 gestori hanno garantito procedure conciliative per tutte e tre le tipologie e in un

solo caso le procedure sono state destinate a due tipologie di utenti (altri usi e uso civile domestico).

4.3 Dati sull'andamento delle procedure

Si premette che non tutti i gestori rispetto ai quali sono state comunicate procedure conciliative per gli anni 2012 e 2013 hanno altresì fatto registrare dati sull'andamento delle procedure medesime. Più nel dettaglio, sono 30 i gestori che, per il 2012, hanno trasmesso tali dati per una o più procedure; nel 2013, invece, i gestori sono 31.

Va evidenziato fin d'ora che alcune incongruenze, ad esempio relative al rapporto fra domande ammesse e concluse, potrebbe derivare anche dalla presenza di procedure pendenti alla fine dell'anno di riferimento o alla data di compilazione dei dati, la cui tracciatura non è stata prevista all'interno della scheda sulle procedure conciliative.

Nella seguente Tabella 3, è riportato il dettaglio relativo alle procedure conciliative per l'anno 2012, suddivise per tipologia, riferibili ai predetti 30 gestori (per complessive 11 Regioni⁴⁶ e 23 ATO⁴⁷) e per tutte le utenze.

Tabella 3

Andamento delle conciliazioni - anno 2012 (n. 30 gestori)					
	Domande ricevute	Domande ammesse	Domande non ammesse	Procedure concluse con accordo	Procedure concluse senza accordo
Conciliazione paritetica	550	445	93	393	31
Commissione Mista Conciliativa	525	398	78	225	89
Mediazione CCIAA	53	48	5	34	12
Mediazione altri Organismi	2	1	1	1	0
Altra procedura	168	167	1	162	4
TOTALE	1.298	1.059	178	815	136

Dati riferibili a: 11 Regioni, 23 ATO

⁴⁶ Abruzzo, Campania, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto.

⁴⁷ Nel dettaglio, è opportuno specificare che su un ATO insistono 5 gestori, su un ATO 4 gestori e su un ATO 2 gestori.

Emerge una prevalenza delle conciliazioni paritetiche e delle procedure presso una commissione mista conciliativa, pur essendo solo 4 i gestori ai quali sono riconducibili i numeri delle prime e solo 6 quelli delle seconde.

Tale primazia potrebbe giustificarsi se si considera che, da un lato, i gestori hanno “investito” su queste procedure, impegnandosi nella sottoscrizione di Protocolli o di accordi per la loro regolamentazione e nello svolgimento, di norma presso propri uffici, delle attività di supporto alla commissione conciliativa; dall’altro lato, le associazioni coinvolte in entrambe le tipologie di procedura costituiscono un importante canale di accesso e attivazione per conto dell’utente.

Appare inoltre positiva la percentuale di ammissibilità delle domande ricevute (quasi l’82%); altrettanto buono il tasso d’accordo, pari a poco meno del 78% del totale delle domande ammesse e a circa il 63% di quelle ricevute.

Nella successiva Tabella 4, sono riportati i dati relativi alle procedure 2013, che, come detto, sono stati raccolti presso 31 gestori, per un totale di 11 Regioni⁴⁸ e 24 ATO⁴⁹.

Tabella 4

Andamento delle conciliazioni - anno 2013 (n. 31 gestori)					
	Domande ricevute	Domande ammesse	Domande non ammesse	Procedure concluse con accordo	Procedure concluse senza accordo
Conciliazione paritetica	1.095	699	385	272	49
Commissione Mista Conciliativa	885	756	23	393	132
Mediazione CCIAA	33	26	7	15	8
Mediazione altri Organismi	2	1	1	1	0
Altra procedura	171	171	0	166	5
TOTALE	2.186	1.653	416	847	192

Dati riferibili a: 11 Regioni, 24 ATO

Si assiste ad un incremento del totale delle domande pervenute nel 2013 rispetto al 2012 e ciò è dovuto principalmente a tre gestori che, per tale anno, hanno comunicato numeri significativi in relazione alle procedure rese disponibili, ossia una conciliazione paritetica e due procedure con commissione mista conciliativa. La percentuale totale

⁴⁸ Abruzzo, Campania, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto.

⁴⁹ Anche nel 2013, si rileva che su un ATO insistono 5 gestori, su un ATO 4 gestori e su un ATO 2 gestori.

(considerati i dati complessivi) di domande ammesse è pari al 76%; il tasso di accordi su domande ammesse è invece di poco inferiore al 53% e non raggiunge il 39% rispetto alle richieste ricevute.

Il dato relativo alle richieste ammesse (e, di riflesso, anche quello riguardante gli accordi) è inferiore rispetto a quello del 2012 e sembrerebbe essere legato, in particolare, ai numeri delle conciliazioni paritetiche, che hanno fatto registrare, da un lato, un notevole incremento di richieste (+99%) e, dall'altro, una diminuzione della percentuale di domande ammesse (circa il 64% nel 2013 a fronte dell'81% nel 2012) imputabile prevalentemente ad un gestore di grandi dimensioni. Per valutare quest'ultimo dato percentuale, è utile sapere che, di norma, nei regolamenti di conciliazione paritetica, i filtri di ammissibilità attengono a vizi di forma della domanda, al mancato rispetto delle tempistiche e al fatto che l'oggetto della specifica controversia non sia riconducibile alle materie conciliabili ai sensi dei regolamenti procedurali.

Per fornire uno spettro più di dettaglio, anche se parziale, appare utile effettuare una breve analisi avente a oggetto le procedure conciliative presso gestori che hanno fatto registrare almeno 20 domande ricevute in un anno per singola procedura. Tale dato può dare un ritorno del grado di incidenza e di effettivo funzionamento del fenomeno conciliativo nel SII, con riguardo, in particolare, alle Regioni e agli ATO interessati ed alla percentuale di popolazione potenzialmente coinvolta. Sono 13 i gestori con più di 20 domande ricevute nel singolo anno solare di riferimento (2012 e/o 2013), con netta predominanza delle procedure paritetica e presso una commissione mista conciliativa, con ambito di competenza che tocca 7 Regioni (Abruzzo, Lazio, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria) e 13 ATO. Solo in Lazio, Puglia e Toscana, sia nel 2012 che nel 2013, e in Sardegna, nel solo 2013, il gestore indicato nella raccolta dati - e competente in un ATO comprendente l'intera Regione (Puglia e Sardegna) o in un ATO specifico all'interno della singola Regione (Lazio e Toscana) - ha ricevuto più di 100 domande di attivazione in un anno.

I 13 gestori coprono, in proporzione, rispetto ai dati relativi all'indagine complessiva, circa il 4% della popolazione, per la quale, è possibile concludere che sia disponibile, dal 2012, almeno uno strumento di conciliazione, e che tale strumento sia stato anche attivato a favore dell'utente e monitorato dal gestore.

4.4 Informazione sulla disponibilità delle procedure

Per quanto concerne il dato relativo al canale di conoscibilità delle procedure di risoluzione alternativa delle controversie nel SII, reso disponibile dal gestore a fini informativi (sito *web* o altro canale⁵⁰), è emerso quanto riportato nella seguente Tabella

⁵⁰ La voce "Altro", riportata sotto "Conoscibilità cliente" nella scheda sulle procedure di ADR sottoposta ai compilatori, potrebbe riferirsi, oltre all'eventuale indicazione delle ADR nelle Carte dei servizi o nei Regolamenti di utenza non resi pubblici tramite sito *web*, anche a canali informativi propri delle associazioni (nel caso delle conciliazioni paritetiche) o dell'Ente d'Ambito o degli Organismi ai quali i

5. La classificazione è stata effettuata sulla base dell'indicazione, da parte del gestore, dell'adozione di una sola (o nessuna) modalità di informazione riguardo alle procedure messe a disposizione dei propri utenti ("indicazione univoca"), oppure di diverse modalità di informazione a seconda del tipo di procedura o di utenza servita ("indicazione differenziata").

Tabella 5

Canale di conoscibilità delle procedure - anni 2012 e 2013							
Anno	Totale gestori	"Indicazione differenziata" per procedura e utenza	"Indicazione univoca" per procedura e utenza	Sito web e Altro canale	Solo Sito web	Solo Altro	No pubblicizzazione
2012	76	9	67	25	13	8	21
2013	76	7	69	26	13	8	22

Con riferimento al 2012, 67 gestori hanno comunicato che per ogni procedura ADR e per ogni utenza interessata la modalità di pubblicizzazione adottata è stata sempre la stessa (oppure non è stata adottata alcuna modalità). In particolare, 25 gestori hanno adottato entrambi i canali informativi (sito *web* e altro canale) mentre 21 gestori non hanno adottato alcun canale, quindi non hanno effettuato nessuna informazione agli utenti. Tenuto conto del totale di 76 gestori per il 2012, i restanti 9 gestori hanno invece evidenziato canali informativi diversi a seconda del tipo di procedura (6), della tipologia di utenze (2) e, infine, del tipo di procedura e dell'ATO di competenza (1).

Nel 2013, invece, sono 69 i gestori che hanno scelto una sola modalità di pubblicizzazione: anche qui, la prevalenza è dei gestori che hanno scelto entrambe le modalità di informazione - *web* e altro - (26) e di quelli che non hanno individuato alcun canale (22). Infine, con riferimento ai 7 gestori rimanenti, rispetto ai 76 totali, 5 gestori hanno evidenziato diversi canali informativi a seconda della procedura e 2 per tipologia di utenza.

5. Primi riscontri sul campo

Alla fine del precedente capitolo 2, si è accennato al ruolo propositivo e di impulso degli *stakeholders* (nel caso delle linee guida ai sensi della legge 244/07, si trattava

gestori hanno scelto di affidarsi per la gestione delle controversie (es. Camere di Commercio), dando risalto, dunque, ad un canale informativo non dipendente dal gestore medesimo, ma considerato ugualmente valido ai fini predetti.

delle associazioni rappresentative dei consumatori domestici) per quanto concerne, in particolare, la predisposizione di strumenti di ADR nel settore idrico.

Sul punto, fin dall'attribuzione delle competenze per il settore, l'Autorità ha avuto modo, anche tramite consultazioni vertenti su tematiche di più ampio respiro o specifici incontri con i soggetti interessati, di raccogliere il punto di vista sulle ADR per il SII degli *stakeholders* medesimi, che, peraltro, costituisce anche un primo riscontro critico "fattuale" dei dati riportati nel precedente capitolo 4.

In particolare, 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 ha partecipato un numero elevato di soggetti portatori di interessi diversi (associazioni, gestori, organismi pubblici, ecc.), i cui contributi hanno evidenziato alcune problematiche diffuse nel rapporto utente-gestore del servizio. Tali osservazioni hanno confermato, fra l'altro, la parziale o difforme attuazione delle specifiche previsioni di legge concernenti i contenuti obbligatori delle Carte medesime, con particolare riferimento alle forme di tutela dell'utente, ivi inclusi la gestione dei reclami e le modalità di accesso a procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie⁵¹.

Più in dettaglio, nella predetta occasione, per un verso, sono state sottolineate l'importanza di quella che sarebbe stata la direttiva 2013/11/UE sull'ADR per i consumatori nonché l'opportunità di dare attuazione all'articolo 2, comma 461, della legge 244/07, per quanto concerne, in particolare, la verifica e il monitoraggio del corretto adempimento delle prestazioni previste nelle Carte dei servizi. Per altro verso, è stata altresì ipotizzata la portata interpretativa dell'art. 8 del d.l. 1/12, per quanto riguarda i rimedi "*anche di natura risarcitoria*" in caso di violazione degli impegni contenuti nelle Carte dei servizi, fra i quali, si suggerisce, potrebbero anche essere indicati i procedimenti stragiudiziali con cui gli utenti medesimi possano segnalare il disservizio e ottenere l'eventuale ristoro previsto.

Per vero, gli *stakeholders* hanno avuto modo di esprimersi a proposito di procedure di ADR per il settore idrico anche nell'ambito di audizioni speciali e consultazioni aventi a oggetto gli strumenti di tutela predisposti a vantaggio dei clienti finali di energia elettrica e/o gas naturale: si tratta, rispettivamente, delle audizioni convocate il 7 ottobre 2014 nell'ambito del procedimento avviato con deliberazione 7 agosto 2014, 410/2014/E/com (pubblicata in www.autorita.energia.it l'11 agosto 2014) "[...] per la razionalizzazione del sistema di tutele dei clienti finali in materia di trattazione dei reclami e risoluzione extragiudiziale delle controversie nei confronti degli operatori dei settori regolati"; delle osservazioni al documento per la consultazione 31 luglio 2014, 377/2014/E/com (pubblicato nel sito *web* dell'Autorità l'1 agosto 2014) riguardante

⁵¹ La disomogeneità della diffusione e dell'accessibilità di strumenti di ADR nel SII, unitamente alle non sempre trasparenti modalità del loro svolgimento, sono state altresì oggetto di specifiche segnalazioni pervenute all'Autorità già all'indomani dell'attribuzione delle competenze nel settore.

*“Misure per ampliare l'accesso e ottimizzare i flussi del Servizio Conciliazione Clienti Energia e orientamenti per efficientare i meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie”*⁵². In tali occasioni, fra le altre cose, è stata più volte sollecitata la necessità di ricercare e valutare soluzioni idonee per estendere al settore idrico, con gli opportuni adattamenti, l'attività dell'Autorità riguardante gli attuali strumenti di conciliazione già disponibili per i settori energetici e in gran parte rodati e sperimentati (Servizio Conciliazione dell'Autorità⁵³ e conciliazioni paritetiche⁵⁴), attuando altresì il disposto della legge 481/95 che sancisce l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione ai fini dell'azionabilità in giudizio della controversia insorta.

Quanto sopra riportato (soprattutto con riferimento alla previsione di un meccanismo obbligatorio di conciliazione e all'attuazione dell'articolo 2, comma 461 della legge 244/07) è stato confermato, in particolare dalle associazioni dei consumatori, in occasione di specifici tavoli tecnici e/o gruppi di lavoro riguardanti tematiche afferenti al settore idrico (ad esempio, nell'ambito del predetto documento per la consultazione 665/2014/R/idr).

6. Valutazioni conclusive

La presente relazione rappresenta una ricognizione diffusa, su scala nazionale, sul tema ADR per gli utenti del SII.

Nei settori energetici, le ADR - e, in particolare, il Servizio Conciliazione dell'Autorità - fanno parte di un sistema di strumenti di tutela più ampio, predisposto dall'Autorità per il trattamento efficiente dei reclami e per la risoluzione stragiudiziale delle controversie dei clienti finali nei confronti degli operatori, in attuazione della normativa comunitaria e nazionale di settore. All'interno di tale sistema di tutele, peraltro oggetto di razionalizzazione per mezzo del procedimento avviato con la predetta deliberazione 410/2014/E/com, possono infatti essere ricondotti, oltre al Servizio Conciliazione, tutti quegli strumenti oggetto di interventi dell'Autorità medesima, volti a regolamentare - in un'ottica di tutela degli utenti e dei consumatori e di un complessivo miglioramento del funzionamento del mercato tramite l'accrescimento della fiducia dei clienti finali e la loro capacitazione - l'intero *complaint process*: dalla fissazione di standard di qualità nella risposta al reclamo da parte dell'operatore alla eventuale successiva trattazione

⁵² Da tale consultazione è poi scaturita la deliberazione 11 dicembre 2014, n. 605/2014/E/com (pubblicata in www.autorita.energia.it il 15 dicembre 2014) avente a oggetto *“Misure per ampliare l'accesso e ottimizzare i flussi del Servizio Conciliazione Clienti Energia e per efficientare i meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie”*.

⁵³ Istituito con deliberazione 21 giugno 2012, n. 260/2012/E/com e s.m.i. (pubblicata in www.autorita.energia.it il 25 giugno 2012), in attuazione dell'art. 44, comma 4, del d.lgs. 1 giugno 2011, n. 93, di recepimento delle Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE (c.d. “Terzo Pacchetto Energia”).

⁵⁴ L'Autorità promuove e sostiene le conciliazioni paritetiche - definite più compiutamente nei precedenti capitoli della presente indagine - tramite la formazione del personale delle associazioni dei consumatori impegnato nelle conciliazioni ed il riconoscimento di un contributo alle associazioni medesime in caso di esito positivo della procedura.

presso lo Sportello per il consumatore⁵⁵ fino al procedimento giustiziale di decisione del reclamo dinanzi all'Autorità⁵⁶. In un quadro complessivo, si inseriscono anche quegli strumenti risultanti da accordi bilaterali tra le associazioni dei consumatori e gli operatori di settore, quali le conciliazioni paritetiche, oggetto di sostegno e monitoraggio da parte dell'Autorità.

Tale sistema di tutele, seppur composto da strumenti diversi fra loro e caratterizzato da criticità già evidenziate all'interno delle linee guida allegate alla deliberazione 410/2014/E/com di cui sopra, permette al cliente finale di essere "accompagnato" nella risoluzione della problematica insorta con il proprio operatore, tramite la predisposizione di vari livelli di tutela effettivi, efficaci e accessibili gratuitamente. Potrebbe, pertanto, essere replicabile, fermi restando gli opportuni approfondimenti normativi, anche con riferimento al SII e nel rispetto della sua specificità, ipotizzando l'introduzione di un analogo meccanismo di risoluzione del predetto *complaint process*, che, da un lato, si inserisca nel quadro degli interventi regolatori che l'Autorità mira a realizzare per il settore aventi a oggetto sia la qualità del servizio sia le convenzioni di affidamento⁵⁷ e che, dall'altro, prenda anche spunto dalle esperienze comunitarie riassunte in precedenza, le quali, su tale meccanismo - e sulla professionalità e specializzazione di attori diversificati, protagonisti delle singole fasi del processo - sembrerebbero fondare il loro sistema di tutele per gli utenti dei servizi idrici.

Quanto precede si colloca nell'ambito del predetto obiettivo strategico OS19 del Quadro strategico dell'Autorità che, tra l'altro, prevede la valutazione dell'estensione al SII degli strumenti di tutela già operativi per i servizi energetici, in un contesto di razionalizzazione complessiva.

Guardando all'indagine oggetto della presente relazione e, dunque, alla specifica tematica delle ADR, i dati raccolti hanno permesso di trarre alcune prime conclusioni

⁵⁵ Lo Sportello per il consumatore di energia dell'Autorità, gestito in collaborazione con Acquirente Unico, ha lo scopo di dare informazioni, assistenza e tutela ai clienti finali e ai consumatori-produttori di energia elettrica e gas, mettendo a disposizione un canale di comunicazione diretto, in grado di assicurare una tempestiva risposta a reclami e richieste di informazioni. Clienti finali, consumatori-produttori di energia e associazioni che li rappresentano, quando non abbiano ricevuto dall'operatore una risposta soddisfacente ad una segnalazione di disservizio o irregolarità, possono inviare i reclami all'Autorità attraverso lo Sportello. Lo Sportello, acquisite le necessarie ulteriori informazioni presso gli esercenti interessati, fornirà le indicazioni necessarie per la soluzione delle problematiche lamentate.

⁵⁶ Deliberazione 18 maggio 2012, n. 188/2012/E/com e s.m.i. (pubblicata in www.autorita.energia.it il 23 maggio 2012). La procedura, originariamente riservata alle controversie fra operatori, dal 1° luglio 2015 sarà infatti accessibile anche dal *prosumer* (produttore-consumatore di energia elettrica), per le sole controversie in qualità di produttore, previo esperimento del tentativo di conciliazione presso il Servizio dell'Autorità se titolare di impianto fino a 0,5 MW.

⁵⁷ Deliberazione 25 settembre 2014, n. 465/2014/R/idr, pubblicata sul sito www.autorita.energia.it in data 26 settembre 2014, recante "Rinnovazione del procedimento avviato con deliberazione dell'Autorità 412/2013/R/idr, per la predisposizione di una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra enti affidanti e gestori del servizio idrico integrato". Tale rinnovazione si è resa necessaria a seguito dell'entrata in vigore del d.l. Sblocca Italia, recante, fra l'altro, "Norme in materia di gestione di risorse idriche. Modifiche urgenti al decreto legislativo 3 aprile 2016, n. 152 [...]".

sia in merito all'effettiva previsione da parte dei gestori del SII di procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie a vantaggio degli utenti, sia riguardo all'attuale diffusione ed effettiva disponibilità e conoscibilità di tali procedure.

In linea generale, a parte talune esperienze di ADR efficaci e consolidate messe a disposizione da alcuni gestori, 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. I dati suesposti, comunque, non rappresentano la totalità del Paese e della popolazione e, nella loro parzialità, non forniscono altresì un quadro omogeneo in materia, anche a causa della frammentarietà normativa e della differenziazione territoriale (soprattutto gestionale) che caratterizzano il SII.

Neppure a livello comunitario è possibile riscontrare un indirizzo comune fra gli Stati membri, per motivazioni analoghe a quelle precedenti e principalmente riconducibili, pertanto, alla presenza di diversi attori nel sistema - alcuni dei quali istituzionalmente votati alla trattazione e alla risoluzione delle problematiche degli utenti - e, più in generale, alla diffusione più o meno ampia della cultura dell'ADR fra i vari portatori di interessi.

Tuttavia, l'assetto del SII, la lettura della normativa attributiva dei poteri dell'Autorità in tale settore in un'ottica di tutela dell'utente, l'esperienza dell'Autorità medesima maturata, per i settori energetici, nella tutela del consumatore e, segnatamente, nella predisposizione e promozione di strumenti ADR, gli spunti ricavabili dalle eterogenee esperienze europee sopra citate (soprattutto in chiave partecipativa dei soggetti coinvolti a vario titolo e nelle varie fasi di un ideale *complaint process*) e, infine, le osservazioni degli *stakeholders* per come sintetizzate in precedenza, sono tutti elementi che impongono un'interpretazione dei dati suesposti non solo analitica, ma anche proattiva e volta, cioè, all'individuazione di un percorso potenziale di sviluppo del fenomeno conciliativo nel SII.

Più in particolare, vale anche per la presente indagine l'approccio seguito dall'Autorità nell'illustrazione dei primi orientamenti sul tema della regolazione della qualità contrattuale del SII, di cui al documento per la consultazione 665/2014/R/idr. Tale approccio, infatti, ha previsto l'analisi prioritaria della normativa vigente, una ricognizione delle criticità riscontrate durante gli ultimi due anni di regolazione (intuitivamente non replicabile per le ADR), la valutazione delle risultanze dell'indagine conoscitiva condotta ai sensi della predetta deliberazione 142/2014/R/idr (fonte di dati anche per la presente indagine), l'utilizzo, ove possibile e nel rispetto della specificità del settore idrico, delle soluzioni adottate con l'analoga regolazione per i settori energetici. Ciò anche in funzione del raggiungimento di un obiettivo generale "in comune" fra gli interventi di regolazione della qualità (con particolare attenzione ai contenuti delle Carte dei servizi e alla fissazione di standard omogenei di risposta ai reclami, prodromici all'attivazione di procedure ADR) e le argomentazioni di cui alla

presente indagine, ossia rafforzare e omogeneizzare i livelli di tutela degli utenti finali. Peraltro, è funzionale e, nei fatti, connesso a tale obiettivo anche il procedimento avviato dall'Autorità per la predisposizione di una o più convenzioni tipo per la regolazione del rapporto fra enti affidatari e soggetti gestori.

La corretta gestione dei servizi idrici - erogati in regime di monopolio naturale, con le conseguenti possibili distorsioni dovute alla presenza di asimmetrie informative - presuppone, dunque, la necessità di garantire adeguati livelli di *performance* e di tutelare gli interessi dell'utenza, anche per mezzo della garanzia di disponibilità e conoscibilità di procedure di risoluzione stragiudiziale delle controversie. I rimedi alternativi al ricorso alla magistratura ordinaria sono infatti idonei a dare effettività alla tutela del consumatore nel rapporto con il fornitore, in quanto, da un lato, assicurano un agevole accesso alla giustizia per il tramite del ricorso a soluzioni non dispendiose in termini di tempo e denaro, e, dall'altro, salvaguardano la libertà per il consumatore medesimo di scegliere la procedura e le modalità operative che meglio si adattano alla controversia di cui egli è parte, ricercando una sede di composizione dell'eventuale torto che si ritiene subito, in una dimensione soddisfattiva globale.

7. *Prospettive*

Gli interventi prospettati si inseriscono nell'ambito della costruzione di un sistema integrato ed organico di tutele per gli utenti, che comprenda l'intero *complaint process*: dal reclamo all'operatore con la fissazione di standard di qualità della risposta al reclamo scritto, all'eventuale successiva trattazione del reclamo mediante lo Sportello per il consumatore fino alle procedure ADR per la risoluzione della controversia.

Con riferimento al SII, dunque, a fronte di una prudenziale valutazione dei dati riportati in precedenza, potrebbe essere opportuno ricercare soluzioni volte, da un lato, a garantire la disponibilità ed effettività, mediante l'impegno partecipativo dei gestori, di almeno una procedura "universale" di conciliazione per ogni utente del SII, che risponda ai requisiti della direttiva 2013/11/UE - e della relativa normativa nazionale di recepimento - che eventualmente si affianchi alle procedure conformi già esistenti e che possa essere esperita a valle del reclamo al gestore; dall'altro, ad accrescere la consapevolezza dell'utente medesimo in merito all'utilizzo di strumenti di ADR.

Tenuto conto dell'esperienza conciliativa fin qui maturata dall'Autorità per i settori energetici, si potrebbe verificare la fattibilità dell'introduzione di una procedura "universale", anche *online*⁵⁸, per gli utenti del SII, analoga al Servizio Conciliazione

⁵⁸ Lo svolgimento *online* di una procedura ADR ben si inquadrebberebbe, fra l'altro, nell'ambito della proposta dell'Autorità - formulata con il documento per la consultazione sulla regolazione della qualità contrattuale n. 665/2014/R/idr - avente a oggetto la predisposizione obbligatoria, da parte del gestore, di un sito internet per la gestione delle pratiche contrattuali, la presentazione di reclami e richieste di informazioni, la pubblicazione della Carta dei servizi e di altri atti integrativi del contratto di fornitura, come il Regolamento d'utenza.

dell’Autorità operativo nei settori energetici, se non anche l’estensione applicativa del Servizio medesimo a tale settore⁵⁹, fermo restando il requisito di ammissibilità per l’attivazione della procedura, rappresentato dalla mancata o insoddisfacente risposta del gestore al reclamo preliminarmente inoltrato dall’utente⁶⁰.

La procedura “universale” potrebbe affiancarsi, come accennato in precedenza, alle procedure già operative presso i gestori e stimolare, nel contempo, quel “circolo virtuoso” - già sperimentato con successo per i settori energetici con il Servizio Conciliazione e le stesse conciliazioni paritetiche - volto all’efficientamento di tali procedure alternative in termini di diffusione, effettività e, in ultimo, armonizzazione con la direttiva 2013/11/UE, per come sarà recepita nel nostro ordinamento⁶¹.

Sulla base dell’ipotesi predetta e ferma restando l’emanazione (non ancora avvenuta) del regolamento governativo previsto dalla legge 481/95 all’articolo 2, comma 24, lett. b), si potrebbe altresì ipotizzare la realizzazione di un meccanismo obbligatorio di conciliazione anche per il SII⁶².

⁵⁹ In tal senso, potrebbe essere utile segnalare i primi interventi normativi volti ad estendere al settore idrico determinati meccanismi di tutela del consumatore già validi per i settori energetici, in virtù della riconduzione di tali settori sotto un unico Regolatore: è il caso dell’art. 30-*quater*, comma 1. del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), che ha modificato l’art. 11-*bis* del d.l. 14 marzo 2005, n. 35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80), prevedendo che il fondo derivante dalle sanzioni irrogate dall’Autorità sia utilizzato per progetti, approvati dal Ministero dello Sviluppo Economico su proposta dell’Autorità stessa, a vantaggio dei consumatori non solo dei settori energetici ma anche del servizio idrico integrato. L’Autorità, conseguentemente, ha emanato la deliberazione 18 dicembre 2014, n. 625/2014/E/com (pubblicata in ww.autorita.energia.it il 28 gennaio 2015), recante “Proposte al Ministro dello Sviluppo Economico per il finanziamento di un progetto a vantaggio dei consumatori di energia elettrica e gas e del servizio idrico integrato”.

⁶⁰ La direttiva citata, da un lato, ha dato evidenza alla necessità di ricercare la risoluzione della problematica direttamente con l’esercente attraverso il reclamo, prima di attivare una procedura di risoluzione extragiudiziale; dall’altro, ha previsto che le procedure, accessibili gratuitamente (o, comunque, a costi non elevati), si svolgano anche *online* e alla presenza di un soggetto terzo e imparziale, sulla base dei principi di immediatezza, efficacia ed efficienza.

⁶¹ A tal proposito, è opportuno ricordare che l’Italia, nell’ambito della già citata Legge di delegazione europea - II semestre, all’art. 8 comma 1, lettere a) e b), ha previsto di “*esercitare l’opzione di cui all’articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva, secondo cui rientrano tra le procedure di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) utili ai fini dell’applicazione della medesima direttiva anche le procedure dinanzi a organismi di risoluzione delle controversie in cui le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie sono assunte o retribuite esclusivamente dal professionista, già consentite ai sensi dell’articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28; prevedere espressamente, ai fini dell’opzione di cui alla lettera a), che in tal caso le persone fisiche incaricate della risoluzione delle controversie facciano parte di un organismo collegiale composto da un numero eguale di rappresentanti delle organizzazioni di consumatori e di rappresentanti del professionista e siano nominate a seguito di una procedura trasparente*”.

⁶² La tematica, che interessa trasversalmente sia il settore idrico che quelli energetici, potrebbe necessitare degli opportuni approfondimenti, anche alla luce del predetto obiettivo strategico OS 19 del Quadro strategico dell’Autorità, secondo cui “*In coerenza con l’articolo 2, comma 24, lettera b) della legge 481/95, potranno essere definite le procedure di conciliazione o di arbitrato per la risoluzione extragiudiziale delle controversie insorte tra soggetti esercenti il servizio e gli utenti intesi nel senso lato*”.

Un profilo importante della diffusione di strumenti ADR nel SII, strettamente connesso alla loro effettiva disponibilità, è anche quello dell'informazione, a vantaggio degli utenti, in merito alla possibilità di usufruire di tali procedure per risolvere la controversia insorta con il gestore.

Per individuare delle ipotesi concrete per la realizzazione del binomio disponibilità e informazione - peraltro funzionale alla capacitazione dell'utente (tenuto conto di un'ideale percorso di *empowerment* che parte dall'effettiva disponibilità, passa per l'informazione medesima e finisce, appunto, con la capacitazione) - si potrebbe valutare l'attuazione del già citato art. 2, comma 461, legge 244/07, alla luce del quale gli enti affidatari, nell'ambito delle convenzioni di affidamento del SII, devono prevedere l'obbligo per il gestore di emanare una Carta dei servizi recante, fra l'altro, le modalità per adire le vie conciliative. Poiché, come altresì detto in precedenza, fra i compiti assegnati all'Autorità con riferimento al SII vi è anche quello di predisporre una o più convenzioni tipo per la regolazione dei rapporti tra autorità competenti all'affidamento del servizio e soggetti gestori, in tale modello (la cui adozione è oggetto del procedimento che, ai sensi della deliberazione 465/2014/R/idr, dovrebbe concludersi il 30 giugno 2015) potrebbe rientrare anche l'obbligo predetto di emanare una Carta dei servizi che espliciti la disponibilità presso il gestore di almeno una procedura conciliativa per la risoluzione delle controversie⁶³.

Il rafforzamento della capacitazione passa inoltre dalla diffusione dell'informazione sulla tematica ADR a vantaggio degli utenti del SII, che potrebbe realizzarsi non solo per mezzo di un'apposita area *web* dedicata nel sito internet dell'Autorità (sul modello

del termine. Ai sensi della legge, l'esperimento di tali procedure si configurerebbe come obbligatorio prima di un ricorso alla magistratura ordinaria, e l'eventuale accordo raggiunto in sede conciliativa avrebbe titolo esecutivo”.

⁶³ Il contenuto *ADR-oriented* delle Carte dei servizi, peraltro ribadito dall'articolo 30 della legge 69/09 (citato nel precedente capitolo 2), è dunque rafforzato dal contestuale obbligo di adottare le Carte medesime, che è ricavabile sia dalla normativa primaria (d.P.C.M. 29 aprile 1999, Codice dell'ambiente, legge 244/07) che dai provvedimenti regolatori dell'Autorità. In particolare, con deliberazione 28 dicembre 2012, 586/2012/R/IDR, pubblicata il 28 dicembre 2012 in www.autorita.energia.it (con cui l'Autorità ha adottato la prima direttiva concernente la trasparenza dei documenti di fatturazione per il SII), è stato previsto che “[...] i gestori rendano disponibile la propria Carta dei servizi e le informazioni relative alla qualità dell'acqua fornita nel proprio sito internet, con accesso diretto dalla homepage, e con almeno una ulteriore modalità, in modo che siano accessibili a tutti gli utenti finali”; inoltre, come è noto, l'Autorità ha stabilito l'esclusione dall'aggiornamento tariffario i soggetti che non hanno adottato la Carta del servizio (punto 7.4 della deliberazione 643/2013/R/idr, con la quale l'Autorità ha introdotto il Metodo Tariffario Idrico - MTI), e, nel contempo, nell'ambito del già più volte citato procedimento volto a definire la regolazione contrattuale della qualità del SII, ha avviato la raccolta dati volta ad ottenere maggiori informazioni sui contenuti specifici delle Carte del SII e sullo stato della loro implementazione, nonché, più in generale, sulla qualità tecnica e contrattuale del SII medesimo e di ciascuno dei singoli servizi che lo compongono. Citando la relazione del Presidente AEEGSI Guido Bortoni in occasione della III Conferenza Nazionale sulla Regolazione dei Servizi Idrici del 24 novembre 2014, “L'attività di monitoraggio delle Carte dei servizi [...] consentirà all'Autorità di identificare possibili aree di omogeneizzazione e di efficientamento degli standard attualmente vigenti al fine di individuare e facilitare l'adozione di standard qualitativi obbligatori e omogenei sul territorio nazionale”.

di quella già predisposta per i clienti finali con riferimento al Servizio Conciliazione) o tramite la fattibilità dell'ampliamento delle competenze del *call center* dello Sportello per il consumatore di energia⁶⁴, ma anche tramite specifiche iniziative di comunicazione istituzionale e appositi progetti a sostegno dei consumatori con l'ausilio del fondo rinveniente dalle sanzioni irrogate dall'Autorità.

⁶⁴ Lo Sportello, oltre alla trattazione del reclamo, rappresenta anche il *single point of contact* di cui al Terzo Pacchetto Energia: tramite un servizio di *call center*, infatti, fornisce informazioni sui mercati liberalizzati dell'energia, sui diritti dei consumatori, sul Servizio Conciliazione dell'Autorità e sugli altri mezzi di risoluzione delle controversie per i settori energetici e garantisce tutta la necessaria assistenza per le richieste di bonus elettrico e bonus gas. Lo Sportello, inoltre, fornisce chiarimenti sul miglior utilizzo del Trova offerte, lo strumento sul sito dell'Autorità che permette di individuare l'offerta più adatta alle proprie esigenze.