

Osservazioni dell'ANEA al DCO 667/2017/E/idr dell'AEEGSI del 28 settembre 2017 “Sistema di tutele degli utenti del servizio idrico integrato per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie - Inquadramento generale e primi orientamenti”

L'ANEA (Associazione Nazionale Enti e Autorità di Ambito) presenta le proprie osservazioni al documento per la consultazione 667/2017/E/IDR dell'AEEGSI, “Sistema di tutele degli utenti del servizio idrico integrato per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie - Inquadramento generale e primi orientamenti” di seguito DCO 667/2017.

Premessa

In linea generale, si apprezza l'approccio dell'Autorità di prevedere un'impostazione differenziata per il Servizio Idrico Integrato rispetto ai servizi energetici. Tale posizione, infatti, riflette un generale principio di “ragionevolezza” alla luce del quale la regolazione è chiamata a tenere in adeguata considerazione anche le peculiarità che situazioni diverse possono presentare.

Le peculiarità che caratterizzano il settore idrico, tratteggiate nel documento di consultazione, possono essere elencate sinteticamente nelle seguenti:

- 1) sistema di *governance* istituzionale multilivello che prevede anche una regolazione decentrata;
- 2) titolarità del rapporto convenzionale in capo agli EGA (enti affidanti), contrattualmente responsabili delle obbligazioni (reciproche) fissate con il gestore, pur all'interno del quadro della regolazione AEEGSI della convenzione-tipo;
- 3) natura giuridica del servizio regolato quale servizio pubblico di rilevanza locale,
- 4) significativa frammentazione delle gestioni.

La presenza nel settore idrico di due livelli istituzionali (centrale/locale), dotati anche di competenze contigue, richiede che nel settore si operi sulla base del principio di sussidiarietà verticale essendo gli EGA i “primi” soggetti responsabili degli obblighi derivanti al concessionario dall'affidamento nonché i soggetti “più vicini” alle esigenze del cittadino/utente per un servizio efficiente ed efficace.

La responsabilità degli EGA (vistane la titolarità del rapporto convenzionale) è una responsabilità di tipo contrattuale oltre che amministrativa: l'EGA risponde per le obbligazioni convenzionalmente assunte verso il gestore nonché risponde, in varie forme (visti i poteri di vigilanza e sanzionatori delle Autorità indipendenti a vario titolo competenti), per la mancata attivazione degli strumenti contrattualmente previsti per controllare il corretto adempimento delle obbligazioni assunte dal gestore. Fondamentali dunque gli strumenti di controllo a disposizione dell'EGA sul raggiungimento dei livelli di servizio convenzionalmente previsti e la tutela degli utenti può risultare uno strumento di

controllo degli adempimenti convenzionali particolarmente efficace perché attivabile dagli utenti, in modo autonomo e casuale.

Tutto ciò premesso, però, occorre evidenziare anche che la sussidiarietà va perseguita con convinzione: se una funzione viene esercitata in modo inadeguato da parte dell'amministrazione che ne è titolare, è giustificata l'attrazione ad un livello di governo superiore. Pertanto, nella proposta operativa che seguirà si tratterà un percorso che richiede la attivazione degli EGA e l'assunzione di impegni operativi da elaborarsi congiuntamente.

Pertanto, gli EGA sono costretti a rispettare vincoli normativi che ne hanno spesso bloccato il corretto dimensionamento rispetto alle funzioni svolte (che progressivamente sono diventate più gravose sia in termini di numero che di complessità). Dunque, si propone anche per l'esercizio della tutela degli utenti il tema della sua sostenibilità organizzativa, criticità trasversale a tutte le attività degli EGA che dovrebbe trovare una soluzione indipendente dalla tematica trattata nel presente DCO.

Ad ogni modo, a bilanciamento per la sopra segnalata criticità della sostenibilità organizzativa, si anticipa la richiesta di estendere il periodo transitorio in modo da creare per gli EGA, per quanto possibile, le condizioni per l'effettivo esercizio della funzione di tutela degli utenti.

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

Non si ritiene vi siano ulteriori aspetti da poter affidare allo Sportello in avalimento dell'Acquirente Unico. Si segnala che l'esistenza di una moltitudine di gestori, ciascuno con proprio regolamento di fornitura, richiede una elevata specializzazione per i soggetti addetti alla risoluzione del contenzioso, con evidente difficoltà a dare risposte standardizzate.

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

Come accennato in premessa, si ritiene inevitabile che il sistema di tutela a regime, ed in particolare una sua gestione efficiente, debba tener conto del ruolo degli EGA. Come infatti previsto anche all'interno del D. Lgs. 152/06, l'EGA è il soggetto attraverso il quale gli enti locali svolgono, tra le altre, anche le funzioni di affidamento della gestione e relativo controllo. La Carta del Servizio è approvata dall'EGA, a seguito della consultazione a livello locale delle associazioni di tutela e rappresentanza dei consumatori. Tale competenza è confermata anche dall'impostazione prevista dall'AEEGSI di livelli minimi di qualità che possono anche essere migliorati in base alla contrattazione effettuata a livello locale dagli EGA.

Nel sistema a regime, tale ruolo potrebbe svilupparsi anche in materia di conciliazione. In altre parole, laddove vi siano già strumenti operativi a livello locale, o anche nel caso in cui gli EGA si impegnino ad implementarli o a renderli compatibili con le disposizioni vigenti, dovrebbe essere lasciato spazio al regolatore locale. Tale ruolo potrebbe spaziare dalla facoltà di definire e regolare tale strumento, fino alla previsione di un ruolo attivo in tali procedure. Nei suddetti casi, al fine di non duplicare e complicare le procedure conciliative e garantire un trattamento omogeneo per gli utenti del medesimo territorio, **dovrebbe essere prevista l'alternatività dei livelli locale e nazionale, attivando il secondo solo nel caso in cui non sia presente il primo.**

Come ulteriore spunto di riflessione, si propone di valutare l'ipotesi che, nel caso in cui gli EGA siano dotati di strutture operative adeguate, potrebbe inoltre essere prevista la possibilità per gli utenti di rivolgersi anche al regolatore locale dopo la mancata risoluzione del contenzioso a seguito del reclamo al gestore, circoscrivendo tale intervento ad esempio ad una attività istruttoria in merito alle questioni inerenti agli standard previsti nella Carta del Servizio e negli altri documenti regolatori e convenzionali. Questa impostazione necessita che venga previsto nel TICO un adeguato intervallo temporale.

Il mantenimento di un ruolo a livello locale in merito alla tutela dell'utenza risulta essere fondamentale per poter fornire all'EGA elementi indispensabili per svolgere quella attività di controllo che deriva dall'affidamento del servizio. Di conseguenza, indipendentemente dall'articolazione del sistema di tutela degli utenti del SII per la trattazione dei reclami e la risoluzione extragiudiziale delle controversie, deve essere necessariamente previsto e strettamente disciplinato un **flusso informativo** tra i soggetti presenti nei diversi livelli del sistema di tutela. Tale scambio di informazioni risulta essere indispensabile sia per gli EGA per svolgere la sopra citata attività di controllo, ma anche per l'Autorità nel caso in cui fosse chiamata in causa al terzo livello del sistema di tutela.

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

Si ritiene indispensabile la previsione di un periodo di gradualità. In particolare si ritiene che il periodo transitorio debba essere esteso ad un arco temporale congruo pari a due anni: orientativamente un primo anno di sperimentazione del sistema e un altro anno per poter valutare i risultati conseguiti nel periodo precedente quale base per effettuare i correttivi necessari per implementare il sistema a regime. Nel periodo transitorio potrebbero essere previsti dei progetti pilota strutturati in base a quanto osservato allo spunto per la consultazione Q2.

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

Nell'ottica della previsione di un ruolo anche da parte dell'EGA, dovrebbe essere previsto anche per questo ultimo la possibilità di ricorrere allo strumento dell'istanza motivata.

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

Si ritiene che possano essere previste delle Procedure Speciali per il settore idrico. Dal momento che a questa categoria dovrebbero essere ricondotte un numero limitato di fattispecie molto ricorrenti e caratterizzate da un contenuto di informazioni già codificate in apposite banche dati ad accesso diretto da parte dello Sportello, vi potrebbero essere ad esempio ricomprese le questioni relative all'erogazione di indennizzi.

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

Esistono già esperienze di altre autorità indipendenti (AGCOM) ove la trattazione del contenzioso è stata parzialmente delegata a strutture pubbliche specializzate a livello locale (Corecom). Tale esperienza dovrebbe essere approfondita per valutarne la possibile trasposizione nel settore idrico.

Parallelamente, ANEA si propone di promuovere presso i propri associati l'adesione ad un "protocollo operativo" contenente impegni (a diversa graduazione di "intensità") per procedere all'esercizio della funzione di tutela degli utenti, correlato da un cronoprogramma di attuazione che articoli il percorso operativo nei tempi di sperimentazione di cui al punto Q3. Sul *progress* di tale percorso, non escludendo che possano intervenire mutamenti dei vincoli esistenti, indubbiamente potrebbe avere un impatto determinante anche la questione della sostenibilità organizzativa.

Ad ogni modo, si ritiene che solo e soltanto all'esito (eventualmente non positivo) di tale percorso, l'estensione del sistema di tutele già elaborato dall'AEEGSI con riferimento agli altri settori regolati e il relativo obiettivo di omogeneità tra tutti i settori regolati potranno essere considerati in modo giustificato, rispetto ai principi di sussidiarietà verticale e di responsabilità diretta degli EGA rappresentati in premessa.