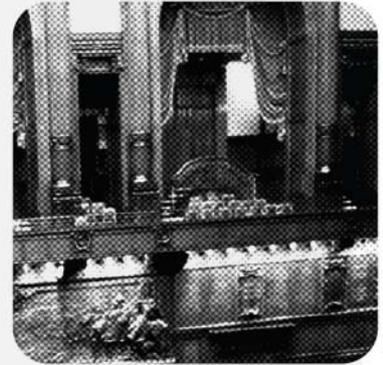
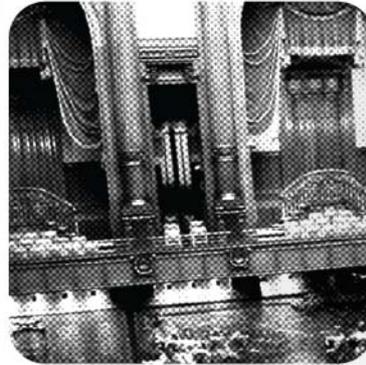


# POLICY PAPER

*Consumatori in Rete 2013*

I-Com



## **PREMESSA**

Questo paper nasce nell'ambito di un'iniziativa congiunta dell'Osservatorio Consumatori, nato nel 2012, e delle Aree Energia e Comunicazioni di I-Com, che abbiamo chiamato Consumatori in Rete.

L'obiettivo è quello di confrontare le esperienze nazionali e internazionali della regolazione riguardante i rapporti di consumo nei servizi infrastrutturali caratterizzati da prestazioni prolungate e continue nel tempo. Pur non trascurando le specificità di ciascun settore (ma anzi consentendo di evidenziarle meglio), il confronto ha permesso di individuare alcune criticità e anche alcune soluzioni comuni alla grande maggioranza dei mercati analizzati, audiovisivo a pagamento, energia elettrica e gas, servizi idrici e telecomunicazioni.

In particolare, sono emersi cinque snodi cruciali sia per i consumatori che per le imprese sui quali il paper si concentra in particolare: i servizi di *customer care*, la trasparenza della fatturazione, la morosità, le modalità di reclamo e le forme di conciliazione e, infine, le pratiche commerciali scorrette e i relativi profili sanzionatori.

Per ciascuna di queste aree tematiche, l'approfondimento del gruppo di ricerca è stato supportato dagli incontri con le associazioni e aziende partner del progetto, Acea, Anigas, Edison, Enel, eni, E.On Italia, FederUtility, Sky Italia, Sorgenia, Telecom Italia, Vodafone Italia, e con le associazioni dei consumatori coinvolte, Adiconsum, Altroconsumo, Cittadinanzattiva, Codici, Federconsumatori, Movimento dei Consumatori e Unione Nazionale dei Consumatori.

Nel ringraziare ciascuno dei soggetti citati per gli spunti offerti, ci assumiamo piena responsabilità per l'analisi e le proposte che intendiamo porre all'attenzione del terzo ma non meno importante pilastro del mondo consumeristico, le Autorità di garanzia e di regolazione.

**COORDINATORI**

**Stefano da Empoli**

**Giorgio Marini**

**AUTORI**

**Claudia Dedola**

**Giorgio Marini**

**Francesco Nardiello**

## **INDICE**

### **EXECUTIVE SUMMARY**

#### **CAPITOLO 1**

##### **SERVIZI DI CUSTOMER CARE**

**1**

##### **1.1. INTRODUZIONE**

**1**

##### **1.2. REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE ED EUROPEA**

**2**

###### **1.2.1. TELECOMUNICAZIONI**

**2**

###### **1.2.2. ENERGIA**

**3**

##### **1.3. GLI OBBLIGHI DI CUSTOMER CARE**

###### **NELL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE**

**4**

##### **1.4. STRUMENTI INNOVATIVI DI CUSTOMER CARE**

**5**

##### **1.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

**7**

#### **CAPITOLO 2**

##### **TRASPARENZA DEI DOCUMENTI DI FATTURAZIONE**

**10**

##### **2.1. INTRODUZIONE**

**10**

##### **2.2. LA REGOLAZIONE EUROPEA E NAZIONALE**

**10**

###### **2.2.1. TELECOMUNICAZIONI ED AUDIOVISIVO A PAGAMENTO**

**11**

###### **2.2.2. ENERGIA**

**12**

###### **2.2.3. SERVIZI IDRICI**

**14**

##### **2.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

**15**

#### **CAPITOLO 3**

##### **MOROSITÀ DEI CLIENTI**

**16**

##### **3.1. INTRODUZIONE**

**16**

##### **3.2. LA REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE ED INTERNAZIONALE**

**16**

###### **3.2.1. SERVIZI IDRICI**

**17**

###### **3.2.2. ENERGIA**

**17**

###### **3.2.3. TELECOMUNICAZIONI E AUDIOVISIVO A PAGAMENTO**

**19**

##### **3.3. CONFRONTO INTERNAZIONALE**

**20**

##### **3.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

**21**

<b>CAPITOLO 4</b>	
<b>RECLAMI E CONCILIAZIONI</b>	<b>24</b>
<b>4.1. INTRODUZIONE</b>	<b>24</b>
<b>4.2. REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE ED EUROPEA</b>	<b>25</b>
4.2.1. ENERGIA	26
4.2.2. TELECOMUNICAZIONI E AUDIOVISIVO A PAGAMENTO	28
4.2.3. LA CONCILIAZIONE PARITETICA	31
<b>4.3. LA REGOLAZIONE INTERNAZIONALE</b>	<b>32</b>
<b>4.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	<b>34</b>
<b>CAPITOLO 5</b>	
<b>LE PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE E I PROFILI SANZIONATORI</b>	<b>37</b>
<b>5.1. INTRODUZIONE</b>	<b>37</b>
<b>5.2. LE NOVITÀ REGOLAMENTARI NEL CONTESTO NAZIONALE ED EUROPEO</b>	<b>37</b>
<b>5.3. ANALISI DELL'ATTIVITÀ SANZIONATORIA DELLE AUTHORITY</b>	<b>38</b>
5.3.1. AGCM	39
5.3.2. GARANTE PRIVACY	42
5.3.3. AGCOM	44
5.3.4. AEEG	45
<b>5.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	<b>47</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>50</b>

## **EXECUTIVE SUMMARY**

Il fenomeno della crisi economica ha posto al centro del dibattito istituzionale dei settori liberalizzati la necessità di rivedere la regolamentazione vigente in considerazione degli elementi più critici che caratterizzano il rapporto tra consumatori e imprese e adottando strumenti in grado di gestirne gli aspetti patologici.

L'attuale congiuntura economica sfavorevole influisce in maniera rilevante ad estendere oltre i livelli fisiologici gli effetti delle inefficienze del mercato. Emerge dunque l'esigenza di una rivisitazione dell'approccio e dell'impianto regolatorio, che, ove non correttamente disegnato, rischia di ingenerare distorsioni a danno di consumatori ed imprese.

Il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di qualificare gli aspetti regolamentari critici del rapporto consumatori-imprese e proporre soluzioni attraverso un percorso focalizzato su 5 profili tra loro strettamente correlati che si riferiscono a strumenti informativi, di assistenza e consulenza, di tutela nonché sanzionatori.

Il presente lavoro ha circoscritto l'indagine ai seguenti settori: **audiovisivo a pagamento, energia elettrica, gas, servizi idrici e telecomunicazioni.**

Le proposte che seguiranno ad una succinta descrizione dei contesti e delle criticità sono fortemente orientate verso la promozione delle novità espresse, in termini di servizi, dal web, considerando che in Italia oltre il 50% dei maggiorenni utilizza abitualmente pc ed internet e costituisce, dunque, una domanda potenziale rilevante di strumenti *web-based*. Le proposte del *paper* sono dunque ispirate all'innovazione, nella misura in cui dalla promozione di mezzi e procedure digitali (in parte già disponibili) possano derivare incrementi di efficienza a beneficio di tutti gli attori coinvolti. Una breve panoramica delle principali evidenze emerse dall'analisi viene di seguito proposta per singolo argomento trattato.

**Nel Capitolo 1 viene affrontato il tema del *Customer care*. In alcuni settori, in particolare, è presente una regolamentazione puntuale del *customer care* che, tuttavia, è mirata a imporre obblighi solo o prevalentemente quantitativi dei *call center* senza un particolare orientamento alla *customer satisfaction*.**

In particolare, con l'obiettivo di garantire l'assistenza (e la tutela) del consumatore, l'attenzione del regolatore, giustificata dall'essenzialità di alcuni servizi oggetto dell'analisi, si è fin ora concentrata sul solo strumento del *call center*, sostanziandosi nella puntuale imposizione di standard quantitativi, tra cui:

- tempo medio di risposta dell'operatore di 70" nel 2012 (62" nel 2015) nel settore TLC;
- 45% delle chiamate con risposta entro 20" nel 2012 (52% nel 2015) nel settore TLC;
- 80% delle richieste di contatto con l'operatore giunte a buon fine nel settore energia.

L'analisi evidenzia che occorre individuare nuovi indicatori, in grado di assicurare il raggiungimento di obiettivi qualitativi e di misurare la soddisfazione del consumatore il quale, grazie alla diffusione di internet, può beneficiare oggi di un set di strumenti ben più ampio, in aggiunta a quelli tradizionali.

Si propone al riguardo di orientare la regolamentazione all'innovazione dell'offerta di assistenza al consumatore, lasciando le imprese libere di competere anche su questo piano; in tal senso l'intervento regolatorio andrebbe indirizzato alla valutazione ex-post della *performance* delle aziende in luogo dell'attuale imposizione ex-ante di obblighi che hanno come unico effetto concreto l'incremento dei costi e non riescono a centrare appieno l'obiettivo di tutela del consumatore.

**Il Capitolo 2 prende in esame i profili regolatori della trasparenza dei documenti di fatturazione, proponendo una generale rivisitazione dei contenuti obbligatori relativi alla bolletta e delle modalità di invio e consultazione per favorire una sostanziale semplificazione e digitalizzazione dei documenti stessi.**

Una parte rilevante delle richieste di assistenza ai *call center* riguardano la richiesta di chiarimenti sul contenuto della bolletta. Nei settori energetici lo Sportello per il consumatore di energia ha registrato nel 2012:

- 5.894 comunicazioni (tra richieste di informazioni e reclami) pari al 29% del totale, nel settore energia elettrica;
- 4.654 comunicazioni, pari al 34% del totale, nel settore gas.

In tali settori, nonostante l'aggiornamento dell'impianto regolatorio del 2009, permane una sostanziale complessità della composizione del documento di fatturazione che ha spinto l'AEEG ad aprire una consultazione sul tema.

Emerge l'esigenza di una semplificazione del layout della bolletta che contenga solo alcune informazioni di reale interesse per il consumatore, tra cui: consumi, relativi costi, costi per altre componenti, modalità di contatto dell'operatore ed eventuali somme pendenti.

Nell'ottica dell'innovazione, poi, occorre dare un segnale forte per incentivare la digitalizzazione del documento di fatturazione, nell'ambito dei processi legati all'attuazione dell'agenda digitale europea.

E' auspicabile, inoltre, una revisione del glossario per far sì che si avvicini concretamente alle esigenze informative del consumatore.

**Il Capitolo 3 affronta il tema della morosità dei clienti, fenomeno questo che in tempi di crisi economica risente non solo della ridotta capacità di spesa dei consumatori, ma anche in molti casi di comportamenti opportunistici favoriti dalla attuale regolamentazione.**

Recenti indagini mostrano che il problema della morosità assume dimensioni differenti a seconda del settore, con forte variabilità legata al territorio. In termini di tasso delle fatture non pagate a distanza di 24 mesi (*Unpaid Ratio 24*), le utenze domestiche hanno fatto registrare:

- 0,7% in media nel settore energia nel 2011 (indagine AEEG);
- 3,2% in media nel settore idrico nel 2012 (studio Federutility).

Non sono ancora disponibili dati simili aggiornati relativi al settore delle telecomunicazioni, in cui l'attuale regolazione delle procedure di migrazione e MNP aumenta il rischio per le imprese di esposizione creditizia. Tale fenomeno, noto da diversi anni anche nel settore dell'energia (c.d. "turismo energetico"), deriva dagli obblighi di cessione dell'utenza in caso di richiesta di passaggio ad altro operatore. Occorre, da questo punto di vista, mettere a punto uno strumento per la quantificazione del fenomeno e prevedere meccanismi informativi in grado di ridurre il rischio di sovraesposizione creditizia, e conseguentemente, abbattere il costo del recupero dei crediti. Un sistema informativo basato soprattutto sulle informazioni dell'utenza (e, laddove possibile, non dell'utente, in modalità tali da tutelare al massimo la privacy dei consumatori) che dia contezza delle regolarità nei pagamenti, può consentire di distinguere la sofferenza del consumatore dall'opportunismo.

**Il Capitolo 4 si rivolge agli aspetti patologici del rapporto tra consumatori ed imprese e si focalizza sugli attuali sistemi o modelli di reclamo e di composizione stragiudiziale delle controversie (ADR) con l'obiettivo di evidenziare una ingiustificata sovrapposizione – a seconda del settore - di differenti regole e modelli procedurali che rende la tutela dei consumatori di difficile accesso per i consumatori e di inefficiente gestione per le imprese.**

Scarsa efficacia dei sistemi di *customer care*, eccessivo dettaglio e tecnicismo dei documenti di fatturazione, problemi legati alla morosità, possono dar vita a reclami da parte del consumatore. Interesse dell'impresa è ottimizzare l'assistenza al fine di evitare l'insorgere di controversie foriere di costi per la gestione delle stesse e mancati guadagni per l'eventuale perdita del cliente.

Una misura delle dispute tra consumatore ed impresa è rinvenibile nell'attività degli organismi all'uopo predisposti dai regolatori. Nel 2012 si sono registrati i seguenti dati:

- ca. 36.000 comunicazioni allo Sportello per il consumatore di energia, il 95% delle quali ha riguardato reclami (settori energetici);
- ca. 64.000 istanze di conciliazione presso Co.Re.Com. (settore TLC).

Tutte le parti interessate (consumatori, imprese, regolatori nazionali, organismi comunitari) spingono per una gestione delle controversie di tipo extragiudiziale (ADR) che garantisce una significativa riduzione in termini di tempi e di costi rispetto alla giustizia ordinaria.

Tra i settori analizzati si registra una ingiustificata disomogeneità delle procedure quanto a tempi e passaggi previsti. Infatti:

- nel settore delle telecomunicazioni la conciliazione è obbligatoria e può essere esperita tramite Co.Re.Com. oltre che per il tramite di ulteriori soggetti a ciò abilitati;
- nei settori energetici è previsto un reclamo di seconda istanza presso lo Sportello per il consumatore di energia, ma il tentativo di conciliazione non è obbligatorio;

- in tutti i settori trovano ampio spazio le conciliazioni paritetiche (che a differenza degli altri strumenti non prevedono la presenza di un terzo soggetto in qualità di mediatore/arbitro) che si basano, però, su regolamenti tra loro differenti.

Lo studio I-Com rileva la necessità di procedere ad una maggiore armonizzazione delle procedure predisposte dai regolatori, eliminando il reclamo di seconda istanza e rendendo obbligatoria la conciliazione nel settore energetico, sulla falsariga delle tlc, e prevedendo caratteristiche di base comuni per i regolamenti di conciliazione paritetica in un dato settore.

**Infine, il Capitolo 5 si sofferma sui sistemi sanzionatori delle autorità indipendenti per violazione delle regole poste a tutela dei consumatori sanzionatori evidenziando, alla luce delle problematiche ancora irrisolte sulla governance della tutela, la necessità di predisporre una cabina di regia delle Autorità di regolazione e dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato al fine di abilitare una comune visione e promuovere azioni coordinate in favore dei consumatori, assicurando al contempo di perseguire l’obiettivo della certezza del diritto.**

E’ stata eseguita un’analisi sull’attività sanzionatoria di quattro Autorità indipendenti (AGCM, Garante della privacy, AGCOM ed AEEG) in tema di comportamenti illeciti rilevanti sotto il profilo della tutela del consumatore. Ne è emerso che:

- l’AGCM è il primo soggetto sanzionante per un ammontare totale di 2.440.000 €;
- il settore delle telecomunicazioni, maggiormente sanzionato, è stato oggetto di 61 provvedimenti sanzionatori ad opera di 3 diversi soggetti (AGCM, Garante ed AGCOM) per un totale di 5.131.797 €;
- il consumatore è il primo soggetto segnalante con l’80% circa delle sanzioni comminate in seguito a sue segnalazioni.

Sul tema si rileva un problema di sovrapposizione tra più soggetti potenzialmente competenti a riconoscere e sanzionare pratiche commerciali scorrette. Ne consegue: confusione nel consumatore, inefficienza del sistema di rilevazione/sanzionamento e

indebolimento della certezza del diritto per le imprese, quadro che certamente non incentiva l'ingresso di nuovi *competitor*.

L'AGCM è intervenuta con la stipula di protocolli d'intesa con le Autorità di regolazione la cui portata, però, non sembra poter rispondere alle esigenze del sistema.

L'analisi I-Com evidenzia la necessità dell'apertura di tavoli di lavoro con le parti interessate per la messa a punto di una cabina di regia per la tutela del consumatore che coordini l'attività degli uffici dedicati delle diverse Authority.

Tale cabina offrirebbe un contributo positivo anche alla gestione del problema della morosità dei clienti e all'uniformazione delle procedure di ADR.

Lo studio giunge alla conclusione che nel rapporto consumatore-impresa, nei mercati analizzati, si può ottenere un concreto incremento di efficienza solo grazie ad un rinnovamento della regolazione nell'ottica di:

- sviluppare le sinergie infra-settoriali;
- semplificare ed uniformare la regolamentazione e le procedure ingiustificatamente disomogenee;
- creare un assetto dinamico della regolamentazione in grado di includere il progresso tecnologico e l'innovazione dei servizi.

## CAPITOLO 1 SERVIZI DI CUSTOMER CARE

### 1.1. INTRODUZIONE

Il percorso di analisi muove da considerazioni in merito a taluni profili critici del *customer care* che viene in questa sede definito, in via estensiva, come l'insieme dei servizi di supporto o assistenza ai bisogni del cliente prima, durante e dopo l'acquisto di un prodotto o l'erogazione di un servizio. L'analisi riguarda, in particolare, i profili regolamentari dei servizi di *customer care* dei diversi settori infrastrutturati (comunicazioni elettroniche, energia, settore idrico, poste e trasporti) con l'obiettivo di descrivere e comparare il diverso approccio normativo delle autorità di settore ed evidenziare eventuali elementi critici che generano inefficienze evitabili sia per i consumatori che per le imprese.

Dall'analisi del contesto regolamentare dei servizi di *customer care* emergono profonde differenze tra settori infrastrutturali in merito all'approccio regolamentare. In alcuni casi, infatti, una regolamentazione puntuale dedicata ai servizi di *customer care* è assente o è poco invasiva, in altri invece, quali ad esempio telecomunicazioni ed energia, è molto penetrante.

Nel settore dei trasporti ferroviari, ad esempio, la normativa europea sui diritti ed obblighi dei passeggeri (regolamento CE n. 1371/2007) stabilisce l'obbligo da parte delle imprese (vettori, tour operator, stazioni di servizio) di prestare il servizio di informazioni e il servizio di vendita dei contratti di viaggio. Tuttavia, il Regolamento lascia alle imprese ferroviarie la libertà di determinare le modalità concrete di attuazione di tali obblighi delegando alle stesse anche l'individuazione delle norme di qualità del servizio, salvo l'obbligo di pubblicazione annuale di una relazione sulle prestazioni in materia di qualità del servizio, inteso tuttavia come servizio di trasporto.

Nel settore postale, la delibera 385/13/CONS rinvia alla Carta di Qualità di cui all'art. 12 del d.lgs 261/99 e recepisce gli obiettivi di qualità rientranti nell'ambito del servizio postale universale definendo esclusivamente le procedure di gestione dei reclami e degli indennizzi con riferimento ai differenti servizi. Per quanto riguarda i servizi non universali offerti da Poste Italiane, le condizioni del servizio sono espresse dal contratto. Per contro nel settore delle telecomunicazioni e nel settore dell'energia sussiste una regolamentazione minuziosa e puntuale dei servizi di *customer care*. E' in questi settori che il quadro regolamentare

impone obiettivi minimi di qualità fondati su performance del servizio che tendenzialmente non garantisce livelli effettivi e verificabili di efficacia del servizio di assistenza ai clienti.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, limitatamente ai servizi di comunicazione fissa e mobile, sono previsti obblighi di assicurare livelli minimi di qualità dei servizi di assistenza telefonica attraverso il raggiungimento di soglie di performance basate su indicatori prestabiliti (delibera AGCOM 79/09/CSP): tempi di attività del servizio, tempi minimi di risposta (IVR e operatore), gratuità del servizio per i clienti e obblighi di comunicazione all'autorità dei risultati. In questo settore, inoltre, l'argomento è di estrema attualità in quanto, a seguito della consultazione indetta con delibera 588/12/CONS, l'AGCOM ha proposto una modifica della citata delibera manifestando l'opportunità di rafforzare i contenuti obbligatori a carico delle imprese. Una regolamentazione così stringente troverebbe fondamento in ragioni di pubblica utilità dei servizi telefonici, nonostante l'evoluzione tecnologica abbia determinato l'emergere di una offerta di servizi a più alto valore aggiunto che, per il semplice fatto di essere erogati da imprese di telefonia, soggiacciono alle stesse regole di *customer care*. L'attuale impianto, nella logica di assicurare livelli di qualità minimi solo a settori di pubblica utilità, esclude dall'ambito di applicazione della normativa sul *customer care* il settore della televisione a pagamento. Tuttavia, anche in questo caso si è instaurato un recente dibattito in merito all'opportunità di estendere il campo di applicazione delle regole anche ai soggetti della televisione a pagamento – in particolare nell'ambito della Delibera 79/09/CSP -, circostanza che dunque concorre a definire l'urgenza di sottolineare gli aspetti critici delle attuali tendenze regolatorie sul *customer care* anche alla luce dei possibili impatti economici derivanti dall'eventuale estensione di tali regole nei confronti di settori, come quello dell'audiovisivo a pagamento, che non erogano servizi di pubblica utilità. Nel settore dell'energia, la disciplina dei servizi telefonici è offerta dal TIQV (Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale), approvato con delibera ARG/COM 164/08 e successivamente modificata, il quale stabilisce, anche in questo caso, standard specifici di performance dei servizi di *customer care*. Con riguardo al servizio di call center i parametri di riferimento si focalizzano su: orario di apertura garantito del servizio telefonico commerciale, gratuità del servizio volontario

commerciale dotato di albero fonico, standard minimi di accessibilità, tempi medi di attesa e livelli di servizio.

L'approccio regolamentare riferito ai settori delle telecomunicazioni e dell'energia non trova particolari corrispettivi nelle esperienze degli altri Paesi europei. Dove probabilmente, per ragioni culturali e di maturità dei mercati, si tiene più conto del fatto che il *customer care* rappresenta, al pari di altri fattori, un elemento di apprezzamento da parte cliente finale nel determinare le proprie scelte di acquisto o di "fidelizzazione" e, conseguentemente, può costituire a tutti gli effetti un elemento di competitività per le imprese. Ne discende dunque che la costituzione di strumenti di *customer care* sempre più efficaci e targettizzati in base alle strategie di business aziendali dovrebbe attenersi ad un naturale processo di evoluzione del mercato piuttosto che formare oggetto di obblighi regolamentari. Per tal motivo, dalle indagini comparative internazionali svolte, i regolatori stranieri hanno perlopiù limitato il proprio intervento alla previsione di obblighi di comunicazione dei risultati di qualità raggiunti in un dato periodo allo scopo di renderli pubblici attraverso la compilazione di un *ranking*.

La necessità di una deregolamentazione quantomeno parziale dei servizi di *customer care* emerge inoltre sotto un altro rilevante profilo. In base a quanto sarà più ampiamente descritto nei paragrafi successivi, infatti, tanto la regolamentazione sul tema nel settore dell'energia che quella nel settore delle telecomunicazioni si riferiscono ad un concetto di assistenza ai clienti tradizionale ormai superato, in quanto non rispondente più ai bisogni dei consumatori stessi ed all'evoluzione del mercato. Va infatti ricordato già da subito che un approccio regolamentare basato sulla "preferenza" verso i servizi telefonici tradizionali si scontra con una serie di evidenze o tendenze ineludibili:

- il nostro paese sta perseguendo importanti sfide tracciate dall'Agenda Digitale europea, che ci chiede il rispetto di obiettivi di digitalizzazione dal cui raggiungimento si è ancora molto lontani;
- l'emergere di nuovi servizi *web-based* (es. *web-care*, *mobile app*, *chat*, *social network*, ecc.) ha generato una rilevantissima domanda tuttora in rapida ascesa;
- l'attuale crisi economica impone di rivedere alcuni paradigmi dei modelli di gestione dei servizi tradizionali per creare nuovi circoli virtuosi a beneficio dei consumatori e delle imprese.

## 1.2. REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE ED EUROPEA

Di seguito è stata analizzata la regolamentazione vigente nei servizi di *customer care* sulla base di una sintetica rassegna suddivisa per settore e tenendo in considerazione le attività di consultazione pubblica volte alla predisposizione di nuove regole sul tema.

### 1.2.1. TELECOMUNICAZIONI

La regolazione nel settore delle telecomunicazioni, limitatamente ai servizi di comunicazione fissa e mobile (esclusi quindi i servizi televisivi), è ispirata al principio del *command & control*. La materia è disciplinata puntualmente dalla delibera AGCOM 79/09/CSP - Direttiva in materia di qualità dei servizi telefonici di contatto (call center) nel settore delle comunicazioni elettroniche - che prescrive obblighi precisi relativi ai livelli minimi di qualità dei servizi di assistenza telefonica da assicurare all'utenza e prevede penalità in caso di mancato raggiungimento degli stessi. Basandosi su un percorso di gradualità, tali obblighi sono sempre più performanti di anno in anno relativamente ad alcuni parametri: tempi di attività del servizio, tempi minimi di risposta dell'operatore, tempi di durata del IVR (*Interactive Voice Response* o albero fonico), gratuità del servizio per i clienti e obblighi di comunicazione delle performance all'Autorità. In questo settore, inoltre, l'argomento è di estrema attualità in quanto, a seguito della consultazione indetta con delibera 588/12/CONS, l'AGCOM ha proposto una modifica della delibera 79/09/CSP prevedendo un prosieguo del percorso di gradualità con un innalzamento degli obblighi minimi di qualità che risulta ancor più gravoso. A titolo esemplificativo si riporta in Tabella 1.1 il percorso previsto dalle succitate delibere 79/09/CSP e 588/12/CONS per i servizi di rete fissa; per quelli di rete mobile, comunque, è previsto un percorso del tutto simile. Tale impostazione, come si vedrà più avanti, non pare riscontrabile nelle esperienze dei principali Paesi europei e non sembra vi siano statuizioni comunitarie che obblighino l'Autorità a determinarsi in favore di una regolazione così stringente. Quel che emerge dall'analisi delle succitate delibere è un'attenzione rigorosa, da un lato, per gli obiettivi minimi di qualità fondati sui tempi di attraversamento e di risposta del servizio di assistenza clienti, dall'altro, per la gratuità delle chiamate al call center.

Tabella 1.1: Standard minimi per servizi di rete fissa

Indicatore	Misure di qualità del servizio	2009	2010	2011/12	Proposta 2013	Proposta 2014	Proposta 2015
<b>Tempi di risposta alle chiamate ai servizi di assistenza</b>	Tempo minimo IVR per accedere a "scelta operatore"	80"	75"	70"	65"	63"	61"
	Tempo medio di risposta dell'operatore alle chiamate entranti	100"	85"	70"	70"	66"	62"
	% chiamate entranti in cui il tempo di risposta dell'operatore è inferiore a 20 secondi	30%	35%	45%	50%	51%	52%
<b>Tasso di risoluzione dei reclami</b>	% reclami risolti senza necessità di ulteriori chiamate al numero di assistenza per lo stesso reclamo ( <i>one call solution</i> )	-	-	-	75%	81%	87%

Fonte: AGCOM - Allegato B alla Delibera 588/12/CONS

Una struttura regolamentare così organizzata risulta fortemente legata ad una concezione tradizionale del servizio di assistenza clienti. In uno scenario così rappresentato vien da chiedersi se gli attuali parametri di qualità dei servizi di assistenza permettono fattivamente la migliore gestione possibile delle esigenze del cliente e/o se esistano alternative che possano meglio rappresentarle.

Ad esempio, nell'allegato A della delibera 79/09/CSP, l'AGCOM prende in considerazione l'OCS (*One Call Solution*) con riferimento al tasso di risoluzione dei reclami. Perché declinare questo strumento al solo ambito reclami? L'OCS (percentuale di chiamate che ricevono risposta esaustiva – chiamata cui non ne segue una seconda con risposta da parte dell'operatore entro le 24 ore dello stesso giorno per una esigenza legata alla stessa utenza telefonica - da parte di un operatore sulle chiamate totali che ricevono risposta) potrebbe certamente configurarsi come un efficace strumento di rilevamento effettivo della qualità del servizio: il cliente si rivolge al *customer care* con la necessità di risolvere un quesito, i tempi di attesa che il cliente sopporterà sono evidentemente rilevanti ma non rappresentativi della qualità di risposta al quesito stesso. È ragionevole imporre tempi di attesa minimi ma, in questa sede, parrebbe più opportuno concentrare il focus regolamentare su aspetti più significativamente legati alla *ratio* della chiamata da parte del cliente: i tempi di attesa rappresentano il corridoio che unisce il cliente e l'operatore ma questo è, e dovrebbe essere considerato, solo il mezzo per arrivare al fine, cioè la proposizione del quesito e la sua efficace risoluzione.

Altresì il punto di vista dell'AGCOM pone a nostro

avviso eccessiva attenzione ai servizi telefonici di *customer care* (call center) e, dunque, sembra non considerare adeguatamente la consistenza della multicanalità attraverso cui può svilupparsi l'assistenza alla clientela. Ne costituisce conferma il fatto che, nelle delibere in oggetto, gli strumenti dell'e-mail e della chat vengono citati solo con riferimento alla gestione dei contatti con gli utenti sordi (Art. 7). Presa in considerazione questa variante, un valido strumento di rilevamento della qualità del servizio potrebbe essere la *One Contact Solution*, la percentuale di contatti risolutivi sui contatti totali che hanno ricevuto risposta, calcolata sui canali di assistenza digitali (ad es. Area Privata Web, la chat, etc.) in un dato periodo di osservazione.

## 1.2.2. ENERGIA

Nel settore dell'energia, come in quello delle telecomunicazioni, il regolatore ha concentrato la sua attenzione sui servizi di *customer care*, prevedendo obblighi di qualità dei servizi telefonici nella Parte III del Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale (TIQV), approvato con delibera ARG/COM 164/08 e modificato da successive delibere (ARG/COM 199/08; ARG/COM 44/09; ARG/COM 82/11; ARG/COM 99/2012/R/eel).

Le disposizioni sono riferite ai numeri telefonici dei venditori (ivi inclusi gli esercenti del servizio di fornitura di energia elettrica non soggetti ad obblighi di separazione societaria e ad esclusione dei venditori con meno di 10.000 clienti finali e con almeno l'85% di tali clienti serviti su punti di prelievo/di riconsegna localizzati al massimo in tre

comuni limitrofi purché siano dotati di uno o più sportelli aperti al pubblico in uno o più comuni per un numero minimo complessivo di ore settimanali pari a 25) destinati ai clienti finali di energia elettrica alimentati in bassa tensione, ed ai clienti finali di gas naturale alimentati in bassa pressione.

L'Autorità ha inoltre previsto di eseguire delle indagini di *call back* presso i consumatori sulla qualità del servizio reso tramite call center. Anche nel caso dei settori energetici si ravvede, dunque, il limite di una regolazione fondata sulla misurazione di parametri esclusivamente

Tabella 1.2: Indicatori e standard minimi dei call center nel settore energia

<b>Indicatore</b>	<b>Misure di qualità del servizio</b>	<b>Standard generale</b>
<b>Accessibilità al servizio</b>	Rapporto, nel mese considerato, tra numero di unità di tempo (scelta dall'operatore) in cui almeno una delle linee è libera e il numero complessivo di unità di tempo di Accessibilità apertura del call center con presenza di operatori, moltiplicato per 100	≥ 90 %
<b>Tempo medio di attesa</b>	Media aritmetica, nel mese considerato, dei tempi espressi in secondi intercorrente tra l'inizio della risposta e l'inizio della conversazione con l'operatore o di conclusione della chiamata in caso di rinuncia prima dell'inizio della conversazione con l'operatore	≤ 240 secondi
<b>Livello di servizio</b>	Rapporto, nel mese considerato, tra il numero di chiamate telefoniche dei clienti finali che hanno effettivamente parlato con un operatore e il numero di chiamate dei clienti finali che hanno richiesto di parlare con un operatore o che sono state reindirizzate dai sistemi automatici ad un operatore, moltiplicato per 100	≥ 80 %

Fonte: AEEG - TIQV

Nel TIQV vengono stabiliti i seguenti obblighi:

- dotarsi di un servizio telefonico commerciale con presenza di operatori per almeno 35 ore settimanali, elevato a 50 ore qualora non sia presente almeno uno sportello fisico per ogni provincia nel quale il venditore serve più di 20.000 clienti finali;
- dotarsi di un call center (ossia di "un servizio telefonico dotato di tecnologie che consentono di registrare l'inizio delle risposte, l'eventuale richiesta di parlare con un operatore, se la risposta avviene tramite risponditore automatico, e l'inizio della conversazione con l'operatore o, se precedente, la fine della chiamata") e rispettare determinati indicatori e standard di qualità di tale servizio;
- nel caso il venditore scelga volontariamente di dotarsi di un servizio telefonico con albero fonico in aggiunta, mettere a disposizione dei clienti uno o più numeri verdi gratuiti almeno per telefonate da rete fissa e prevedere scorciatoie per il trasferimento di chiamata all'operatore.

Per quanto riguarda la definizione delle garanzie qualitative minime del servizio di call center, l'AEEG ha previsto tre diversi indicatori: accessibilità al servizio, tempo medio di attesa e livello di servizio, per il cui dettaglio si rimanda alla Tabella 1.2.

quantitativi che non sono idonei di per sé a consentire livelli qualitativi garantiti del servizio rivolto ai consumatori. Pertanto, analogamente a quanto osservato nel paragrafo precedente, l'attenzione del regolatore dovrebbe essere maggiormente orientata verso la definizione di standard inerenti al livello di soddisfazione del cliente finale e quindi a parametri di *customer satisfaction*, il cui livello garantito può ben ottenersi attraverso la somma di una moltitudine di canali informativi e di assistenza rivolti ai clienti finali<sup>1</sup>.

### 1.3. GLI OBBLIGHI DI CUSTOMER CARE NELL'ESPERIENZA INTERNAZIONALE

Per un confronto a livello comunitario è stata analizzata la regolazione dei principali Paesi europei. In particolare l'indagine si è concentrata sui settori energetici e su quello delle comunicazioni, che, in Italia, evidenziano criticità dovute ad iper-regolazione.

Con riferimento ai settori energetici, emerge che l'attenzione del regolatore è rivolta non solo

<sup>1</sup> Nel TIQV è previsto un punteggio ulteriore per la multicanalità, intendendo, però, con tale termine solo la possibilità di rivolgersi agli sportelli fisici. E' inoltre previsto un punteggio ulteriore per l'eventuale offerta di servizi on-line. Nel complesso, però, si registra che l'attenzione è fortemente incentrata sui servizi telefonici.

all'imposizione di strumenti di *customer care* ma anche al monitoraggio della *customer satisfaction* tramite parametri non solo quantitativi.

In Francia vi è un meccanismo di incentivi/penalità basato su report che le aziende devono consegnare, con cadenza annuale, con l'indicazione di valori quantitativi e qualitativi:

- conformità con gli appuntamenti;
- tasso di risposte ai reclami;
- tasso di disponibilità di gestione del portale;
- trasmissione in tempo di proposte tecniche e promozionali.

Nel Regno Unito la regolazione dei servizi di *customer care* si inserisce all'interno della regolazione tariffaria. Il regolatore, OFGEM, ha definito un insieme di regole chiamato "BMCS – *Broad Measure of Customer Satisfaction*" che è composto da tre elementi:

- un sondaggio sulla *customer satisfaction*. Tale sondaggio viene eseguito dagli stessi operatori a campione e contempla molti elementi qualitativi (quali la facilità nel contattare il consulente, la gentilezza dello staff, l'utilità dell'informazione, l'accuratezza dell'informazione del messaggio, facilità nel primo contatto con l'operatore, la capacità dell'operatore di comprendere la questione, la professionalità degli operatori, la soddisfazione complessiva del servizio) ed alcuni elementi quantitativi (quali il tempo per contattare l'operatore ed il numero di chiamate risolutive – *One Call Solution*). A seconda dei livelli registrati, scatta un meccanismo di premi/penalità;
- una misurazione dei reclami;
- un incentivo al coinvolgimento degli stakeholder.

Lo scopo, come riportato nelle *guidelines*, è di incoraggiare il coinvolgimento degli stakeholder, principalmente i consumatori, per conoscerne i relativi bisogni ed evitare che il rapporto sfoci nella patologia. Tale strumento si sostanzia in una serie di dichiarazioni (stringhe di testo in un questionario predefinito) dell'operatore che vengono valutate da un panel di esperti del regolatore. Ancora una volta, si tratta di una misurazione qualitativa della soddisfazione del cliente.

In maniera analoga, nel settore delle telecomunicazioni britannico è previsto che ogni operatore esegua dei sondaggi a campione tra i consumatori per registrare una serie di parametri sui quali si basa un meccanismo di premio/penalità. Tali parametri sono sia di tipo qualitativo che quantitativo: tra i primi si ritrovano

la facilità nel reperire i riferimenti da contattare e nel trovare la persona competente, l'utilità dell'informazione ricevuta, la gentilezza dell'operatore, l'abilità dell'operatore nel capire alla questione posta e nel prendersene carico; tra i secondi troviamo la velocità nella risposta e la rapidità nella risoluzione della questione.

E' interessante, infine, indirizzare lo sguardo a quanto avviene nei servizi idrici, sia per un ulteriore confronto, sia per cogliere suggerimenti per la regolazione in fieri del settore in Italia. Ancora una volta il Regno Unito offre uno spunto interessante: il "*Service Incentive Mechanism*", un meccanismo che tende ad incentivare la qualità del servizio tramite la misurazione della capacità dell'impresa di soddisfare i bisogni della propria clientela, con impatti positivi/negativi in tariffa a seconda dei risultati. Tale meccanismo di basa su due misurazioni di differente natura: una quantitativa, legata al numero ed alla gestione dei reclami, ed una qualitativa, basata su indagini sulla *consumer experience* effettuate dal regolatore (indagini effettuate con cadenza trimestrale su campioni di 200 clienti per operatore). Inoltre, i risultati dell'indagine vengono pubblicati sul sito, configurandosi come ulteriore elemento di competizione nel mercato.

In definitiva, dal confronto internazionale emerge come i regolatori osservati concentrino la propria attenzione sulla *customer satisfaction* piuttosto che sull'imposizione di vincoli stringenti riguardanti un solo strumento attraverso cui questa può essere incrementata.

#### 1.4. STRUMENTI INNOVATIVI DI CUSTOMER CARE

Nonostante l'impianto regolamentare sinteticamente descritto non tenga conto della possibile introduzione di strumenti alternativi a quelli tradizionali per integrare il *customer care* tradizionale, l'attuale contesto di mercato consente di apprezzare un panorama della strumentistica di *customer care* assai variegato e basato sulle iniziative delle imprese.

In Italia, come negli altri paesi europei, le imprese hanno infatti già avviato strategie di avvicinamento ai consumatori, implementando servizi innovativi che cercano di integrare i servizi di *customer care* su più canali di comunicazione. Le tante prassi già in opera rinvenibili in Italia mostrano come sia possibile diversificare l'offerta di supporto al consumatore, adattandola alle esigenze ed alle

preferenze dello stesso, e rendersi disponibili tramite una pluralità di canali di comunicazione crescente.

Gli attuali strumenti di *customer care* attualmente disponibili possono essere sinteticamente ricondotti a tre tipologie (Tabella 1.3): servizi tradizionali, servizi *web-based* tradizionali, strumenti *web-based 2.0*.

Lo strumento dello sportello fisico multifunzione è stato il primo (in ordine cronologico) ad esser messo a disposizione del consumatore per rispondere alla richiesta di informazioni e per gestire eventuali problemi. Ad esso sono legati elevati costi per l'azienda e risulta facilmente fruibile solo per il consumatore che abita/lavora nei pressi dello stesso (in particolare nei centri medi e piccoli). Per snellirne il carico di pratiche e per accorciare la distanza con il cliente, nel corso del tempo il suo utilizzo viene ritardato sulla gestione delle sole pratiche complesse, quelle che necessitano di un contatto diretto.

Il call center è, attualmente, il più diffuso strumento di *customer care* e consente di creare un contatto diretto fra cliente e impresa permettendo la risoluzione di problematiche complesse. Tra gli svantaggi di questo strumento figurano certamente

i costi elevati per le aziende (laddove il servizio venga erogato in maniera gratuita) e l'eventuale imposizione della disponibilità full time e/o di determinati livelli di qualità. Rientra nella categoria del call center l'IVR che, con messaggi preregistrati, permette di dare una prima risposta a quesiti frequenti o di smistare le richieste all'addetto competente per la specifica materia.

Gli strumenti *web-based* possono essere distinti in "tradizionali" e "2.0". I primi sono oramai ben sviluppati da un punto di vista organizzativo, sono sufficientemente conosciuti dai consumatori ed il loro utilizzo è in continua diffusione.

L'e-mail ha acquisito un'importanza crescente, soprattutto con l'emergere dell'e-commerce, settore caratterizzato dalla presenza, oltre che di colossi mondiali, di molte PMI che, per le ridotte dimensioni aziendali e di fatturato, non sono in grado di supportare i costi di personale di un servizio telefonico. Lo strumento in questione presenta dunque un indubbio vantaggio per i ridotti costi di gestione ma risulta poco gradito ad alcune tipologie di clienti perché percepito come tendenzialmente impersonale e perché non offre sufficienti garanzie di recepimento o di corretta comprensione del messaggio. Dal punto di vista

Tabella 1.3: Strumenti di customer care

Tipologia	Strumento	Vantaggi	Svantaggi
Servizi tradizionali	Sportelli fisici	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contatto diretto con il cliente</li> <li>• Risoluzione efficace problemi complessi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costi elevati</li> <li>• Orari limitati</li> <li>• Tempi di spostamento e di attese per il cliente</li> </ul>
	Telefono	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contatto diretto con il cliente</li> <li>• Risoluzione efficace problemi complessi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costi elevati</li> </ul>
Servizi web-based	E-mail	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costi ridotti</li> <li>• Facilità di gestione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Risoluzione problematiche complesse non semplice</li> <li>• Contatto impersonale con il cliente</li> <li>• Richiede fattori abilitanti</li> </ul>
	F.A.Q.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costi ridotti</li> <li>• Facilità di gestione</li> <li>• Disponibilità di risposta predefinita</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contatto impersonale con il cliente</li> <li>• Risposte non soggettive</li> </ul>
Servizi web 2.0	Web interattivo (blog, forum, chat, ecc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costi ridotti</li> <li>• Possibilità di interazione con utenti e gestore</li> <li>• Tracciabilità delle soluzioni a problemi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Richiede fattori abilitanti</li> </ul>
	Piattaforme di condivisione (YouTube, ecc)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costi ridotti</li> <li>• Possibilità di visualizzare immagini e video per aiutare alla risoluzione dei problemi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si rivolge ad un target di clienti circoscritto</li> <li>• Contatto impersonale con il cliente</li> <li>• Richiede fattori abilitanti</li> </ul>
	Social network (Facebook, Twitter, ecc.)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costi ridotti</li> <li>• Facilità di accesso da postazioni mobili e fisse</li> <li>• Efficacia di comunicazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si rivolge ad un target di clienti circoscritto</li> <li>• Richiede fattori abilitanti</li> </ul>
	Applicazioni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costi ridotti</li> <li>• Possibilità di profilare il cliente</li> <li>• Facilità di accesso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Si rivolge ad un target di clienti circoscritto</li> <li>• Richiede fattori abilitanti</li> </ul>

I-Com

del consumatore, in sostanza, presenta gli stessi svantaggi della tradizionale lettera cartacea, ma, rispetto a questa, hanno il vantaggio dell'istantaneità dei tempi di spedizione e dell'assenza di costi di spedizione.

Le *Frequently Asked Questions* (FAQ), essendo elaborate in funzione delle principali richieste del cliente, fungono da prima assistenza consentendo di decongestionare gli altri servizi di *customer care*.

Gli strumenti *web-based 2.0* si stanno sviluppando di pari passo con la tecnologia sulla quale si basano e, essendo in rapida espansione, rappresentano il presente ed il futuro del rapporto con il consumatore. Le *chat-line*, ad esempio, rappresentano l'evoluzione di call center ed e-mail, assicurando un contatto diretto con l'operatore. I forum possono esser visti come l'evoluzione delle FAQ nella misura in cui alcuni *thread* vengono aperti dall'operatore stesso in funzione delle necessità manifestate dai clienti; tale strumento permette un confronto continuo e costruttivo sia nel rapporto operatore-consumatore che nel rapporto tra consumatori. Lo stesso dicasi per l'opportunità offerta dalla popolarità dei *social network*, attraverso cui sviluppare un ulteriore canale di comunicazione. Ed ancora le applicazioni (app) dell'internet mobile che, da un lato, offrono all'utente la possibilità di accedere a

essenziale: la percentuale di utilizzatori di pc e di internet.

Secondo i dati Istat 2012<sup>2</sup>, gli italiani con più di 18 anni, quelli che verosimilmente possono occuparsi delle utenze (escludendo da quest'analisi gli utenti della telefonia mobile che già prima di aver raggiunto la maggiore età diventano titolari di un'utenza), sono 50 milioni circa. Di questi, il 51% (25,5 milioni in termini assoluti), utilizza il pc ed internet (la maggior parte dei quali, 47%, li utilizza tutte le settimane). Ancora più interessante è guardare alla percentuale degli utilizzatori nella fascia 15-17 anni, che a breve si affacceranno sul mercato delle utenze (e che già vi sono con riferimento alla telefonia mobile): la loro quota si attesta attorno all'88% (Tabella 1.4). Dunque, già metà degli italiani è potenzialmente a proprio agio con tutti gli strumenti *web-based*, ma, nel giro di pochi anni, è ampiamente prevedibile che lo sarà la maggior parte della popolazione.

La presenza di nuove tecnologie, quindi, amplia il ventaglio di strumenti di *customer care* che possono essere messi a disposizione ed incide fortemente sull'evoluzione dei modelli aziendali di assistenza ai clienti: non più solo call center, servizio quindi prevalentemente telefonico, ma *contact center*, servizio in grado di integrare la strumentistica sopra citata e di rivolgersi a differenti gusti e target di utenza.

Tabella 1.4: Utilizzatori di PC e Internet (Italia 2012, valori in milioni)

<i>Fasce d'età</i>	<i>Totale</i>	<i>Usa PC</i>	<i>% utilizzatori PC</i>	<i>Usa Internet</i>	<i>% utilizzatori Internet</i>
<b>15-17</b>	1.749	1.537	87,9%	1.544	88,3%
<b>18 +</b>	50.129	25.533	<b>50,9%</b>	25.473	<b>50,8%</b>

Fonte: Elaborazione I-Com su dati Istat

diversi tra gli strumenti passati in rassegna (FAQ, *chat*, tasto chiamata al call center selezionando direttamente l'oggetto della richiesta da un menù ramificato, accorciando i tempi dell'albero fonico), dall'altro, tramite il monitoraggio dell'attività del cliente (previo consenso), possono permettere di profilare lo stesso ed offrire servizi sempre più confacenti alle sue esigenze.

Quanto agli strumenti *web-based*, appare doveroso approfondirne le potenzialità analizzando i numeri che girano attorno al mondo di internet. Si è, quindi, scelto di valutare la capacità di penetrazione della nuova generazione di strumenti attraverso un indicatore chiaro ed

## 1.5. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'indagine condotta ha registrato e comparato i differenti approcci regolamentari delle autorità di settore al fine di assicurare determinati livelli qualitativi minimi garantiti dei servizi di *customer care* e/o stabilirne le principali caratteristiche di servizio in relazione alla preferenza dello strumento ed alle condizioni economiche dello stesso.

<sup>2</sup> Istat: Indagine annuale "Aspetti della vita quotidiana" – 2012

Dall'analisi del contesto regolamentare dei servizi di *customer care* emergono profonde differenze tra settori sull'approccio del regolatore nei servizi in esame. Nei settori dei trasporti ed in quello postale, ad esempio, una regolamentazione puntuale dedicata ai servizi di *customer care* è assente o è poco invasiva. Per contro nel settore delle telecomunicazioni e nel settore dell'energia sussiste una regolamentazione stringente degli aspetti quantitativi che poco si addicono ad assicurare determinati livelli di servizio rapportabili alla soddisfazione dei clienti finali.

In un contesto regolamentare che evidenzia forti differenziazioni a seconda del settore considerato, è possibile identificare criticità derivanti da iperregolazione nei settori delle telecomunicazioni e dell'energia. Infatti, uno degli scopi della analisi proposta consiste nello stimolare il dibattito in merito alla opportunità di operare una deregolamentazione quanto meno dei servizi di *customer care* rivolti a necessità o problematiche legate a servizi non rientranti a pieno titolo nella categoria dei servizi di pubblica utilità.

In particolare, appare evidente che la regolamentazione attuale:

- solo in alcuni settori economici si applica alla qualità del servizio;
- in diversi settori, impone la gratuità del servizio senza differenziazione alcuna in funzione della tipologia di bisogno,

scaricando pertanto i relativi costi di gestione interamente in capo al singolo operatore;

- si concentra con precisi obblighi su strumenti tradizionali di *customer care*, non contemplando il possibile impatto positivo per il benessere dei consumatori e per l'efficienza gestionale delle imprese derivante dall'implementazione di strumenti *web based*;
- non crea né stimolo né incentivi all'utilizzo dei canali digitali essendo lo strumento tradizionale fondato sulla gratuità dello stesso;
- ha l'effetto di ingessare ed appiattire il mercato sotto il profilo della differenziazione dell'offerta di questi servizi non considerando il *customer care* come un possibile fattore di concorrenza per le imprese;
- in ultima analisi, non crea il giusto stimolo all'innovazione di cui potrebbe trarre beneficio il sistema paese nel suo complesso.

Considerazioni di supporto a tale rilievo possono essere tratte anche dall'esperienza internazionale, da cui si evince che generalmente la regolamentazione dei servizi di call center nei servizi a rete non è orientata ad assicurare livelli minimi di qualità ma piuttosto a prevedere obblighi di pubblicazione delle performance, a volte prevedendo meccanismi virtuosi basati sul "premio" (come nel caso del Regno Unito citato a

Tabella 1.5: Confronto sulla regolazione del *customer care* tra Italia e Regno Unito

Settore	Paese	Strumento	Applicazione
Energia	Regno Unito	Meccanismo di premio/penalità ( <i>Broad Measure of Customer Satisfaction</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sondaggio su <i>customer satisfaction</i> (da operatore a consumatori)</li> <li>• Misurazione reclami (quantitativa)</li> <li>• Questionari per <i>stakeholder</i></li> </ul>
	Italia	Meccanismo di premio/penalità (TIQV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misurazioni quantitative su performance call center</li> <li>• Indagini <i>call back</i> (da Autorità a consumatori)</li> </ul>
Telecomunicazioni	Regno Unito	Meccanismo di premio/penalità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sondaggi su <i>customer satisfaction</i> (da regolatore a operatori)</li> </ul>
	Italia	Sanzione per mancato raggiungimento standard	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Misurazioni quantitative su performance call center (da operatore con verifica regolatore)</li> </ul>
Idrico	Regno Unito	Meccanismo di premio/penalità	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sondaggi su <i>customer experience</i> (da regolatore a consumatori)</li> <li>• Misurazione reclami (quantitativa)</li> </ul>
	Italia	Autoregolazione	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratti e/o Carta dei servizi</li> </ul>

I-Com

titolo di esempio). Un confronto tra l'esperienza nazionale e quella britannica è riportato in Tabella 1.5.

Per eliminare o ridurre gli aspetti critici rilevanti, appare necessario considerare nuove forme di gestione e di fruizione dei servizi di assistenza attraverso canali innovativi basati (anche) su internet (applicazioni telefoniche, assistenza su web, ecc.). A tale proposito, è utile richiamare quanto esposto in precedenza sulla domanda potenziale di servizi di assistenza *web-based* che corrisponde al popolo degli utilizzatori di internet. Se almeno il 50% degli Italiani (quota crescente) è in grado di sviluppare i rapporti con il proprio fornitore di beni/servizi tramite strumenti che sfruttano la rete, appare riduttivo considerare un mondo del *customer care* basato su strumenti tradizionali di call center. In verità appare ancor più riduttivo parlare ancora di *customer care* invece che di *customer satisfaction*. In effetti, se il fine ultimo è quello di fornire un servizio di elevata qualità, occorre misurare la stessa non solo tramite parametri di tipo quantitativo ma anche e soprattutto tramite la soddisfazione del soggetto fruitore del bene/servizio, a sua volta influenzata dalla qualità dello stesso.

Occorre, dunque, spostare l'attenzione dallo strumento all'effetto, per intenderci dal tempo massimo d'attesa della chiamata al call center alla facilità di reperimento dell'informazione domandata dal consumatore.

In quest'ottica si può immaginare un regolatore che esegua indagini sulla soddisfazione dei clienti, sull'ampiezza del ventaglio di offerte di assistenza al consumatore, e che ne dia pubblicità in modo da dar impulsi alla competizione anche su questo aspetto. D'altronde è nel pieno interesse dell'impresa non solo acquisire nuovi clienti, ma anche non perderli o non incorrere nelle patologie del rapporto con gli stessi.

In un mercato in cui c'è vera competizione, infatti, se un operatore non è in grado di assicurare un elevato livello di *customer satisfaction*, si verifica quanto segue:

- in un primo stadio il consumatore registra una perdita di benessere per la povertà o l'inefficienza del servizio ricevuto;
- in un secondo stadio lo stesso consumatore si rivolgerà ad un'impresa concorrente che esprime buoni valori di *customer satisfaction* (individuandola, magari, sul sito del regolatore), riportando il benessere derivante dalla fruizione del servizio su livelli adeguati.

L'effetto sarà duplice: da un lato si sposta l'utenza da imprese non virtuose ad imprese virtuose e,

dall'altro, si stimolano le prime a migliorare la qualità del servizio e dell'assistenza fornita per non subire le conseguenze di un potenziale effetto *buzz* negativo.

Figura 1.1: *Customer care* e multicanalità



In conclusione, l'attuale quadro regolamentare pare comportare la distrazione dell'operatore dallo sviluppo di forme alternative (*web-based*) che, potenzialmente, potrebbero essere in grado di gestire le richieste della parte di clientela *internet friendly*: se l'operatore deve approfondire risorse economiche e sforzi organizzativi nell'inseguire obblighi sempre più stringenti riguardanti una sola modalità di espletamento del servizio, ne consegue un irrigidimento della gestione dello stesso, una mancanza di incentivo all'innovazione e, in definitiva, un ingessamento del mercato, sancendo il fallimento (con specifico riferimento ai servizi di *customer care*) del regolatore nella sua funzione principale, l'incentivazione della concorrenza, non riconoscendo il giusto peso alla spinta (da parte delle istituzioni nazionali e comunitarie) verso la completa digitalizzazione, alla conseguente crescita della domanda di nuovi *touch point* digitali di più semplice ed immediata fruizione (es. *Web-care*, *app*, *chat*, etc.) e alla qualificazione del servizio di assistenza clienti come una delle leve competitive degli operatori ed elemento di innovazione e vicinanza al cliente. Naturalmente in un'ottica equilibrata, che riconosca e adotti le necessarie contromisure verso fenomeni di *digital & cultural divide*.

## CAPITOLO 2 TRASPARENZA DEI DOCUMENTI DI FATTURAZIONE

### 2.1. INTRODUZIONE

I documenti di fatturazione rappresentano uno dei principali mezzi di comunicazione tra imprese e consumatori e costituiscono un elemento fondamentale di rendicontazione dei consumi in quei settori in cui la natura peculiare del servizio e del contratto si basa su elementi quali la continuità temporale di fruizione, il pagamento differito dei servizi fruiti in un dato periodo, la quantità di servizi e/o le quantità "predeterminate" (servizi in abbonamento o a pacchetto), i servizi a valore aggiunto usufruiti in un dato periodo, etc.

In relazione alle predette caratteristiche che giustificano la presenza della fatturazione periodica, si intende focalizzare il perimetro di analisi sui servizi audiovisivi a pagamento, le telecomunicazioni, l'energia elettrica e gas ed il settore idrico.

In questi contesti di mercato la fatturazione presenta problemi e caratteristiche peculiari che hanno imposto alle rispettive autorità competenti una regolamentazione specificatamente settoriale dei profili di trasparenza e di pubblicità delle principali informazioni da garantire ai consumatori. Il tema della trasparenza assume delle connotazioni molto rilevanti nel settore dell'energia elettrica e del gas. La complessità del settore e dei termini tecnici presenti in bolletta si traducono, infatti, ancora oggi in forti ostacoli alla piena comprensibilità dei documenti di fatturazione, determinando una serie di inefficienze e criticità quali una costosa gestione del cliente per le imprese, un numero di reclami elevato, oltre che un potenziale ostacolo alla concorrenza. La rilevanza del tema nel settore in esame emerge con tutta chiarezza considerando i dati relativi all'attività prestata dallo "Sportello per il consumatore" (Sportello), servizio gestito in avvalimento da Acquirente Unico S.p.a., dedicato ai consumatori di energia per fornire informazioni e trattare i reclami di seconda istanza.

Nel 2012 lo Sportello ha registrato, nel comparto dell'energia elettrica, un numero di reclami e di richieste di informazioni in merito alla bolletta (problematiche relative alla corretta quantificazione dei consumi, alla periodicità di fatturazione e ai conguagli) in aumento rispetto al precedente anno di rilevazione: 5.894, il 29% del totale.

Nel segmento del gas, invece, la bolletta detiene il secondo posto per numero di comunicazioni rivolte allo Sportello (il primo è occupato dal c.d. "bonus gas", il 36% delle comunicazioni totali): il numero delle comunicazioni relativo alle fatture è pari a 4.654, il 34% del totale. In questo caso, le principali questioni relative alla bolletta hanno riguardato i consumi (fatture in acconto, conguagli, richieste di rettifica), il rispetto della regolare periodicità di fatturazione e l'effettuazione delle letture o l'utilizzo delle auto-letture del contatore.

Nel settore delle telecomunicazioni e dei servizi audiovisivi a pagamento si ravvisano minori criticità in materia di trasparenza dei documenti di fatturazione. Ciò è in parte motivato dalla presenza di servizi prestati in abbonamento che prevedono disponibilità forfettarie di minuti di conversazione o pacchetti televisivi ad un prezzo prestabilito o, ancora, tariffe *flat*, che escludono o limitano fortemente il rischio per i consumatori di trovare in fattura costi aggiuntivi, salvo loro fruizione di ulteriori servizi a valore aggiunto. Inoltre, la terminologia e le informazioni contenute in bolletta sono senz'altro maggiormente comprensibili rispetto al settore dell'energia o comunque richiedono minori conoscenze tecniche. Un riscontro a quanto affermato si può rinvenire osservando i dati sull'attività svolta dal *Contact Center* dell'AGCOM, da cui risulta che le maggiori criticità sono relative al mancato riconoscimento di minuti o servizi non ancora fruiti in caso di cambio di operatore e che vengono comunque addebitati (fatturazioni successive alla disdetta); incomprensioni riguardanti l'attivazione di servizi aggiuntivi (come il blocco di chiamate per servizi a pagamento); problemi che sorgono dallo sviluppo tecnologico (per es. il costo del servizio di roaming che si origina premendo un tasto per sbaglio).

### 2.2. LA REGOLAZIONE EUROPEA E NAZIONALE

Con riguardo ai contesti di mercato analizzati, la fatturazione presenta problemi e caratteristiche peculiari che hanno imposto a ciascuna Autorità una regolamentazione sui profili di trasparenza e di pubblicità delle informazioni da garantire al consumatore strettamente legata alle specifiche esigenze di settore.

Nonostante si tratti di regole settoriali che perseguono obiettivi differenti, è possibile individuare alcuni tratti comuni:

- gli obblighi di trasparenza dei documenti di fatturazione non si limitano a fornire

informazioni basilari ai clienti. Nel corso del tempo sono stati introdotti obblighi informativi ulteriori inerenti anche aspetti di struttura delle bollette allo scopo di facilitare la comprensibilità e selezione delle informazioni di interesse, facilitare il confronto tra offerte commerciali e il passaggio ad altro operatore;

- la regolamentazione appare orientata verso un unico canale di divulgazione, ossia il documento cartaceo inviato tramite posta tradizionale, lasciando al cliente, in occasione della conclusione del contratto o su richiesta successiva, di manifestare la preferenza su altri canali (invio telematico);
- il servizio prestato per le informazioni aggiuntive inviate ai clienti è gratuito (è previsto solo un contributo spese di spedizione indicato nel contratto).

Allo scopo di fornire un panorama della regolamentazione sulla trasparenza dei documenti di fatturazione, il presente paragrafo effettuerà una sintetica rassegna della normativa europea e nazionale nei settori oggetto di analisi, considerando anche le attuali attività di consultazione pubblica per la predisposizione di nuove regole sul tema.

### 2.2.1. TELECOMUNICAZIONI ED AUDIOVISIVO A PAGAMENTO

Anche relativamente al tema della trasparenza dei documenti di fatturazione, la regolamentazione predisposta dall'AGCOM è dedicata esclusivamente alle telecomunicazioni. Nel settore audiovisivo a pagamento non sono registrabili infatti obblighi di trasparenza altrettanto stringenti sebbene sia sempre più frequente da parte degli operatori un adeguamento spontaneo delle fatture verso format di facile lettura per i consumatori.

Nel settore delle telecomunicazioni, la normativa europea, più che soffermarsi sulla maggiore comprensibilità delle bollette, prevede che gli Stati membri spingano gli operatori a fornire una documentazione dettagliata delle spese presenti in fattura per consentire agli utenti di monitorare le proprie spese.

In particolare, la Direttiva "Servizio Universale" (Direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica, modificata dalla direttiva 2009/136/CE) prevede che gli Stati membri impongano agli operatori di fornire agli utenti una fatturazione dettagliata al fine di garantire la possibilità di verificare e controllare le

spese generate dall'uso delle reti di telecomunicazione.

A livello nazionale, il quadro regolamentare di riferimento appare integrato da numerose delibere che disciplinano profili generali e specifici sul tema: la delibera 418/07/CONS, recante disposizioni in materia di trasparenza della bolletta telefonica, sbarramento selettivo di chiamata e tutela dell'utenza; la delibera 126/07/CONS, disciplinante gli ulteriori obblighi informativi legati ai profili di consumo per la confrontabilità delle offerte (informazioni fornite al cliente gratuitamente); la delibera 274/07/CONS e successive integrazioni che hanno disciplinato ed imposto, allo scopo di favorire la mobilità dei clienti, obblighi di comunicazione del codice di migrazione (dal 2009 il codice deve essere presente anche in bolletta). In particolare, la delibera dell'AGCOM 418/07/CONS prevede che gli operatori telefonici, a richiesta dell'abbonato, accludano all'invio della fattura due distinti bollettini di conto corrente, contenuti in un'unica busta, uno per il pagamento di eventuali servizi a sovrapprezzo e uno per il pagamento del rimanente traffico e dei servizi supplementari. La stessa Delibera stabilisce l'obbligo in capo agli operatori di assicurare che la documentazione di fatturazione riporti, in ciascun invio, almeno un set di informazioni minime<sup>3</sup>. Quel che emerge dal quadro appena rappresentato è che l'attuale regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni (con riguardo sia alla dimensione europea che a quella nazionale) convoglia in un unico documento cartaceo una moltitudine di informazioni che, da un lato, comportano un costo di gestione rilevante per le

<sup>3</sup> Il piano tariffario applicato, nonché eventuali opzioni e promozioni attive ed il periodo temporale di validità; in grassetto, eventuali servizi supplementari cui l'abbonato ha aderito e il relativo costo, ivi incluso lo sbarramento selettivo di chiamata; la data di emissione e la scadenza del pagamento; la situazione dei pagamenti delle bollette precedenti, segnalando se risultano bollette non pagate; il riepilogo dei costi, suddiviso per voci omogenee; i totali parziali per ciascuna voce omogenea; il totale dovuto per il traffico telefonico non includente quello per servizi a sovrapprezzo e il totale dovuto per i servizi a sovrapprezzo, IVA inclusa; il dettaglio dei costi, indicando, in caso di servizi a sovrapprezzo o di chiamate verso numeri internazionali o satellitari, il titolare della numerazione o, se questo non è noto, l'operatore per conto del quale si effettua l'addebito; nel caso di opzioni o promozioni che a titolo oneroso diano luogo al diritto di usufruire di una quantità di servizi predeterminata, in termini di tempo o di volume, il totale parziale ed una chiara demarcazione, nell'elenco delle singole chiamate, tra quelle che rientrano nella suddetta quantità predeterminata e quelle, tariffate a consumo, che vanno oltre tale quantità.

imprese e, dall'altro, non garantiscono l'efficacia delle informazioni stesse.

Inoltre, gli sforzi regolatori verso una digitalizzazione (almeno parziale) dei documenti di fatturazione sembrano insufficienti. Una scheda riepilogativa dei documenti essenziali della fattura e un rimando all'area personale sul web per qualsiasi altra informazione di dettaglio di cui il cliente possa avere necessità potrebbero costituire un primo passo verso una regolamentazione di settore coerente con le caratteristiche del mercato, che risponda in maniera efficiente alle esigenze di trasparenza dell'utente finale.

### 2.2.2. ENERGIA

L'attuale regolazione in tema di trasparenza dei documenti di fatturazione in materia di energia è stata definita in un contesto di mercato da poco liberalizzato che, al fine di garantire una adeguata informazione al cliente finale e consentire la potenziale diffusione delle offerte *dual fuel*, è improntata ad una semplificazione della lettura dei documenti di fatturazione, ad un miglioramento della confrontabilità delle offerte e all'armonizzazione della struttura e dei contenuti dei documenti di fatturazione relativi ad entrambi i settori che qui interessano<sup>4</sup>.

L'accesso dei clienti finali ad adeguate informazioni sui consumi e sui costi energetici, l'esigenza di garantire la massima trasparenza, la concorrenza dell'offerta e la possibilità per i clienti finali di compiere scelte migliori, sono obiettivi confermati anche in ambito europeo: la direttiva 27/2012/UE sull'efficienza energetica pone, tra le altre, la questione della trasparenza e della maggiore comprensibilità dei documenti di fatturazione quale incentivo ad una maggiore efficienza dei consumi. In particolare, la Direttiva prevede che le fatture debbano essere precise, basate sul consumo effettivo e con opzione di ricevimento della bolletta in formato elettronico. In

tal modo, le informazioni sui costi energetici messe a disposizione dei clienti finali risulteranno esaustive, in formato comprensibile e tali da consentire un confronto con offerte comparabili.

A livello nazionale, in linea con gli obiettivi europei, l'AEEG ha dedicato una intensa attività di regolamentazione alla trasparenza dei documenti di fatturazione allo scopo di renderli più comprensibili e, conseguentemente, facilitarne la lettura al cliente finale. Nello specifico, la deliberazione ARG/com 202/09 ha definito la struttura dei documenti di fatturazione (non differenziata per settore e/o per tipologia di clienti finali serviti) prevedendo che tali documenti constino in due sezioni: un quadro sintetico (che fornisce le principali informazioni necessarie alla gestione della fornitura e all'eventuale cambio di fornitore) e un quadro di dettaglio (che fornisce il dettaglio degli importi fatturati).

Inoltre, con la delibera 260/2013/R/com (c.d. "Progetto Bolletta 2.0"), l'Autorità ha recentemente avviato un'indagine conoscitiva al fine di raccogliere elementi informativi su base partecipativa per successivi interventi regolatori. Lo scopo è quello di raggiungere un grado più elevato di comprensibilità che possa garantire: una maggiore fiducia dei clienti finali nel funzionamento del mercato; una maggiore capacità degli stessi di conoscere le offerte dei vari operatori e, quindi, compiere scelte più consapevoli; un incremento della concorrenza nel mercato e conseguentemente un mercato più efficiente.

L'indagine coinvolge tutti gli attori presenti sul mercato (le associazioni dei consumatori, gli operatori e per la prima volta anche singoli consumatori rappresentativi della clientela di riferimento), chiamati a fornire suggerimenti attraverso la compilazione dell'apposito questionario disponibile sul sito web dell'Autorità, relativi ai singoli aspetti della trasparenza della bolletta quali la struttura, i canali informativi, la terminologia etc. I risultati dell'indagine dovrebbero essere pubblicati entro la fine dell'anno.

Al fine di fornire un quadro più completo dell'analisi nel settore dell'energia sul tema della regolamentazione della trasparenza dei documenti di fatturazione, si procede di seguito ad effettuare un breve confronto su base internazionale.

Per quanto riguarda la Germania, l'Autorità di settore (*Bundesnetzagentur*) – artt. 40 e 42 della Legge sull'energia - ha previsto che le bollette relative alle forniture di energia ai consumatori finali debbano essere semplici e comprensibili.

<sup>4</sup> In particolare, l'attuale struttura dei documenti di fatturazione contiene elementi volti a consentire al cliente finale di verificare la corretta applicazione delle condizioni economiche sottoscritte, attraverso: l'indicazione del mercato di appartenenza e, nel caso di clienti serviti nel mercato libero, la denominazione dell'offerta sottoscritta (nel quadro sintetico); il dettaglio degli importi di quanto fatturato separando la fatturazione delle componenti afferenti i servizi di vendita, che peraltro devono rispettare una precisa articolazione, o prevedendo apposite deroghe alla separazione tra i servizi di vendita e i servizi di rete nel caso di offerte onnicomprensive (nel quadro di dettaglio).

In particolare, le bollette devono contenere: nome, indirizzo legale del fornitore, numero di telefono e indirizzo di posta elettronica del fornitore; durata del contratto, i prezzi applicabili, la prossima data di risoluzione possibile e il periodo di preavviso richiesto per la stessa; numero di codice del gestore di rete; consumo calcolato nel periodo di fatturazione; consumo dello stesso periodo dell'anno precedente; un grafico di confronto tra i consumi precedenti e quello attuale; un grafico di confronto tra il consumo del cliente e quello di un campione di "clienti medi"; informazioni sugli oneri di rete e le spese relative; informazioni sui diritti del cliente e sulle procedure di risoluzione delle controversie.

Nel Regno Unito, l'Autorità di settore (Ofgem) ha istituito il "Consumer Bills and Communications Round Table Group", un tavolo composto da rappresentanti di Ofgem e delle associazioni di categoria, avente come scopo quello di individuare soluzioni volte a fornire informazioni più sintetiche e comprensibili ai clienti circa la composizione della bolletta.

Attualmente, per gli operatori è previsto l'obbligo di fornire informazioni giuste, eque e trasparenti, entro aprile 2014 saranno altresì tenuti all'inserimento in bolletta delle tariffe che, in base ai consumi di ciascun cliente, risultino per quest'ultimo più vantaggiose (piani personalizzati per il cliente); dovranno necessariamente essere applicati sconti qualora il cliente opti per un invio elettronico del documento di fatturazione e sarà ridotto il numero delle tariffe presenti sul mercato (ne rimarranno solo quattro).

Inoltre, le bollette dovranno contenere delle informazioni minime: la tariffa applicata e indicazione circa la sua convenienza per il cliente; il codice cliente; i consumi; il totale della fattura precedente; la formula di conversione utilizzata;

l'indicazione del costo effettivo; indicazioni sulle modalità di reclamo; i contatti del gestore; un grafico di comparazione tra i consumi dell'utenza passati e quelli attuali.

In Spagna, tra gli obblighi imposti dalla *Comision Nacional de Energia* c'è quello che prevede di inserire nella bolletta una serie di voci, quali: nozioni fattura; dati di fatturazione; consumi dell'anno precedente; il codice cliente; il numero del punto di somministrazione; la tariffa applicata; la data di conclusione del contratto; l'importo delle tasse e dell'IVA. Inoltre, in base alla Direttiva europea, l'Autorità spagnola ha previsto, all'interno del suo documento intitolato "*Planes de actuacion*", di fornire ai consumatori informazioni complete e trasparenti al fine di tutelare i loro interessi. Tra i piani c'è anche la previsione della "e-factura" (un modello di fatturazione elettronica), che potrà essere emessa previo consenso del consumatore e che secondo l'Autorità con indubbi vantaggi sia in termini di costi per gli operatori (che risparmieranno quelli inerenti la produzione di quella cartacea) sia in termini di tempo di ricezione della stessa da parte degli utenti.

In Francia, il CRE (*Commission de Régulation de l'Energie*) ha introdotto nel proprio sito internet pagine esplicative delle voci presenti in fattura, nonché un link che permette di calcolare il prezzo dell'uso di reti di trasporto del gas e di distribuzione menzionati nel documento. Non sembra però ci sia una particolare focalizzazione sulle questioni relative alla trasparenza delle singole voci in bolletta.

A livello internazionale, dunque, si rileva una sostanziale disomogeneità tra le previsioni dei diversi regolatori (Tabella 2.1). Si evidenzia, tuttavia, una diffusa attenzione all'educazione al risparmio energetico tramite comparazione con i consumi dei medesimi periodi dell'anno

Tabella 2.1: Confronto internazionale sui documenti di fatturazione dell'energia elettrica

Paese	Germania	Regno Unito	Spagna	Francia	Italia
<b>Tratti distintivi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prossima data utile per risoluzione e relativo preavviso</li> <li>• Comparazione con consumi anno precedente</li> <li>• Comparazione con utente medio</li> <li>• Info su procedura risoluzione controversie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suggerimento tariffa più vantaggiosa (dal 2014)</li> <li>• Sconto obbligatorio in caso di fattura elettronica</li> <li>• Comparazione con consumi anno precedente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparazione con consumi anno precedente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non spiccata attenzione alla trasparenza del documento</li> <li>• Spiegazioni tramite glossario sul sito del regolatore</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quadro sintetico + quadro di dettaglio</li> <li>• Contatti utili per il consumatore</li> </ul>

I-Com

precedente (Germania, Spagna, UK). Dall'analisi del quadro italiano, inoltre, emerge che la complessità del dettaglio riportato in bolletta spingerebbe il consumatore medio a ritenere che il contenuto della documentazione sia poco chiaro e/o difficilmente comprensibile o, financo, terreno fertile a facili occultazioni di dati rilevanti. Il documento di fatturazione dovrebbe essere il più possibile sintetico, di facile comprensione, dovrebbe riportare le informazioni di maggiore interesse e corrispondere a quanto il cliente ha sottoscritto in fase di stipula del contratto.

Una possibile soluzione potrebbe essere una semplificazione del layout della bolletta contenente le sole informazioni offerte dal quadro di sintesi previsto dalla delibera 202/09/ARG/com e un eventuale approfondimento messo a disposizione solo su richiesta del consumatore, ad esempio, in caso di importo fatturato fuori dal consumo realmente atteso; oppure in fase di stipula del contratto potrebbe essere data la possibilità al cliente di scegliere se ricevere, con scadenze temporali a sua scelta (annuali, semestrali, bimestrali, in nessun caso o in casi eccezionali), la bolletta integrata dalle informazioni aggiuntive; o ancora la possibilità di ricevere la bolletta (nella sua completezza oppure seguendo lo schema sopraesposto: informazioni contenute nel quadro di sintesi in cartaceo e informazioni in dettaglio in digitale) in formato elettronico.

### 2.2.3. SERVIZI IDRICI

In materia di trasparenza e comprensibilità dei documenti di fatturazione, il settore idrico è per certi versi un settore ancora giovane, essendo di recente attribuzione la competenza regolamentare all'AEEG (d.l. 201/2011, art.21).

La delibera 74/2012/R/IDR, ha dato avvio al procedimento per l'adozione di provvedimenti tariffari e per le attività di raccolta dati e informazioni in materia di servizi idrici. Al termine dell'iter preparatorio, che ha incluso anche una consultazione pubblica e un'indagine istruttoria conoscitiva su possibili anomalie nelle tariffe applicate agli utenti finali, è stata approvata la delibera 586 del 28 dicembre 2012 che ha introdotto una nuova disciplina, che entrerà in vigore dal 1° gennaio 2014, che indica i criteri a cui gli operatori dovranno adeguarsi al fine di consentire agli utenti una più facile lettura delle bollette. In particolare nella bolletta, di cui l'utente potrà richiedere l'invio anche per via telematica, dovranno essere riportate le seguenti informazioni:

nome, cognome e codice fiscale o denominazione societaria e partita IVA dell'intestatario del contratto di fornitura; indirizzo di fornitura e, se diverso, all'indirizzo di recapito; dati identificativi della fornitura (numero contratto e/o codice identificativo dell'utente finale); tipologia di utenza; tipologia di tariffa applicata; eventuale minimo contrattuale impegnato per le utenze non domestiche; matricola e tipologia di misuratore installato.

Per quel che concerne la bolletta relativa ad utenze condominiali, verrà riportato il numero delle unità immobiliari servite, suddivise in base alle diverse tipologie di utenza.

Per quanto riguarda il periodo di riferimento della fatturazione, le letture e i consumi, la bolletta dovrà evidenziare: il periodo a cui si riferisce la fatturazione; le date di emissione e di scadenza del pagamento; l'eventuale indicazione di una possibile rateizzazione della bolletta; le letture rilevate e/o le eventuali autoletture valide ai fini della fatturazione ai sensi delle condizioni contrattuali di fornitura e/o le letture stimate e la relativa data; i consumi effettivi e/o i consumi stimati; i consumi fatturati per il periodo di riferimento; le modalità per comunicare l'autolettura previste dalle condizioni contrattuali di fornitura e la specificazione della bolletta basata sul conguaglio (in questo caso viene posto in evidenza il periodo di riferimento, i consumi stimati già contabilizzati nelle precedenti e, in ogni bolletta, deve essere specificato il consumo annuo dell'utente finale - calcolato sulla base delle letture effettive e/o autoletture o delle migliori stime disponibili), sui consumi stimati oppure in formula mista.

Infine, nella prima pagina della bolletta è contenuto un quadro di sintesi (con un carattere di stampa facilmente leggibile con modalità grafiche liberamente determinate dai gestori) che riporta: il totale dovuto per la quota fissa; il totale dovuto per il servizio di acquedotto; il totale dovuto per il servizio di depurazione; il totale dovuto per il servizio di fognatura; il totale dovuto per eventuali voci di perequazione; l'eventuale bonus sociale; in detrazione, gli eventuali acconti già fatturati in precedenti bollette; gli eventuali addebiti/accrediti diversi da quelli derivanti dall'applicazione della tariffa l'IVA; l'importo totale della bolletta; lo stato di pagamento delle precedenti bollette; se l'utente finale è servito o meno da un impianto di depurazione attivo.

Il gestore, inoltre, ha il compito di rendere disponibili le informazioni sopra riportate, in modo che siano accessibili a tutti i clienti finali nel proprio

sito internet, con accesso diretto dalla homepage e con almeno un'ulteriore modalità.

### 2.3. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dopo aver analizzato le principali norme che regolano i settori considerati, possiamo concludere che il tema della trasparenza dei documenti di fatturazione presenta esigenze comuni ai settori, scaturenti dalla necessità, da un lato, di informare i consumatori e dall'altro di perfezionare la capacità gestionale delle imprese. Scopo della regolamentazione è quello di determinare obblighi e modalità delle informazioni contenute in bolletta: ove non sia raggiunto un sufficiente livello di trasparenza possono sorgere criticità rilevanti come significativi costi di gestione del cliente, ostacoli alla concorrenza, etc.

In particolare si rileva che nel settore delle telecomunicazioni e dell'audiovisivo le criticità legate alla trasparenza delle bollette appaiono più contenute rispetto agli altri settori analizzati. Ciò è dovuto alla sufficiente comprensibilità delle caratteristiche tecniche contenute nelle bollette e alla presenza di offerte commerciali a pacchetto o forfait che comportano un'ampia previsione di spesa non strettamente legata alla quantità di consumo.

Nel settore idrico, per effetto delle nuove competenze attribuite all'AEEG, si assiste ad un processo di regolamentazione che interessa anche gli aspetti legati alla trasparenza dei documenti di fatturazione.

Nel settore energia, nonostante la recente regolazione del 2009, permangono le maggiori criticità sulla trasparenza della bolletta. Ciò è dimostrato dalla frequenza con cui i consumatori effettuano reclami su aspetti legati al tema di analisi o dal numero delle richieste di informazioni. Ne deriva che i consumatori non hanno le conoscenze di base per comprendere e per imputare le singole voci di costi ai rispettivi servizi; si registra una generale difficoltà nell'effettuare comparazioni tra offerte commerciali senza l'ausilio di software; sono presenti ostacoli alla concorrenza dovuta al comportamento statico del consumatore e tutto ciò determina un inevitabile aumento dei costi dovuti ai reclami dei clienti per chiarimenti o lamentele aventi ad oggetto i costi e le relative imputazioni.

Per arginare il fenomeno, l'Autorità e gli altri stakeholder, nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata con la Delibera 260/2013 in materia di

trasparenza dei documenti di fatturazione, dovranno proporre soluzioni idonee a garantire al cliente finale una maggiore comprensione delle varie offerte presenti sul mercato e aumentare così la concorrenza nel settore energetico.

In conclusione, quel che emerge è una necessità di uniformità del documento di fatturazione che, ad oggi, a causa di un eccesso di dettaglio, risulta ancora poco chiaro al consumatore finale, di difficile comprensione o terreno fertile a facili occultazioni di dati rilevanti. Contestualmente, l'impresa è tenuta a sostenere onerosi costi di gestione del cliente: in particolare, il documento di fatturazione in cartaceo; il servizio reclami al quale si rivolgerà il cliente confuso dalla scarsa comprensibilità della bolletta; i costi di spedizione. Una possibile soluzione potrebbe essere una semplificazione del layout della bolletta contenente un set minimo di informazioni di effettivo interesse per il consumatore ed un approfondimento eventuale, garantito solo su richiesta di quest'ultimo o direttamente accessibile attraverso l'accesso al profilo utente del sito web del venditore.

Inoltre, piuttosto che prevedere il cartaceo quale modalità predefinita di invio della bolletta, sarebbe assolutamente concordante con le indicazioni date in sede europea favorire in fase di stipula del contratto la possibilità di scegliere l'invio della bolletta attraverso modalità telematiche facendo leva in particolare sulla possibilità di risparmio per il consumatore del contributo di spese postali per l'invio del cartaceo.

Le soluzioni opzionabili appaiono molteplici ed idonee a contemperare diverse esigenze, partendo da quelle di domanda e offerta, passando per l'implementazione di quelle condizioni in grado di favorire un ambiente concorrenziale più equilibrato, arrivando all'incentivazione degli strumenti di nuova generazione, sempre più rappresentativi della competitività di un paese a livello internazionale.

## CAPITOLO 3 MOROSITÀ DEI CLIENTI

### 3.1. INTRODUZIONE

Il tema della morosità dei clienti viene affrontato con specifico riguardo ai mercati regolamentati caratterizzati da consumi suscettibili di fatturazione. I documenti di fatturazione presi ad oggetto di analisi nel precedente capitolo, infatti, riguardano quei rapporti di consumo relativi a settori in cui la natura peculiare del servizio e del contratto si basa: sulla continuità temporale di fruizione, sul pagamento differito dei servizi fruiti in un dato periodo, sulla quantità di servizi o su quantità predeterminate (servizi in abbonamento o a pacchetto) o su servizi a valore aggiunto usufruiti in un dato periodo. In relazione alle caratteristiche evidenziate, che giustificano la presenza della fatturazione periodica, viene sviluppata l'analisi sui profili che interessano la regolamentazione del fenomeno morosità, limitatamente ai rapporti tra imprese e consumatori. Il perimetro di indagine è focalizzato su settore idrico, energia elettrica e gas, servizi audiovisivi a pagamento e telecomunicazioni, in cui le autorità hanno regolamentato numerosi aspetti direttamente o indirettamente legati al fenomeno della morosità che esorbitano dai puri profili giuridici offerti dalla disciplina civilistica<sup>5</sup>, la quale non esaurisce i profili rilevanti della morosità nei settori regolamentati. Le autorità di settore, infatti, hanno predisposto regole peculiari per disciplinare in maniera differenziata taluni aspetti sensibili della morosità dei clienti tenendo conto delle specifiche caratteristiche di mercato, delle esigenze di protezione dei consumatori, nonché delle caratteristiche di servizio pubblico essenziale.

Oltre agli aspetti formali che i regolatori hanno inteso disciplinare (ad esempio, la procedura di messa in mora, i limiti di sospensione del servizio, i limiti circostanziati di applicazione delle maggiorazioni ai tassi di interesse moratori) appare di rilievo segnalare, in alcuni settori, anche la

<sup>5</sup> Il tema in oggetto, infatti, trova la sua disciplina generale nel codice civile e si ricollega all'istituto della mora del debitore (art.1218 e ss., c.c.), ossia quel soggetto che, in ragione del ritardo nell'adempiere il suo obbligo contrattuale di pagamento, viene considerato in mora. Dal momento della costituzione in mora sorge in capo ad esso l'obbligo di risarcire il danno per il ritardo (art.1224 c.c.), la corresponsione di interessi, nonché il risarcimento del danno ulteriore. Un altro aspetto rilevante riguarda la possibilità per il creditore di avvalersi della c.d. "eccezione di inadempimento" (artt. 1460 e 1565 c.c.) che legittima il suo diritto alla sospensione della prestazione.

presenza di una regolamentazione "preventiva" che sancisce oneri tariffari in grado di attenuare l'esposizione creditizia degli operatori. Si tratta, in particolare, del settore dell'energia, in cui il fenomeno della morosità ha assunto una dimensione economica rilevante già da diversi anni. Nel settore idrico, poi, il tema risulta così rilevante da imporre una attenta riflessione sui futuri scenari anche di investimento: secondo un recente studio di Federutility<sup>6</sup>, i crediti scaduti complessivi ammontano a 3,8 miliardi di euro, di cui il 45% è da attribuire a clienti domestici (il 4,3% delle utenze in Italia non paga l'acqua).

In via generale, il fenomeno della morosità può essere ricondotto alla ridotta capacità di spesa delle famiglie ulteriormente provata dal perdurare della recente crisi economica. Tuttavia, alla preoccupante dimensione del fenomeno, contribuiscono anche fattori differenti: nel settore delle comunicazioni elettroniche, la regolamentazione a tutela dei consumatori (in particolare sulla portabilità del numero), nonché l'elevato livello di competitività del mercato - caratterizzato dalla presenza di offerte commerciali particolarmente orientate all'acquisizione di nuova clientela - hanno determinato l'insorgere di nuove cause di morosità basate su atteggiamenti opportunistici dei consumatori derivanti da un implicito incentivo fornito dalla regolazione. Fenomeni analoghi sono riscontrabili anche nel mercato dell'energia, dove il fenomeno del cosiddetto "turismo energetico" da diversi anni ha messo in crisi l'impianto regolamentare preesistente sulla morosità dei clienti.

### 3.2. LA REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE ED INTERNAZIONALE

Allo scopo di fornire un panorama della regolamentazione sulla morosità dei clienti, il presente paragrafo effettuerà una sintetica rassegna per settore delle principali regole attualmente vigenti, considerando altresì le attività di consultazione pubblica attualmente in corso per la predisposizione di nuove regole sul tema.

<sup>6</sup> Fonte: Federutility - Dossier sulla morosità dei servizi idrici - sett. 2013.

### 3.2.1. SERVIZI IDRICI

Nel settore dei servizi idrici il fenomeno della morosità costituisce un fattore di grave criticità di gestione a causa dell'assenza di un quadro regolatorio adeguato, delle difficoltà tecniche e della natura di servizio pubblico che in questo settore rendono la disalimentazione del servizio per morosità un esito particolarmente impattante per gli utenti.

Allo stato attuale la problematica della morosità è affidata ai Regolamenti di servizio applicati dai diversi gestori e alle Convenzioni di Gestione, dai quali scaturisce un quadro di regole e prassi sulla gestione del credito nei servizi idrici molto differenziato<sup>7</sup>.

In questo contesto, nell'esercizio delle funzioni di regolazione dei servizi idrici assunte recentemente dall'AEEG, l'Autorità è intervenuta introducendo la disciplina del deposito cauzionale e avviando due procedimenti destinati rispettivamente a definire una disciplina contrattuale in materia di morosità (Deliberazione 87/2013/R/IDR) e a caratterizzare il fenomeno ai fini di una quantificazione economica dello stesso e del riconoscimento dei conseguenti oneri finanziari (Deliberazione 117/2013/R/IDR). Inoltre, nell'ultimo documento di consultazione, relativo alla regolazione tariffaria (DCO 356/2013/R/IDR), l'Autorità ha annunciato la pubblicazione di ulteriori specifici documenti per la consultazione con i quali renderà noti i propri orientamenti in tema di morosità.

In base all'indagine condotta da Federutility (Dossier sulla morosità nei servizi idrici) in termini quantitativi, le utenze domestiche pesano significativamente sul problema morosità: infatti, pur mostrando tassi di mancato incasso minori delle altre categorie (*Unpaid Ratio* a 24 mesi pari al 3,2% vs 4,3% del totale di tutte le categorie), il peso, in termini assoluti, di tale tipologia di utenza sul totale risulta più gravoso (come già riportato, il

45% del totale delle fatture non pagate a 24 mesi è dovuto alle utenze domestiche). La stessa indagine, inoltre, evidenzia una preoccupante differenziazione dell'entità del problema a livello geografico, con un fortissimo *gap* Nord/Sud che, in scala, si ritrova anche nel settore dell'energia elettrica<sup>8</sup>.

### 3.2.2. ENERGIA

Nei settori dell'energia elettrica e del gas, gli interventi orientati ad un miglioramento del funzionamento del mercato al dettaglio hanno interessato numerosi profili sulla morosità dei clienti in regime di maggior tutela.

Il documento per la consultazione 511/2012/R/eel ha identificato gli orientamenti dell'Autorità anche in tema di completamento della disciplina della morosità per entrambi i settori. Tali orientamenti hanno la principale finalità di prevedere tempi certi e verificabili da parte dei clienti finali relativamente alla costituzione in mora ed alle informazioni che devono essere fornite ai clienti finali stessi prima della sospensione della fornitura. Con la delibera 67/2013/R/com, l'Autorità ha così introdotto alcune modifiche alla procedura di costituzione in mora e alla sospensione della fornitura per morosità.

Il nuovo quadro regolatorio modifica il tempo minimo a garanzia del cliente finale per effettuare il pagamento degli importi precedentemente non pagati, prevedendo, in particolare: un tempo minimo di 20 giorni solari, decorrenti dalla data di emissione della comunicazione di costituzione in mora, per il pagamento da parte del cliente finale, nel caso in cui l'esercente la vendita non sia in grado di documentare la data di invio da parte del vettore postale della comunicazione di costituzione in mora; specifici obblighi in capo a tale esercente, prevedendo in particolare che la comunicazione di costituzione in mora debba essere consegnata al vettore postale, ai fini dell'invio tramite raccomandata al cliente finale, entro e non oltre tre giorni lavorativi dalla sua emissione; un aumento dell'attuale tempo minimo per il pagamento anche nei casi in cui l'esercente la vendita sia in grado di documentare la data di invio da parte del vettore postale della comunicazione di costituzione in mora, ritenendo congruo riconoscere al cliente un termine di quindici giorni (in luogo di dieci), anche in coerenza con le tempistiche ordinariamente previste dalla legge rispetto a istituti affini (quali la

<sup>7</sup> Nel frastagliato panorama dei riferimenti normativi del settore idrico si possono rinvenire alcune indicazioni temporali da rispettare in caso di sospensione per morosità: il d.P.C.M. 4 marzo 1996 (Disposizioni in materia di risorse idriche) nel definire i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti prevede, all'art. 8.4.5, che "il gestore, previa diffida a norma di legge, sospende l'erogazione in caso di morosità dell'utente e la riprende entro due giorni lavorativi dal pagamento ovvero a seguito di intervento dell'autorità competente"; il d.P.C.M. 29 aprile 1999 (Schema generale per la predisposizione delle carte dei servizi nel settore idrico) prevede che "in caso di morosità è prevista la sospensione del servizio. I gestori indicano i mezzi con cui l'utente è preavvisato e le modalità per evitare la sospensione; tale preavviso non può essere inferiore a 20 giorni [...]".

<sup>8</sup> Fonte: AEEG – deliberazione 511/2012/R/eel.

diffida ad adempiere, art. 1454 c.c.); specifici indennizzi automatici a favore dei clienti finali nei casi di mancato rispetto dei termini previsti dalla regolazione o di mancato invio della comunicazione di costituzione in mora, qualora la fornitura del cliente finale sia stata successivamente sospesa o qualora sia stata ridotta la potenza per morosità; un contenuto maggiormente dettagliato della comunicazione di costituzione in mora con indicazione non solo del termine ultimo di pagamento e del termine decorso il quale, in costanza di mora, è possibile richiedere la sospensione all'impresa di distribuzione, ma anche dei casi di indennizzo automatico. Infine, è stato introdotto un ulteriore termine che l'esercente la vendita deve rispettare, con riferimento alla richiesta di sospensione, consistente in tre giorni lavorativi dalla scadenza del termine ultimo di pagamento indicato al cliente finale. Tale richiesta non potrà essere presentata in caso di mancato invio di risposta motivata a reclami scritti per conguagli o per fatturazione di importi anomali.

Per limitare il fenomeno della sovraesposizione creditizia degli esercenti la vendita al dettaglio, l'Autorità ha previsto appositi strumenti di tutela nei confronti del venditore uscente, nonché la definizione dei primi orientamenti in tema di reperibilità di informazioni sull'affidabilità e sulla puntualità dei pagamenti del cliente finale.

In particolare, al fine di contenere gli effetti del rischio creditizio, soprattutto a causa dei comportamenti opportunistici di clienti finali che, una volta cambiato fornitore, non pagano le ultime fatture e/o gli eventuali conguagli, l'Autorità ha introdotto la disciplina del sistema indennitario<sup>9</sup>, il cui impatto deve essere ancora valutato. Questo costituisce per l'esercente la vendita uno strumento di tutela da situazioni di inadempimento del cliente in quanto nelle ipotesi di turismo energetico risulta impossibile sospendere la fornitura e diseconomico il recupero del credito.

Inoltre, al fine di consentire all'esercente la vendita una migliore valutazione del rischio creditizio relativo al singolo cliente che intende acquisire, permettendo una diminuzione dei prezzi ai clienti finali virtuosi (buoni pagatori), l'Autorità ha definito alcune indicazioni in tema di messa a disposizione di informazioni circa l'affidabilità e la puntualità dei pagamenti dei clienti finali, attraverso la definizione della Banca dati degli inadempimenti contrattuali

<sup>9</sup> I riferimenti normativi sono: delibera ARG/elt 191/09, completata con la delibera 99/2012/R/eel, che si inquadra nel procedimento avviato con la delibera ARG/elt 89/11, e fa seguito al documento per la consultazione 4 agosto 2011, DCO 32/11;

dei clienti finali dei settori elettrico e gas (BICSE)<sup>10</sup>, che tuttavia non è ancora operativa anche a causa della opposizione delle associazioni dei consumatori che hanno sottolineato l'inopportunità di prevedere una sistema che rischia di ledere il diritto alla privacy.

Vanno anche ricordate le regole specifiche che interessano i singoli comparti dell'energia. Nel settore dell'energia elettrica, con la delibera 12 settembre 2012, 364/2012/R/eel, è stato avviato un procedimento per l'adozione di provvedimenti ai fini della revisione dei meccanismi sia di contenimento del rischio credito, sia di riconoscimento agli esercenti la maggior tutela degli oneri legati alla morosità. Nell'ambito di tale procedimento, l'Autorità ha così adottato i seguenti due provvedimenti: un documento per la consultazione del 12 settembre 2012, 365/2012/R/eel (Orientamenti per la revisione dei meccanismi di contenimento del rischio credito e di riconoscimento agli esercenti la maggior tutela degli oneri legati alla morosità), in cui è stata indicata una nuova metodologia di riconoscimento, agli esercenti la maggior tutela, degli oneri legati alla morosità dei clienti finali, attraverso la determinazione dell'*Unpaid Ratio* (UR), ovvero il tasso di impagato al tempo  $n$  delle fatture emesse al tempo  $n-x$ <sup>11</sup>, ed è stata proposta la revisione del deposito cauzionale applicato ai clienti finali; un documento per la consultazione del 29 novembre 2012, 511/2012/R/eel (Revisione dei meccanismi di contenimento del rischio credito e di riconoscimento, agli esercenti la maggior tutela, degli oneri legati alla morosità e ulteriori misure. Orientamenti finali), nel quale l'Autorità ha formulato i propri orientamenti finali in merito alla revisione dei meccanismi di contenimento del rischio credito e di riconoscimento, agli esercenti la maggior tutela, degli oneri connessi con la morosità dei clienti finali, tenuto conto degli esiti della consultazione proposta con il documento per la consultazione 365/2012/R/eel.

<sup>10</sup> Sulla base della legge 13 agosto 2010, n. 129, istitutiva del Sistema informativo integrato (SII), l'Autorità ha avviato una consultazione sulla Banca dati relativa agli inadempimenti dei clienti finali nel settore energetico (BISCE) - con la delibera 26 aprile 2012, 163/2012/I/com, l'Autorità ha quindi preventivamente trasmesso alle commissioni parlamentari competenti il documento sugli indirizzi generali inerenti alla gestione dei dati in merito agli inadempimenti dei clienti finali per il prescritto parere.

<sup>11</sup> Calcolato come fatture emesse al tempo  $n-x$  che risultano non ancora pagate al tempo  $n$  su totale fatture emesse al tempo  $n-x$ , dove per  $n$  si intende un determinato anno e per  $x$ , solitamente, 1 o 2 anni; nel primo caso si parla di UR 12 (mesi), nel secondo di UR 24.

Nel comparto del gas, l'Autorità, con il documento per la consultazione 106/2013/R/gas, ha prospettato la revisione della componente QVD tenendo conto degli aspetti relativi alla morosità dei clienti finali, al fine di allineare la metodologia di riconoscimento dei costi a quanto fatto per il settore elettrico sulla base di dati economici e patrimoniali degli esercenti la tutela e considerando il livello di UR a 24 mesi.

### 3.2.3. TELECOMUNICAZIONI E AUDIOVISIVO A PAGAMENTO

In base a quanto osservato sulle regole poste in essere dall'AGCOM nei settori dell'audiovisivo e delle telecomunicazioni, va da subito osservato che l'approccio dell'Autorità sui profili di morosità appare limitato, rispetto al settore dell'energia, ad aspetti legati alla tutela dei consumatori, risultando del tutto assenti meccanismi volti a ridurre il rischio della sovraesposizione creditizia delle imprese derivante da fenomeni di morosità.

Nel settore audiovisivo a pagamento, in cui le caratteristiche di servizio di pubblica utilità sono assenti, i profili di morosità seguono di norma quanto stabilito dal contratto di abbonamento. L'incidenza degli abbonati definiti morosi in questo settore è per lo più riconducibile ad una scarsa attenzione dei clienti alle condizioni contrattuali, in particolare, legate alla durata di offerte promozionali (al termine delle quali l'abbonato viene assoggettato a normali regimi tariffari) ed agli effetti del recesso anticipato dal contratto.

Nel settore delle telecomunicazioni, invece, la regolamentazione a tutela dei consumatori - ed in particolare quella dedicata alla procedura di portabilità delle utenze telefoniche fisse e mobili - ha comportato un collaterale effetto distorsivo di incentivo al comportamento opportunistico per il cliente finale. All'interno del quadro regolamentare dei trasferimenti, tra operatori, degli utenti finali di servizi di comunicazione su rete fissa, l'Autorità ha definito le procedure di attivazione (passaggio da Telecom Italia ad un altro operatore), migrazione (passaggio da un operatore alternativo ad un altro operatore) e portabilità del numero cosiddetta "pura", le quali consentono ad un cliente di cambiare operatore in tempi certi (la data di passaggio è concordata tra gli operatori coinvolti ed il cliente) e senza disservizi (le operazioni tecniche avvengono alla data stabilita in modo sincronizzato tra gli operatori coinvolti). Il servizio di portabilità del numero su rete fissa è stato introdotto con la

delibera 4/99/CIR, e successivamente modificato sensibilmente dalla delibera 274/07/CONS, che ha introdotto le procedure di migrazione<sup>12</sup>. La nuova procedura implica che non si debba necessariamente comunicare il recesso al vecchio operatore. Parallelamente l'Autorità ha perfezionato le procedure di portabilità del numero "pura", che sono operative dal 7 febbraio 2011<sup>13</sup>, rendendo possibile il passaggio da e verso qualunque operatore in prima portabilità e portabilità successiva, nell'ambito di un unico Accordo Quadro.

La prestazione di portabilità del numero mobile (*Mobile Number Portability*, MNP) consente all'utenza di servizi mobili e personali di mantenere il proprio numero, richiedendo che il servizio sia svolto da un differente operatore mobile, anche nel caso vi sia una variazione tra la tecnologia utilizzata dall'operatore di origine e quella utilizzata dal nuovo operatore. Il quadro normativo sulla MNP è stato progressivamente innovato a seguito dell'impulso comunitario. La delibera 78/08/CIR ha introdotto nuove norme per la portabilità del numero, ulteriormente modificate dalla successiva delibera 147/11/CIR<sup>14</sup>, stabilendo in modo inequivocabile che la morosità dei clienti non possa essere considerata una causale di scarto della portabilità del numero. Relativamente ai tempi della prestazione, la delibera 78/08/CIR stabiliva che tale periodo non superasse i tre giorni lavorativi. Il regolamento contenuto nella delibera 147/11/CIR, oltre a ridurre tale periodo a un giorno lavorativo, ha parimenti limitato ad un solo giorno lavorativo il periodo di attivazione riconoscendo, inoltre, qualora il limite del periodo di attivazione non fosse rispettato, il diritto dei clienti ad essere indennizzati. Un numero mobile, dunque, può essere "portato" più volte e può anche essere nuovamente attivato sulla rete dell'operatore, che gestisce l'arco di numerazione a cui appartiene il numero, attraverso processi inter-operatore semplici e fluidi. Le regole descritte, sebbene abbiano determinato un generale stimolo alla concorrenza, hanno altresì

<sup>12</sup> Le procedure di migrazione sono poi state perfezionate e rese più veloci con ulteriori interventi mirati, tra cui i principali: Delibera n. 68/08/CIR; Delibera n. 1/09/CIR; Delibera n. 23/09/CIR; Delibera n. 41/09/CIR; Delibera n. 52/09/CIR; Circolare del 26 febbraio 2010.

<sup>13</sup> I principali interventi normativi sono: Circolare 27 ottobre 2010; Circolare 11 ottobre 2010; Delibera n. 35/10/CIR; Delibera n. 27/08/CIR.

<sup>14</sup> Quest'ultima delibera è stata approvata in ottemperanza alla Direttiva 2009/136/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 recante modifica della Direttiva 2002/22/CE relativa al servizio universale e ai diritti degli utenti in materia di reti e di servizi di comunicazione elettronica.

fatto emergere problematiche legate alla morosità dei clienti. A ben vedere, le tempistiche di portabilità del numero appaiono del tutto indipendenti e disallineate con quelle dei tempi di fatturazione e non creano il giusto stimolo alla continuità dei pagamenti verso il precedente gestore, configurandosi in ultima analisi come strumento idoneo a favorire comportamenti opportunistici.

### 3.3. CONFRONTO INTERNAZIONALE

Tra le diverse esperienze estere vagliate, quella britannica risulta la più interessante per disponibilità di dati confrontabili con quelli italiani (servizi idrici) e per innovatività delle soluzioni messe in campo per la riduzione del fenomeno (energia).

La regolazione della morosità nei servizi idrici del Regno Unito è fortemente influenzata dal *Water Industry Act* del 1999 che impone uno stringente obbligo di servizio pubblico, vietando la sospensione delle utenze relative alla prima abitazione in caso di mancato pagamento. Il regolatore, OFWAT, ha predisposto le linee guida 15 per la gestione delle utenze morose secondo le quali il gestore può richiedere il pagamento con *reminder* (non prima di 14 giorni dalla scadenza della fattura), contatti telefonici e visite a domicilio proponendo una vasta gamma di opzioni di rateizzazione del debito. Può, inoltre, affidarsi ad una società di recupero crediti e, in ultima battuta, citare in giudizio l'utente moroso. Un'indagine del 2010 eseguita da OFWAT<sup>16</sup> ha evidenziato che nel 2009 il costo della morosità, inteso come costo dell'attività di recupero del credito, di outsourcing della stessa e del credito non più recuperabile (comprensivo dei relativi interessi), ha un impatto sulla bolletta del singolo utente di 12 sterline all'anno (244 milioni di sterline in valore assoluto), pari al 3,6% del totale.

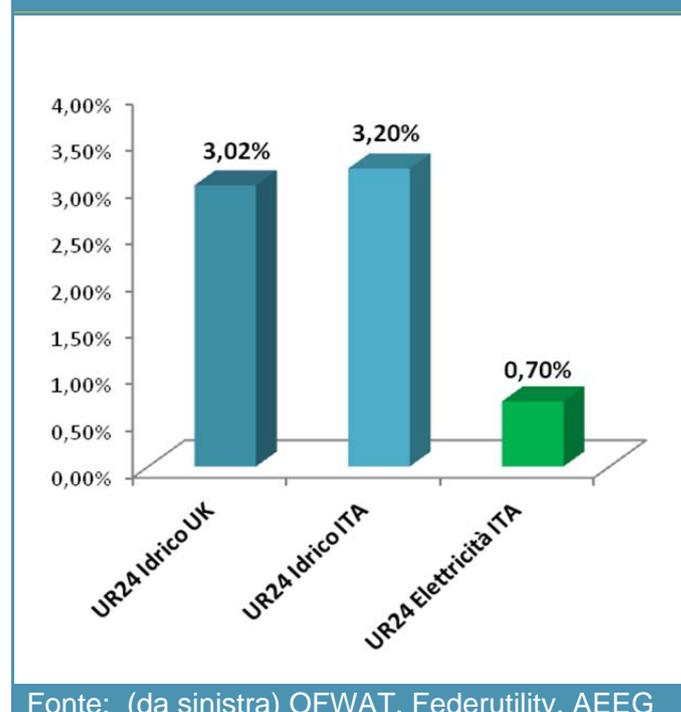
Dalla stessa indagine è stato possibile rinvenire il dato dell'*Unpaid Ratio* a 24 mesi (UR 24) calcolato così come richiesto dall'AEEG in seguito alla determina n. 1/2013. L'indagine di OFWAT, infatti, si basa su quanto, al 2009, risulta non pagato rispetto a quanto fatturato nei 24-36 mesi precedenti, mentre quella dell'AEEG riguarda quanto risulta non pagato, al 31 dicembre 2012, rispetto alle fatture emesse nel corso del 2010;

<sup>15</sup> Dealing with household customers in debt – March 2007

<sup>16</sup> A drain on society – what can be done about water debt? - Protecting consumers, promoting value, safeguarding the future – February 2010.

sono incluse, dunque, le fatture risalenti a 24-36 mesi antecedenti la data in cui viene misurato l'ammontare dell'impagato, come nel caso britannico. Secondo tale indagine, l'UR 24 è pari al 3,02%, contro il 3,20% registrato dal citato studio di Federutility in Italia (Figura 3.1).

Figura 3.1: UR24 utenze domestiche a confronto



Dunque, nonostante l'impossibilità di disalimentare le utenze residenziali relative alla prima casa, il livello di non pagato nel Regno Unito risulta inferiore a quello italiano. Uno dei motivi è individuabile nella strategia, messa in campo dagli operatori inglesi in accordo con il regolatore, dell'offerta di una vastissima gamma di opzioni di pagamento per i clienti in difficoltà, con scadenze che vanno dal settimanale all'annuale<sup>17</sup>, senza l'addebito di alcuna commissione in ragione della periodicità scelta. Inoltre, OFWAT, di concerto con le imprese e con il *Department of Works and Pensions* (DWP), ha previsto il *Water Direct Scheme* (presente anche nei settori energetici, con le stesse modalità, come *Fuel Direct*), secondo il quale i clienti che usufruiscono di particolari sussidi (a livello pensionistico, per disoccupazione, etc.) erogati dal DWP, possono autorizzare quest'ultimo a dedurre la quota relativa al debito accumulato (opportunitamente rateizzato) dal sussidio in

<sup>17</sup> Oltre la metà dei clienti preferisce il pagamento mensile; a seguire, quello quindicinale.

oggetto, in modo da rientrare gradualmente dalla posizione moratoria.

In Figura 1 è riportato anche il dato italiano relativo all'UR 24 del settore dell'energia elettrica, pubblicato dall'AEEG in delibera 511/2012/R/EEL<sup>18</sup>. Viene riportato il valore relativo alle utenze domestiche rientranti nella maggior tutela, quelle, cioè, sulle quali sussiste l'obbligo di servizio pubblico. La forte disparità con i livelli registrati nel settore idrico, nonostante la differenza tra importi medi della fattura sia a favore di quest'ultimo, tende ad avvalorare la diffusa opinione circa la percezione dell'utente riguardo la cogenza del pagamento del conto dei servizi idrici, sostanzialmente inferiore rispetto a quello di altri servizi regolati quali quelli energetici. Tale tesi, riportata anche nello studio di Federutility, trova riscontro nell'indagine OFWAT considerata, in cui sono pubblicati i risultati di un sondaggio secondo il quale il 75% dei consumatori in mora percepisce la bolletta energetica come un pagamento imprescindibile, mentre solo il 58% attribuisce lo stesso significato al conto idrico.

Di certo su queste percentuali una forte incidenza è data dal differente approccio sul distacco dell'utenza.

A tale riguardo è interessante approfondire lo studio del tema nel Regno Unito con riferimento al settore dell'energia elettrica, dove spicca la soluzione ideata per ridurre il livello di morosità: il misuratore prepagato, che prevede l'inserimento di un codice associato ad una ricarica o di una tessera che va ricaricata come avviene per le sim prepagate. In generale l'iter di recupero del credito, a differenza del settore idrico, come si anticipava, prevede la possibilità di distacco dell'utenza domestica ad eccezione di determinate categorie protette; prima di arrivare alla sospensione, le parti possono discutere la modalità di rateizzazione del pagamento che ritengono più opportuna; se non dovessero addivenire ad un accordo, il venditore è obbligato ad offrire all'utente moroso l'installazione del misuratore prepagato tramite il quale addebitare ai consumi in corso una quota variabile maggiorativa che permetta a quest'ultimo di ripagare il debito accumulato. Sul display del contatore è possibile visualizzare l'importo ancora da saldare. Il consumatore, quindi, ha il vantaggio di poter tenere sotto controllo i consumi, visualizzando con immediatezza l'impatto monetario degli stessi, e di ripagare con estrema

gradualità i debiti pregressi. Nel caso in cui il credito dovesse andare a zero, l'utenza viene prima depotenziata, e, dopo un determinato arco temporale, disalimentata. Ad oggi circa 6 milioni di utenze nel Regno Unito hanno un misuratore prepagato.

### 3.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dall'analisi dei contesti che regolano i settori considerati emerge un grado di maturazione regolamentare dedicata alla morosità dei clienti differente a seconda del settore considerato e delle caratteristiche di servizio di interesse pubblico. È stato possibile riscontrare che il fenomeno della morosità può essere affrontato sotto differenti profili regolatori: deposito cauzionale, procedure e tempi di messa in mora, di riscossione e distacco/sospensione, provvedimenti tariffari di riconoscimento del rischio credito e sistemi indennitari. Tutti i profili citati appaiono essere integrati nella regolamentazione del settore dell'energia elettrica e gas con particolare attenzione ai regimi di maggior tutela. Per quanto attiene ai rapporti tutelati, l'AEEG ha inteso prestabilire anche i limiti di applicazione del tasso di interesse maggiorativo applicabile e gli ulteriori oneri, lasciando alla legge ed alle condizioni generali di contratto la regolazione dei profili di morosità dei clienti del mercato libero.

Il fenomeno costituisce un fattore particolarmente critico nella gestione dei servizi idrici, caratterizzati da un quadro regolatorio ancora non completo sul tema, a causa di difficoltà tecniche e/o della presenza di vincoli di servizio pubblico che ostacolano la ricerca di soluzioni efficienti. Le cifre mostrate evidenziano che il problema va affrontato da più fronti con una pluralità di strumenti che solo se ben integrati possono contribuire sensibilmente al suo contenimento. A seguito delle nuove competenze attribuite all'AEEG e sulla scorta della esperienza regolamentare del settore energia, l'Autorità ha mosso i primi passi per promuovere strategie di prevenzione. L'implementazione del deposito cauzionale (a partire dal 1 gennaio 2014), sul cui ammontare occorrerà verificarne l'adeguatezza in corso d'opera, costituisce, di sicuro, un buon punto di partenza. L'esperienza britannica, inoltre, insegna che l'ampliamento dell'offerta di modalità di pagamento, ivi inclusa una vasta gamma di opportunità di frazionamento degli stessi, può incidere in maniera positiva sia per favorire il rientro di posizioni debitorie, sia per evitare che ne insorgano di nuove. Incentivare il

<sup>18</sup> Calcolato, in questo caso, su 24 mesi esatti, prendendo in considerazione le fatture emesse nel periodo 08/2009-07/2010 che risultavano non ancora pagate, a 24 mesi di distanza, nel periodo 08/2011-08/2012.

pagamento attraverso RID bancario può contribuire al ridimensionamento del fenomeno, non solo nei servizi idrici ma in tutti i settori presi in considerazione. Il fattore culturale, infine, costituisce un aspetto sul quale occorre che il regolatore e le associazioni dei consumatori continuino ad impegnarsi per trasmettere all'utenza il basilare concetto che un buon servizio di livello adeguato ha dei costi che richiedono necessariamente copertura corrispondente in bolletta. Il regolatore britannico, in questo senso, ha optato per una soluzione di facile implementazione ma non pienamente efficiente, attraverso l'inclusione di tutte le utenze domestiche nel concetto di servizio pubblico con il solo principio della coincidenza con la prima casa, prevedendone la non disalimentabilità e facendo incrementare l'inevitabile ricarico dei relativi costi sull'utenza che regolarmente paga i propri conti.

Molto può essere fatto anche nel settore delle telecomunicazioni, dove il fenomeno della morosità, che appare non solo dipendente da ragioni di crisi economica, è reso più rilevante a causa di una regolamentazione stringente sulla portabilità del numero e sulla migrazione delle utenze che espone gli operatori ad un ulteriore rischio creditizio determinato dai comportamenti opportunistici dei clienti messi nella condizione di poter cambiare operatore in tempi certi, brevi e senza disservizi anche in presenza di debiti non ancora saldati accumulati nei confronti dell'operatore uscente. Da questo punto di vista parrebbe opportuno che il regolatore attuasse una strategia basata sulla individuazione della dimensione del fenomeno morosità al fine di apportare i giusti correttivi all'attuale impianto regolamentare. In particolare, una possibile efficace modifica potrebbe interessare proprio l'attuale regolamentazione sulle procedure di migrazione e portabilità del numero, consentendo all'operatore *donating* di rifiutare il passaggio al *recipient* in presenza di crediti scaduti e la predisposizione di un sistema indennitario (già presente nel settore dell'energia) per regolare tra operatori le ultime pendenze di pagamento.

L'assenza di una regolamentazione a tutela delle imprese sotto il profilo della sovraesposizione del credito nel settore delle telecomunicazioni farebbe inoltre propendere per la ricerca di soluzioni basate sulla conoscenza delle abitudini di pagamento dei consumatori. Mettere a fattore comune le informazioni dei singoli operatori sui comportamenti fraudolenti di soggetti che, senza alcuna giustificazione, hanno precedentemente dato prova di non voler adempiere alle proprie obbligazioni

contrattuali, è stata, già da qualche anno, ritenuta una soluzione confacente alle specificità dei settori energetici (attraverso il sistema BICSE) e delle telecomunicazioni. La normativa vigente (art. 6-bis, rubricato "Accesso ai sistemi informativi" Legge 148/2011) consentirebbe, infatti, agli operatori di comunicazione elettronica l'accesso ai Sistemi Informativi Creditizi che garantirebbero agli operatori la possibilità di verificare l'affidabilità e la puntualità dei pagamenti dei richiedenti servizi telefonici. Tuttavia, la citata normativa non è ancora stata recepita in quanto sotto osservazione è il possibile impatto negativo sulle garanzie di tutela dei diritti di privacy derivante dal trattamento dei dati dei clienti.

Una possibile soluzione al riguardo potrebbe essere un sistema informativo che faccia leva sulle informazioni essenziali dell'utenza (e ricorra a quelle dell'utente solo laddove strettamente necessario, secondo protocolli stringenti) e sulle relative regolarità nei pagamenti. Il giudizio sull'affidabilità e la puntualità dei pagamenti del contraente verrebbe eseguito sotto tre profili: merito (inadempimenti effettivamente imputabili all'utenza), valore (le informazioni indicative di una reale intensità e gravità degli inadempimenti in un determinato lasso temporale) e modalità di inserimento (sono ritenuti significativi solo i dati strettamente necessari all'individuazione dell'utenza).

Un sistema così descritto, dunque, non prescinderebbe dal necessario bilanciamento con le necessità di tutela della privacy, grazie ad una serie di misure all'uopo predisposte quali la cifratura dei dati e la comunicazione sicura da/verso i data base degli operatori.

Anche nel settore energia, come si è anticipato, si è resa necessaria la costituzione di uno strumento utile a favorire una corretta valutazione della situazione contrattuale pregressa dei clienti da cui possa derivare un vantaggio in termini di minori costi del servizio della fornitura. In forza della Legge 129/2010 di conversione del d.l. 105/2010 e successive modifiche ed integrazioni, è stata riconosciuta agli operatori del settore energetico (in particolare distributori e venditori) la possibilità di istituire un Sistema Informatico Integrato, unica interfaccia per le comunicazioni tra gli operatori ovvero ente unico che svolga il ruolo di "agente dei dati ufficiali" (ad esempio per i processi di *switching*) oltre che di "agente certificatore" (ad esempio per i processi dell'anagrafica) nonché depositario di una banca dati dei punti di prelievo e dei dati identificativi dei clienti finali (BICSE).

In un contesto di mercato come quello odierno la conoscibilità del merito creditizio può rivelarsi utile ed essenziale non solo allo scopo di favorire una sana competizione economica (che potrebbe rappresentare un primo passo verso la promozione di una più compiuta regolamentazione dei settori che favoriscano condizioni di mercato armonizzate tra gli operatori economici dei diversi settori merceologici), ma anche per applicare ai clienti migliori condizioni economiche di fornitura dei vari servizi, proporzionate e adeguate alle differenti valutazioni del rischio operate dai diversi gestori, e permetterebbe di ridurre i costi della morosità sopportati, in ultima analisi, dai consumatori in regola con i propri pagamenti.

## CAPITOLO 4 RECLAMI E CONCILIAZIONI

### 4.1. INTRODUZIONE

Il tema delle controversie tra operatore e consumatore è oggetto di particolare attenzione a livello comunitario e nazionale, in special modo nei mercati regolati. Il dibattito in tema di risoluzione extragiudiziale delle controversie (*Alternative Dispute Resolution* - ADR) è giunto in Europa sulla scia dell'esperienza americana e, nel corso del tempo, l'interesse comunitario per gli istituti di ADR è cresciuto nel solco della tendenza generale della politica comunitaria all'incentivazione degli strumenti di *soft law*: fra questi, in particolare, i codici di condotta, di cui l'Unione Europea ha iniziato da tempo a promuovere la diffusione. Nell'ottica comunitaria, la materia consumeristica ben si presta ad incentivare il ricorso alle ADR, poiché diversi sono i benefici per i consumatori in termini di riduzione dei costi e della durata della lite. Oltre al Libro verde, relativo ai modi di risoluzione delle controversie in materia civile e commerciale, l'UE ha prodotto numerosi atti, non sempre vincolanti per gli Stati, allo scopo di sensibilizzare gli stessi verso la progressiva adozione di forme di ADR. A dimostrazione del maggior impegno europeo verso l'argomento di analisi vi è la recente emanazione della Direttiva 2013/11/UE, destinata ad avere un impatto non solo a livello transfrontaliero ma anche sul piano nazionale a partire al, più tardi, dal 2015.

La situazione di sviluppo delle ADR nei paesi europei è piuttosto varia e non omogenea, soprattutto con riguardo al numero degli organismi operanti, al tipo di procedura utilizzata (arbitrato, conciliazione ecc.), al carattere obbligatorio dell'ADR, al grado di esecutività della soluzione adottata, ai costi per le parti in lite.

In Italia, già da alcuni anni, è in corso un processo di accelerazione verso la previsione stabile di procedure pubbliche di risoluzione alternativa delle controversie. Nel contesto dei settori regolamentati, l'attenzione delle Autorità si è concentrata, con modalità differenti, non solo sulla predisposizione di procedure conciliative di riferimento, ma altresì nella previsione di ulteriori meccanismi di filtro basati sulle procedure di reclamo. Se nel settore delle comunicazioni elettroniche l'AGCOM, pur prevedendo obblighi informativi e di performance in materia di reclami, ha di fatto previsto l'incentivazione delle procedure conciliative (anche attraverso il meccanismo di definizione delle

controversie ed il sistema indennitario), l'AEEG, nelle more di una sperimentazione avviata tramite l'Acquirente Unico in materia conciliativa, ha perseguito l'obiettivo della risoluzione delle controversie soprattutto operando all'origine del conflitto tra operatore ed utente attraverso l'esercizio di "*moral suasion*", nell'ambito della procedura di reclamo gestita presso lo Sportello per i consumatori di energia. Esperienze analoghe sono del tutto assenti in altri settori (ad es. il settore postale o il settore idrico), dove l'utilizzo di procedure conciliative ha carattere volontario.

Il presente capitolo è finalizzato a descrivere, in maniera sintetica, le esperienze nazionali e quelle dei principali paesi europei in materia di procedure di reclamo e di conciliazione.

Nel nostro paese l'indagine si è concentrata sui mercati dell'energia, del gas e delle comunicazioni elettroniche, nei quali la regolamentazione appare matura.

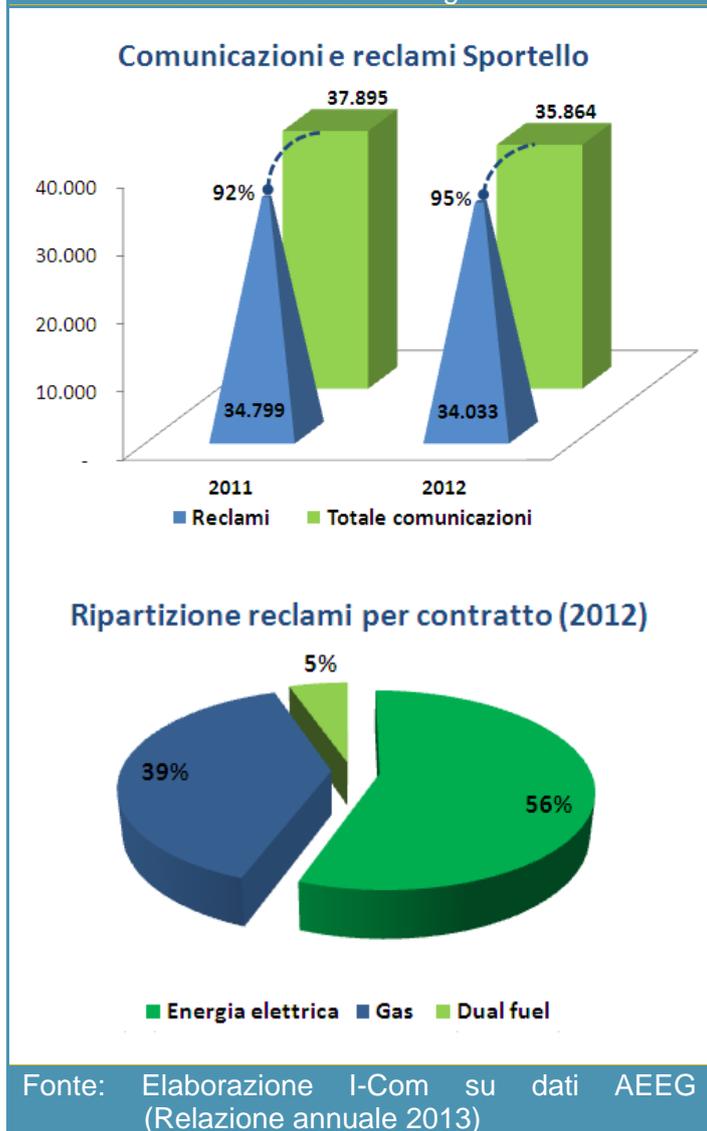
Al fine di fornire almeno parte della dimensione dei reclami pervenuti e delle conciliazioni effettuate, si pongono in evidenza alcuni dati emergenti dalle Relazioni annuali delle Autorità prese in considerazione. Come riportato in Figura 4.1, **nei settori dell'energia elettrica e del gas**, lo Sportello per il consumatore di energia ha gestito nel 2012 circa 36.000 comunicazioni con i consumatori, il 95% delle quali ha riguardato, per l'appunto, reclami<sup>19</sup>. Il 55% di questi è legato a contratti per la fornitura di energia elettrica, il 38% per la fornitura di gas ed il 6% a contratti *dual fuel*. Si precisa che i dati dello Sportello sono riferiti all'insieme delle utenze domestiche e delle utenze non domestiche, con le prime che partecipano per l'81% alla composizione del totale.

È stato rilevato che la maggior parte dei reclami indirizzati allo Sportello per il consumatore di energia riguarda: la fatturazione (misurazione, periodicità, conguagli); lo *switching* e i contratti non richiesti; la mancata erogazione bonus energia ed i contratti (recesso, voltura, morosità). Tale gerarchia di fattispecie sembra confermata anche dall'esperienza delle Associazioni dei consumatori<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Il dato dei reclami mostra, rispetto al 2011, un lieve incremento in termini assoluti, incremento che in termini relativi risulta più consistente essendo in controtendenza con il trend decrescente delle numero complessivo delle comunicazioni. Fonte: AEEG – Relazione annuale sullo stato dei servizi e sull'attività svolta – 2013.

<sup>20</sup> Ci si riferisce, in particolare, a quanto riportato nel XIII Rapporto PiT Servizi 2013 – Energia a intermittenza – di Cittadinanzattiva onlus, che nel 2012 ha gestito segnalazioni dei consumatori riguardanti in primo luogo questioni legate alla

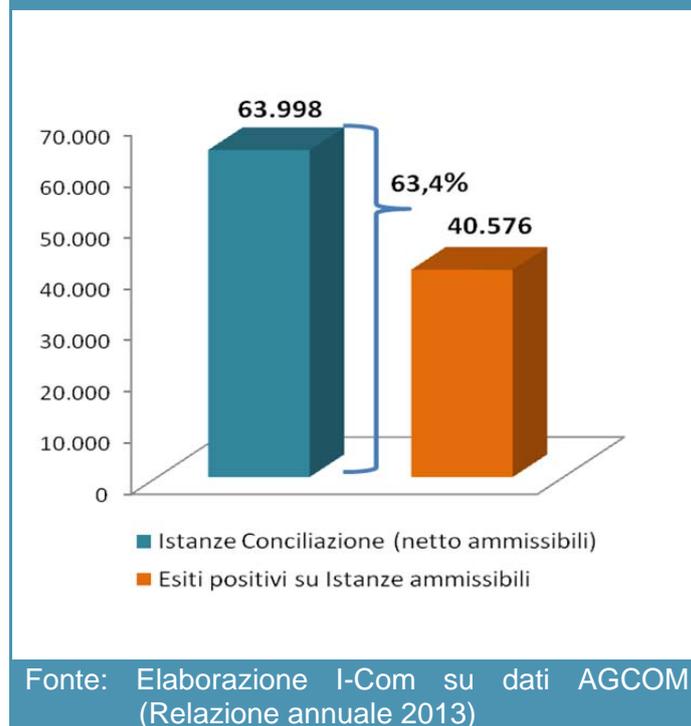
Figura 4.1: Attività dello Sportello per il consumatore di energia



Nel settore delle comunicazioni elettroniche, nel quale, come verrà specificato, non è previsto il reclamo di seconda istanza, i Co.Re.Com hanno ricevuto in totale circa 64.000 domande di conciliazione (al netto delle circa 4.000 inammissibili), il 63,4% delle quali si è conclusa con esito positivo<sup>21</sup> (Figura 4.2).

In rapporto alla popolazione residente, si registra, a seconda della Regione, un tasso di domande di conciliazioni presentate che varia tra l'1 ed il 2 per mille. In caso di ulteriore mancata soddisfazione del consumatore, nelle comunicazioni elettroniche, è prevista la possibilità di effettuare un'istanza di

Figura 4.2: Conciliazioni Co.Re.Com nel 2012



definizione della controversia sia presso il Co.Re.Com. di competenza, che presso l'AGCOM. Nel 2012 si sono registrate complessivamente oltre 5.289 domande di definizione, il 70% delle quali è stata gestita dai Co.Re.Com.<sup>22</sup>.

Tra le ADR, uno strumento di particolare successo è la conciliazione paritetica, portatrice secondo l'esperienza di molti, associazione e imprese, di buoni risultati sia per i consumatori che per gli operatori; tramite tale strumento le due parti si incontrano, in virtù di specifici regolamenti, comunicando in maniera diretta, senza la necessità di un terzo soggetto che funga da mediatore/arbitro.

## 4.2. REGOLAMENTAZIONE NAZIONALE ED EUROPEA

Allo scopo di fornire un panorama della regolamentazione in materia di reclami e conciliazioni, il presente paragrafo effettuerà una sintetica rassegna per settore delle principali regole attualmente vigenti.

fatturazione ed in secondo luogo problemi riscontrati nella procedura di *switching*.

21 Fonte: AGCOM – Relazione annuale 2013

22 I Co.Re.Com. hanno avuto l'opportunità di ricevere la delega alla definizione delle controversie solo nel 2010. Ad oggi quasi tutti i Co.Re.Com. ne sono in possesso.

#### 4.2.1. ENERGIA

Nel settore dell'energia elettrica e del gas, con il termine "reclamo" (la cui procedura è rappresentata sinteticamente nella Figura 4.3.) ci si riferisce a due procedure differenti ma tra loro connesse: la procedura di reclamo rivolta all' esercente la vendita di energia (reclamo di prima istanza) e la procedura di reclamo rivolta allo Sportello del consumatore di energia gestito dall'Acquirente Unico<sup>23</sup> (reclamo di seconda istanza). Quest'ultimo è altresì il gestore del neocostituito servizio di conciliazione.

Le procedure in questione si collocano nel un più ampio contesto europeo e nazionale. Infatti, ai sensi delle Direttive 2009/72/CE e 2009/73/CE, gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire la predisposizione di un meccanismo indipendente al fine di assicurare un trattamento efficiente dei reclami e delle risoluzioni stragiudiziali delle controversie dei clienti finali relative ai servizi di energia elettrica e di gas naturale. Recependo quanto predisposto dalle sopraccitate direttive, il d.lgs. 93/11 prevede, all'articolo 44, comma 4, che l'Autorità assicuri il trattamento efficace dei reclami e delle procedure di conciliazione dei clienti finali nei confronti dei venditori e dei distributori di gas

<sup>23</sup> Con la deliberazione n. 140/07 l'Autorità ha approvato il progetto dell'Acquirente Unico per l'attivazione di un numero di call center gratuito a favore dei consumatori per informazioni sulla liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas. Dagli elementi raccolti dall'AEEG a seguito dei primi mesi di attività del call center avviato presso l'Acquirente Unico hanno fatto emergere la possibilità e l'importanza che il call center rappresenti anche uno strumento per raccogliere segnalazioni inerenti la qualità del servizio fornito e la correttezza dei comportamenti degli operatori attivi sul mercato della vendita di energia, fornendo nel contempo al cliente finale valide indicazioni. Gli esercenti siano tenuti a fornire riscontro alle richieste di informazioni inoltrate loro dallo Sportello nei tempi definiti dallo Sportello medesimo. Pertanto con la Delibera GOP 28/08 (modificata dalla delibera GOP 35/09) l'Autorità ha Istituito lo Sportello per il consumatore di energia ed adottato il Regolamento per lo svolgimento delle attività materiali, informative e conoscitive anche preparatorie e strumentali nell'ambito della valutazione di reclami, istanze e segnalazioni presentati dai clienti finali. Le attività dello sportello sono state affidate tramite avvalimento all'Acquirente unico S.p.A. a seguito della Deliberazione GOP 42/09 di avvio di procedimento per l'attuazione delle disposizioni in materia di avvalimento, da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, delle società Gestore dei servizi elettrici S.p.A. e Acquirente Unico S.p.A., ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99 tramite la società Acquirente Unico S.p.A., conclusosi con Delibera GOP 71/09 recante l'approvazione del disciplinare di avvalimento, da parte dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, delle società Gestore dei servizi elettrici S.p.A. e Acquirente Unico S.p.A., ai sensi dell'articolo 27, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99.

Figura 4.3: Procedura di reclamo nel settore energia



Fonte: I-Com

naturale ed energia elettrica avvalendosi dell'Acquirente Unico Spa.

Focalizzando l'attenzione sulla procedura di reclamo verso gli esercenti la vendita di energia (reclamo di prima istanza), la regolazione relativa agli aspetti procedurali, agli obblighi ed ai diritti dei consumatori è disciplinata dal "Testo integrato della regolazione della qualità dei servizi di vendita di energia elettrica e di gas naturale" (TIQV), approvato dalla delibera ARG/com 164/08, successivamente integrata e modificata dalle deliberazioni ARG/com 199/08, 44/09, 170/09, 82/11 e 99/2012/R/eel.

In base alle definizioni contenute nel TIQV, il reclamo ha un ambito circoscritto in quanto va distinto dalle c.d. "richieste di informazioni" e dalle richieste di rettifica delle fatturazioni (a cui lo stesso TIQV dedica una procedura). Il reclamo (scritto) è una "comunicazione scritta fatta pervenire al venditore, anche per via telematica, con la quale il cliente finale, o per suo conto un rappresentante legale dello stesso o un'associazione di consumatori, esprime lamentele circa la non coerenza del servizio ottenuto con uno o più requisiti definiti da leggi o provvedimenti amministrativi, dalla proposta contrattuale a cui il

cliente ha aderito, dal contratto di fornitura, dal regolamento di servizio, ovvero circa ogni altro aspetto relativo ai rapporti tra venditore e cliente finale, ad eccezione delle richieste scritte di rettifica di fatturazione”.

Il Titolo II del TIQV (Reclami dei clienti finali) contiene le disposizioni procedurali, gli obblighi in capo ai venditori di energia per consentire l'accesso alla procedura, i contenuti obbligatori dei reclami e delle risposte, nonché i limiti temporali di risposta oltre i quali i venditori sono passibili di indennizzo a favore degli utenti finali. In capo al venditore sono previsti alcuni obblighi tra cui il rispetto di standard specifici di qualità in relazione ai tempi di risposta (tempo massimo di risposta motivata ai reclami scritti pari a 40 giorni, tempo massimo di rettifica fatturazione pari a 90 giorni). In caso di mancato ottemperamento degli standard specifici di qualità relativi ai tempi di risposta, l'Autorità ha previsto un sistema di indennizzo automatico (art. 17 e ss del TIQV). Il sistema in questione opera senza la necessità di una richiesta specifica, in quanto l'indennizzo deve essere riconosciuto “automaticamente” sulla base del superamento dei limiti temporali, salvo alcune eccezioni<sup>24</sup>, attraverso la detrazione dall'importo addebitato nella prima fatturazione utile. La misura dell'indennizzo è progressiva in funzione del ritardo della risposta, e varia da un importo base, 20 euro, fino ad uno massimo, 60 euro.

Il reclamo presso l'esercente, di cui si sono ripercorse sinteticamente le caratteristiche essenziali, rappresenta un presupposto indispensabile affinché sia possibile attivare la procedura di reclamo presso lo Sportello per il consumatore di energia. Quest'ultima procedura è, come anticipato, una forma di rimedio alle controversie insorte tra consumatori e venditori di energia nel caso in cui la procedura di prima istanza non sia andata a buon fine (mancata o tardiva risposta - oltre 40 giorni<sup>25</sup> - o risposta non

<sup>24</sup> Sono previste cause di esclusione dall'operatività dell'indennizzo automatico nei casi: di forza maggiore; di cause imputabili al cliente finale o a terzi, ovvero danni o impedimenti provocati da terzi; di reclami scritti aventi per oggetto le interruzioni prolungate o estese ai sensi dell'Articolo 45, comma 45.6, dell'allegato A della deliberazione n. 333/07; in cui al cliente finale sia già stato corrisposto nell'anno solare un indennizzo per mancato rispetto del medesimo livello specifico; di reclami per i quali non è possibile identificare il cliente finale perché non contengono le informazioni minime previste dal TIQV.

<sup>25</sup> Il reclamo può essere presentato contemporaneamente all'esercente e allo Sportello per il consumatore di energia se si riferisce a situazioni che possono provocare danni gravi e irreparabili. In questo caso è necessario indicare i motivi di

soddisfacente) e può essere attivata dal consumatore direttamente o per il tramite di un'associazione dei consumatori. La disciplina della procedura di reclamo presso l'Acquirente Unico è offerta dal Regolamento, approvato con delibera 548/2012/E/COM, integrato e modificato con la deliberazione 162/2013/E/COM, ed è esperibile attraverso la compilazione di un modulo disponibile sul sito web dell'AEEG e l'invio dello stesso, corredato della documentazione di supporto – reclamo all'esercente, contratto, eventuale fattura - attraverso posta o e-mail.

Ad occuparsi della gestione dei reclami è un'unità dello Sportello per il consumatore di energia appositamente istituita.

A fronte del reclamo, lo Sportello, esaminate le informazioni acquisite, fornisce le indicazioni necessarie per la soluzione delle problematiche e comunica alle parti le iniziative intraprese e gli esiti dell'attività svolta.

Se il reclamo risulta manifestamente infondato, o comunque non diretto a dare impulso ad interventi di competenza dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas, nell'ipotesi in cui non sia regolarizzato o completato entro i termini indicati o se l'istanza viene soddisfatta dall'esercente, si procede con l'archiviazione che viene debitamente comunicata ai soggetti interessati.

Una significativa novità del settore è rappresentata dall'istituzione del Servizio conciliazione clienti di energia, introdotto in via sperimentale dall'Autorità con la Delibera 260/2012/E/COM, successivamente integrata e modificata dalle delibere 475/2012/E/COM e 93/2013/E/COM, allo scopo di mettere a disposizione dei consumatori una procedura semplice e veloce di risoluzione di eventuali controversie con gli operatori a carattere universale. Infatti, sebbene l'Autorità valuti positivamente l'esperienza delle procedure di conciliazione paritetica, tale strumento gratuito non è però accessibile a tutti i clienti finali essendo disponibile esclusivamente per i soli clienti dell'operatore aderente in via volontaria a protocolli di intesa con le associazioni dei consumatori.

Dal punto di vista procedurale, il Servizio di conciliazione è facoltativo e gratuito, è attivabile solo dopo aver presentato reclamo scritto al proprio operatore e si svolge esclusivamente online (tramite apposito modulo di richiesta). Il Servizio prevede l'intervento di un conciliatore, appositamente formato e selezionato mediante convenzione con organismi pubblici iscritti nel

pericolo e i danni gravi e irreparabili che possono derivare dalla situazione cui si riferisce il reclamo.

Registro istituito presso il Ministero della Giustizia. Inoltre, esso non può essere prestato qualora per la stessa controversia sia stata già conclusa o sia ancora in corso: una procedura dinnanzi all'Autorità giudiziaria; una procedura di reclamo allo Sportello per il consumatore di energia o una procedura di conciliazione paritetica.

Il Servizio, che ha iniziato la sua attività sperimentale in data 1 aprile 2013, al 31 ottobre 2013 sembra registrare già risultati molto positivi<sup>26</sup>. Delle 107 procedure concluse nei primi sette mesi, infatti, il 93% (100) ha avuto esito positivo. Più in generale, sono state gestite 471 pratiche, che hanno riguardato utenze domestiche nel 77% dei casi. I primi soggetti attivanti sono state le Associazioni dei consumatori (37%) seguite dai clienti finali (31%).

Fra gli strumenti alternativi per risolvere le controversie nei settori dell'energia, vanno considerate, fra le altre possibili ADR, le conciliazioni paritetiche, di cui parleremo in questo capitolo di seguito, realizzate sulla base di accordi (Protocolli di intesa) fra operatori e Associazioni dei consumatori che, a differenza delle altre tipologie, non prevedono la presenza di un terzo soggetto in qualità di mediatore/arbitro.

L'Autorità ha reso disponibile un elenco di procedure di conciliazione per i settori energetici. L'iscrizione è volontaria e l'operatore che aderisce, indicando il Servizio conciliazione dell'Autorità, si impegna a partecipare alla procedura per 24 mesi. Gli operatori non iscritti o iscritti senza indicare il Servizio, decideranno volta per volta se partecipare alla procedura o meno.

#### 4.2.2. TELECOMUNICAZIONI E AUDIOVISIVO A PAGAMENTO

Nel settore delle telecomunicazioni ed audiovisivo a pagamento, in materia di reclami e conciliazioni si può notare una tendenza del regolatore ad assoggettare entrambi i settori alle stesse regole, nonostante i servizi audiovisivi a pagamento non siano assimilabili alla nozione di servizio di comunicazione elettronica secondo la definizione di cui alla normativa primaria. In effetti tale confusione coinvolge anche recenti pronunce giurisprudenziali in materia di indennizzi, che di fatto portano ad estendere il campo di applicazione delle previsioni di cui alla Delibera 173/07/CONS (Regolamento di

risoluzione delle controversie tra operatori e utenti) e 73/11/CONS (Regolamento in materia di indennizzi) anche agli operatori dell'audiovisivo.

In linea generale, il reclamo è definito dalla delibera n. 179/03/CSP, modificata con la delibera n. 73/11/CONS, come "l'istanza con cui l'utente si rivolge direttamente all'organismo di telecomunicazioni per segnalare un disservizio, ovvero una questione attinente l'oggetto, le modalità o i costi della prestazione erogata". Per organismo di telecomunicazioni si intende "un ente pubblico o privato, ivi comprese le consociate da esso controllate, al quale sono riconosciuti diritti per l'installazione e la fornitura di reti pubbliche di telecomunicazioni nonché, se del caso, per la fornitura di servizi pubblici di telecomunicazioni, ivi compreso qualunque servizio interattivo anche se relativo a prodotti audiovisivi, esclusa la diffusione circolare di programmi radiofonici e televisivi". Gli organismi di telecomunicazioni, in base alla stessa delibera, sono tenuti ad assicurare agli utenti il diritto di presentare, senza oneri aggiuntivi, reclami e segnalazioni, per via telefonica, per iscritto, a mezzo fax o per via telematica, in particolare per malfunzionamenti o inefficienze del servizio, inosservanza delle clausole contrattuali o delle carte dei servizi nonché dei livelli di qualità in esse stabiliti.

Gli operatori comunicano all'utente l'esito del reclamo. In caso di accoglimento dello stesso, l'organismo di telecomunicazioni deve indicare i provvedimenti o le misure volte a rimuovere le irregolarità riscontrate e le modalità di ristoro dei pregiudizi arrecati. In caso di rigetto, la risposta in esito al reclamo è in forma scritta, adeguatamente motivata ed integrata dall'indicazione degli accertamenti compiuti. Inoltre l'organismo di telecomunicazioni comunica all'utente le informazioni relative alle procedure di risoluzione delle controversie previste, anche quelle alternative alla giurisdizione.

Riguardo alle procedure conciliative l'art. 1, comma 11, della legge n. 249/1997, prevede la competenza dell'AGCOM a disciplinare con propri provvedimenti le modalità per la soluzione non giurisdizionale delle controversie che possono insorgere fra utenti ed operatori.

Inoltre, il decreto legislativo 1 agosto 2003, n. 259 (di seguito: Codice delle comunicazioni elettroniche) stabilisce all'art. 84 che l'AGCOM, ai sensi dell'articolo 1, commi 11, 12 e 13 della legge n. 249/97, adotta procedure extragiudiziali trasparenti, semplici e poco costose per l'esame delle controversie in cui sono coinvolti gli utenti finali tali da consentire un'equa e tempestiva

<sup>26</sup> I dati relativi all'attività sperimentale del Servizio di conciliazione non sono ufficiali e sono stati forniti dall'associazione CODICI.

risoluzione delle stesse, prevedendo nei casi giustificati un sistema di rimborso o di indennizzo.

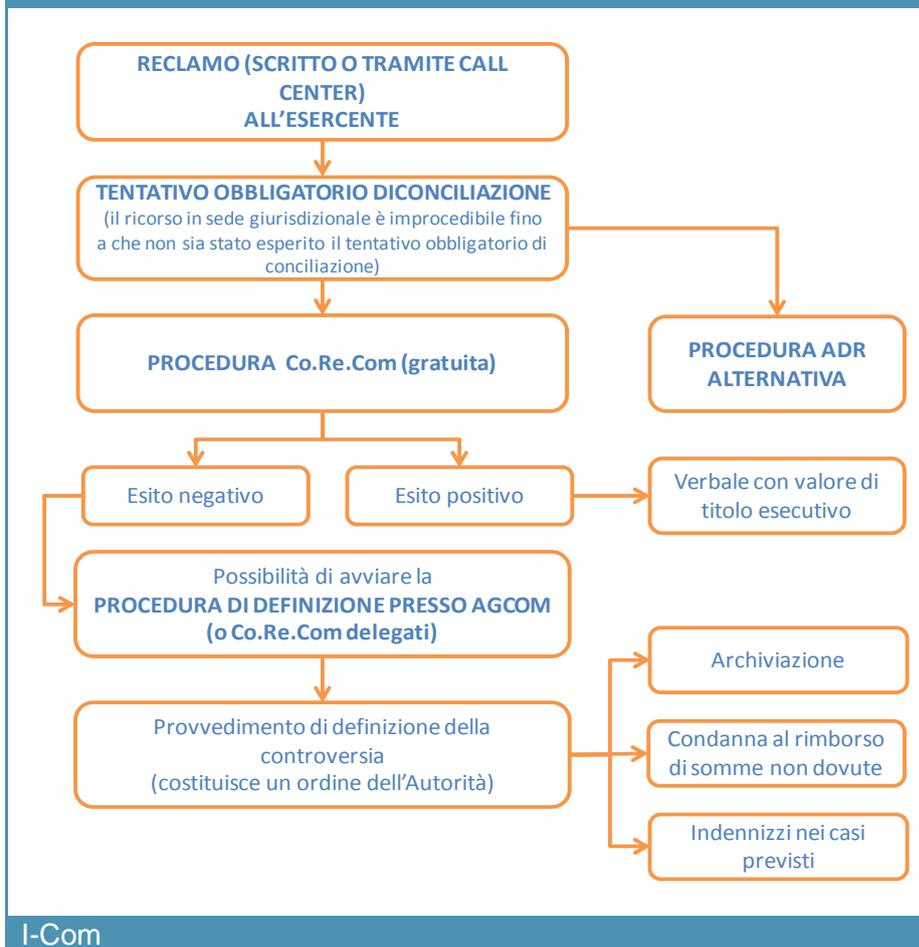
Con delibera n. 173/07/CONS del 19 aprile 2007, l'AGCOM ha approvato il Regolamento di procedura per la soluzione delle controversie tra utenti ed operatori di comunicazioni elettroniche, applicabile alle procedure avviate a partire dal 24 giugno 2007. Il regolamento trova applicazione per le controversie aventi ad oggetto il mancato rispetto delle disposizioni relative al servizio universale e quelle concernenti i diritti degli utenti finali stabiliti dalle norme legislative, dalle delibere dell'AGCOM, dalle condizioni contrattuali e dalle carte dei servizi.

Per le predette controversie, individuate con provvedimenti dell'AGCOM, non può proporsi ricorso in sede giurisdizionale fino a che non sia stato esperito un tentativo obbligatorio di conciliazione (la cui procedura è rappresentata sinteticamente nella Figura 4.4) da ultimare entro trenta giorni dalla proposizione dell'istanza.

La definizione delle controversie di cui al Regolamento citato, con l'esclusione di alcune ipotesi, è delegata ai Co.Re.Com<sup>27</sup>, previa stipula di apposita convenzione e non sono previste spese di procedura.

<sup>27</sup> I Co.Re.Com sono organi funzionali all'AGCOM e altresì organi di consulenza, gestione e controllo della Regione in materia di sistemi convenzionali o informatici delle telecomunicazioni, radiotelevisivo, della cinematografia e dell'editoria. Come previsto dall'articolo 1, comma 13, della legge n. 249/1997, l'AGCOM si avvale degli organi del Ministero delle comunicazioni e degli organi del Ministero dell'interno per la sicurezza e la regolarità dei servizi di telecomunicazioni nonché degli organi e delle istituzioni di cui può attualmente avvalersi, secondo le norme vigenti, il Garante per la radiodiffusione e l'editoria. Riconoscendo le esigenze di decentramento sul territorio al fine di assicurare le necessarie funzioni di governo, di garanzia e di controllo in tema di comunicazione, sono funzionalmente organi dell'AGCOM, per l'appunto, i Co.Re.Com, che possono istituirsi con leggi regionali entro sei mesi dall'insediamento, ai quali sono altresì attribuite le competenze attualmente svolte dai comitati regionali radiotelevisivi. E' inoltre previsto dalla citata disposizione che l'AGCOM, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adotti un regolamento per definire le materie di sua competenza che possono essere delegate ai Co.Re.Com.

Figura 4.4: Procedura di reclamo e conciliazione nel settore delle telecomunicazioni



In alternativa alla procedura conciliativa dinanzi al Co.Re.Com, gli interessati hanno la facoltà di esperire il tentativo obbligatorio di conciliazione, anche in via telematica, dinanzi agli organi di composizione extragiudiziale delle controversie in materia di consumo. Allo stesso fine, l'utente ha altresì la facoltà di rivolgersi agli organismi istituiti con accordi tra gli operatori ed Associazioni di consumatori rappresentative a livello nazionale, purché detti organismi operino a titolo gratuito e rispettino i principi di trasparenza, equità ed efficacia di cui alla Raccomandazione 2001/310/CE.

Qualora il tentativo di conciliazione abbia avuto esito negativo, o per i punti ancora controversi nel caso di conciliazione parziale, le parti congiuntamente, o anche il solo cliente, possono chiedere all'AGCOM o ai Co.Re.Com la definizione della controversia. Il provvedimento di definizione della controversia costituisce un ordine dell'AGCOM, ai sensi dell'art. 98, comma 11, del Codice delle comunicazioni elettroniche. Esso deve essere prontamente comunicato alle parti e

pubblicato nel Bollettino ufficiale e sul sito web dell'AGCOM.

L'intervento dell'AGCOM non può essere richiesto qualora siano decorsi più di sei mesi dalla data di conclusione della procedura di conciliazione, per il medesimo oggetto e se tra le stesse parti sia stata già adita l'Autorità Giudiziaria. Se il tentativo di conciliazione non si è concluso – anche qualora siano già decorsi trenta giorni dalla presentazione della relativa istanza – non si può chiedere all'Autorità, ovvero ai Co.Re.Com da essa delegati, di definire la controversia. Occorre attendere la conclusione della procedura di conciliazione.

Il tentativo di conciliazione si esperisce presentando un'apposita istanza al Co.Re.Com competente per territorio oppure, in alternativa, ad altri organismi, a ciò abilitati: le camere di conciliazione istituite presso le Camere di commercio; gli organismi di cosiddetta conciliazione paritetica, costituiti dagli operatori di comunicazioni elettroniche e dalle associazioni di consumatori; gli altri organismi di mediazione registrati presso il ministero.

La procedura innanzi al Co.Re.Com. è gratuita, seppure, nella prassi, il consumatore tenda a farsi rappresentare in tale sede da un legale. La conciliazione paritetica tramite le Associazioni dei consumatori è, in sé, gratuita, al netto della quota associativa che il consumatore deve versare una tantum. Presso le Camere di commercio e gli organismi di mediazione, invece, si applica un tariffario stabilito con singoli protocolli di intesa siglati con l'Autorità.

Ricevuta l'istanza in via preliminare, il Co.Re.Com. ne valuta l'ammissibilità ai sensi del Regolamento entro il termine di sette giorni lavorativi dal ricevimento dell'istanza, invita le parti a presentarsi per l'udienza di conciliazione, fissando il giorno, la data, l'ora e il luogo in cui dovranno presentarsi. La parte che non ha proposto l'istanza, entro dieci giorni dal ricevimento dell'avviso di convocazione ha l'onere di comunicare al Co.Re.Com., con le modalità indicate nell'avviso medesimo, la propria volontà di partecipare alla procedura conciliativa. Decorso detto termine, in mancanza di tale comunicazione, ovvero in caso di dichiarazione esplicita a non voler partecipare all'udienza di conciliazione, il responsabile del procedimento redige un verbale con il quale dà atto dell'esito negativo del tentativo di conciliazione, trasmettendolo tempestivamente alla parte istante.

L'udienza di conciliazione, in pratica, consiste in un colloquio tra l'utente e l'operatore – in presenza del responsabile del procedimento – durante il quale le parti espongono le rispettive ragioni, cercano di

chiarire i punti di contrasto e di individuare una soluzione reciprocamente accettabile. Previa richiesta al responsabile del procedimento, le parti possono partecipare all'udienza in videoconferenza o tramite strumenti telematici. Se la parte istante (il consumatore) non compare in udienza, il responsabile del procedimento redige un verbale di mancata comparizione e il procedimento è archiviato. Nel caso in cui le parti, durante l'udienza di conciliazione, trovino un accordo per la chiusura bonaria della controversia, il responsabile del procedimento attesta a verbale che la controversia si è conclusa in maniera amichevole - con un accordo - di cui si specifica il contenuto. Se l'operatore, raggiunta la conciliazione, non adempie nei termini stabiliti, l'utente si può tutelare con un'esecuzione secondo le ordinarie regole perché il verbale, per legge, è un titolo esecutivo (Legge n. 481/1995, art. 2, comma 24). Se le parti non trovano un accordo, il responsabile del procedimento redige un sintetico verbale in cui annota che il tentativo di conciliazione ha avuto esito negativo. Le informazioni acquisite nella fase di conciliazione sono riservate. La riservatezza non riguarda le informazioni sui fatti della controversia, ovviamente, bensì le dichiarazioni e le offerte effettuate nel corso della procedura di conciliazione, che non possono essere utilizzate, in occasione di altro procedimento arbitrale o di un giudizio promosso dinanzi all'autorità giudiziaria o a qualsiasi altra autorità indipendente.

Nel caso in cui nel corso dell'udienza di conciliazione le parti non trovino un accordo per risolvere in maniera amichevole la controversia, ovvero nel caso in cui l'udienza non si svolga perché una delle parti non si presenta in udienza e quindi il tentativo abbia un esito negativo, le vie esperibili sono due: se non sono decorsi più di tre mesi dalla data di conclusione del primo tentativo di conciliazione, si può rimettere la decisione della controversia all'AGCOM o al Co.Re.Com. competente, nel caso in cui abbia ricevuto la delega in materia di definizione delle controversie, oppure si può ricorrere alla giustizia ordinaria.

Il Co.Re.Com. preposto ovvero l'Autorità, verificata l'ammissibilità dell'istanza, comunica alle parti l'avvio del procedimento. Nella comunicazione sono indicati i termini entro cui produrre memorie e documentazione, integrare e replicare alle produzioni avversarie, l'Ufficio competente per l'accesso agli atti, nonché il termine di conclusione del procedimento. Una volta acquisita la documentazione necessaria, ed eventualmente sentite le parti, il responsabile del procedimento redige una relazione proponendo l'adozione di un

determinato provvedimento di definizione. La proposta, inoltrata all'Organo collegiale competente per il tramite della struttura proponente, viene esaminata e, se condivisa, il provvedimento di definizione è approvato. Sulla controversia decide l'Organo collegiale competente che, motivando la propria decisione, può anche adottare un provvedimento diverso da quello proposto dalla struttura a cui appartiene il responsabile del procedimento.

L'organo collegiale competente è generalmente la Commissione per le infrastrutture e le reti (CIR), salvo che per le controversie aventi ad oggetto servizi televisivi, che competono al Consiglio (CONS). In ogni caso, se la controversia è di modesta entità – vale a dire di valore non eccedente i 500,00 euro – la definizione è invece delegata al Direttore, salvo nei casi di straordinaria rilevanza regolamentare, giuridica o tecnica, che possono essere rimessi alla decisione dell'Organo Collegiale. L'atto corrispondente è notificato alle parti e pubblicato sul sito web dell'Autorità oltre che sul Bollettino Ufficiale. Il provvedimento di definizione, come già detto, costituisce un ordine dell'Autorità, quindi, se non adempiuto, l'operatore è sanzionabile. Il provvedimento di definizione della controversia tra un operatore e un utente può avere ad oggetto: il rimborso e/o lo storno di somme non dovute; la corresponsione di un indennizzo secondo quanto previsto dal regolamento in materia di indennizzi applicabili nelle controversie tra utenti e operatori (Delibera n. 73/11/CONS)<sup>28</sup>; il rimborso delle spese per l'espletamento della procedura; il ripristino dello status quo ante; la sanatoria della posizione amministrativo-contabile dell'utente.

#### 4.2.3. LA CONCILIAZIONE PARITETICA

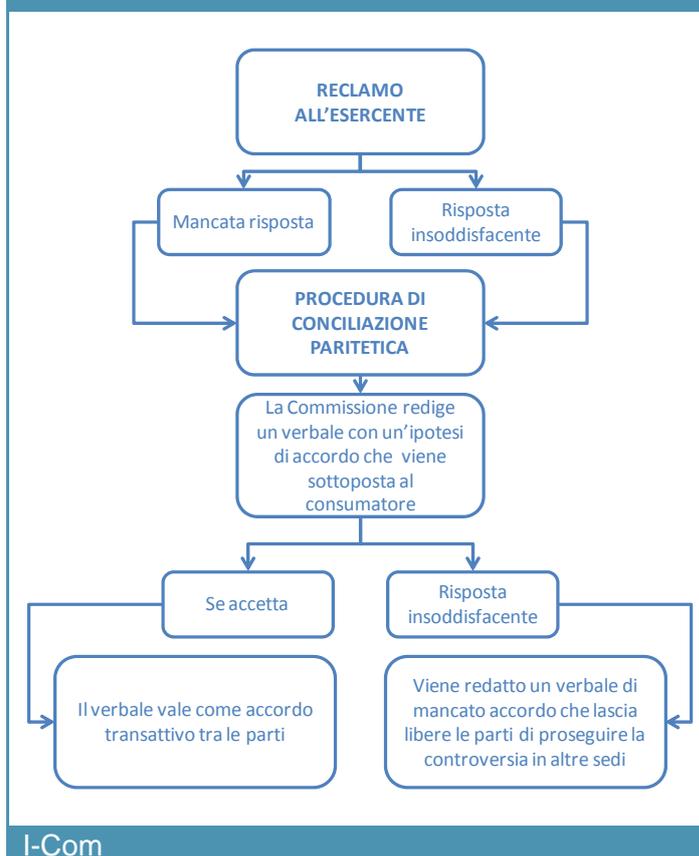
La conciliazione partitica (la cui procedura è rappresentata sinteticamente nella Figura 4.5.) è uno strumento di risoluzione alternativa delle controversie di natura volontaria, negoziale e gratuita, attivabile in virtù di Protocolli di intesa (e del relativo Regolamento, ossia l'allegato tecnico che accompagna il Protocollo, nel quale sono stabiliti modalità e termini di presentazione delle

<sup>28</sup> Per i disagi più gravi, come il ritardo nell'attivazione del servizio rispetto al termine previsto dal contratto, o la sospensione o cessazione amministrativa del servizio senza preavviso (articolo 3, comma 1 e articolo 4 del regolamento), l'indennizzo è automatico e deve essere accreditato direttamente in bolletta in seguito alla sola segnalazione del disservizio da parte dell'utente.

domande, di discussione del caso e di invio del verbale, la durata complessiva del procedimento dal momento dell'invio della domanda alla conclusione dello stesso) sottoscritti tra le associazioni di consumatori (di cui all'art. 137 del Codice del Consumo) e l'azienda, per la gestione delle controversie. I protocolli ed i relativi regolamenti attuativi vengono resi noti alle Autorità di regolamentazione, ove esistenti, così come i principali risultati ottenuti.

Le modalità di accesso e svolgimento della procedura di conciliazione paritetica sono semplici e rapide: presupposto per la presentazione della domanda è un reclamo per il quale il consumatore non ha ottenuto risposta (entro i termini fissati da carta servizi o Autorità di settore) o la stessa risulti insoddisfacente; ciò premesso si può procedere alla presentazione della domanda attraverso l'apposito modulo, solitamente allegato a ciascun Regolamento, strutturato allo scopo di raccogliere le informazioni essenziali e utili ai fini della definizione della controversia. In questa sede, il consumatore viene correttamente informato riguardo tutti i termini e lo svolgimento della procedura, in particolare rispetto al fatto che in ogni momento ha la possibilità di adire il sistema

Figura 4.5: Procedura conciliazione paritetica



giudiziario o ad altri meccanismi di risoluzione stragiudiziale delle controversie.

La domanda viene presa a carico dalla Commissione di conciliazione paritetica<sup>29</sup> (composta da un rappresentante dell'impresa e da uno delle associazioni dei consumatori, scelto direttamente dal cliente oppure, in assenza di un'esplicita indicazione, secondo un criterio turnario fra tutte le associazioni aderenti) che si riunisce ed esamina il caso tenendo presente sia quanto emerso in sede di trattazione del reclamo sia i dati, le informazioni, o altre particolarità espresse dal consumatore e raccolte dall'associazione che lo rappresenta.

Al termine della discussione la Commissione redige un verbale con un'ipotesi di accordo che viene sottoposta al consumatore. Se questi accetta, il verbale vale come accordo transattivo tra le parti ai sensi del codice civile. In caso di mancato accoglimento della proposta o di mancato raggiungimento di una proposta risolutiva, la Commissione redige un verbale di mancato accordo, che lascia libere le parti di proseguire la controversia in altre sedi.

Secondo i dati contenuti nel quinto rapporto sulla diffusione della giustizia amministrativa in Italia<sup>30</sup>, realizzato da ISDACI (Istituto scientifico per l'Arbitrato, la mediazione e il diritto commerciale), i protocolli che sono stati maggiormente utilizzati sono stati quelli relativi a controversie telefoniche (50%), seguite dal credito e dalla finanza (27%), dall'energia (14%), dai servizi (4%) e da trasporti e assicurazioni (0,1%). Il valore medio delle procedure di negoziazione è pari a Euro 825, la durata media delle procedure è di 72 giorni e, per quanto riguarda gli esiti, l'accordo viene raggiunto nel 93% dei casi.

Nonostante la drammatica situazione della giustizia civile italiana<sup>31</sup>, lo strumento in oggetto ha ricevuto il plauso europeo: Il Parlamento Europeo, con la Risoluzione votata il 25 ottobre (risoluzione sui metodi alternativi delle controversie in materia civile e commerciale A7-0343/2011), al punto 11 "richiama l'attenzione sulla conciliazione paritetica

<sup>29</sup> I componenti della commissione paritetica sono abilitati a svolgere tale funzione solo a seguito della frequenza di apposito corso di formazione e di aggiornamento periodico. Sono indicati rispettivamente da azienda e associazioni e possono essere revocati secondo modalità e cause previste dai rispettivi regolamenti. Non è necessario essere avvocati.

<sup>30</sup> [http://www.isdaci.it/images/pdf/ebook\\_quinto\\_rapporto.pdf](http://www.isdaci.it/images/pdf/ebook_quinto_rapporto.pdf), dati riferiti all'anno di osservazione 2010.

<sup>31</sup> La Banca Mondiale, nel rapporto Doing Business 2010, colloca l'Italia all'ultima posizione tra i Paesi OCSE per i tempi di risoluzione delle controversie commerciali: 1.210 giorni, a fronte dei 331 necessari in Francia e dei 394 in Germania.

italiana quale esempio di migliore prassi basata sul protocollo stipulato e sottoscritto dalle aziende e associazioni di consumatori, in cui l'azienda si impegna in anticipo a ricorrere all'ADR per risolvere le eventuali controversie che possono sorgere nei settori contemplati dal protocollo".

Nonostante gli sforzi profusi e i buoni risultati ottenuti, il sistema risulta certamente perfezionabile: l'esistenza di regolamenti diversi per Protocollo di intesa implica differenti livelli di implementazione e sviluppo dello strumento stesso, con conseguente disomogeneità di contenuti (durata complessiva del procedimento, modalità e termini di presentazione della domanda, ambito di applicazione del Protocollo che può riguardare, di volta in volta, diverse tipologie di controversie e/o di prodotti/servizi, limiti basati sul valore economico, etc.). La soluzione potrebbe essere rappresentata da un modello di Regolamento paritetico unico per settore in grado di garantire certezza, celerità e semplificazione per il consumatore o, in subordine, da una maggiore armonizzazione delle caratteristiche di base comuni che devono avere i diversi Regolamenti (eventualmente da definire attraverso un tavolo con associazioni dei consumatori e imprese).

#### 4.3. LA REGOLAZIONE INTERNAZIONALE

In tema di reclami e conciliazioni le esperienze dei principali paesi UE risultano non dissimili da quelle appena descritte; tuttavia, si evidenziano alcune discordanze con riguardo alle caratteristiche procedurali e all'efficacia delle decisioni prese dall'organo di conciliazione.

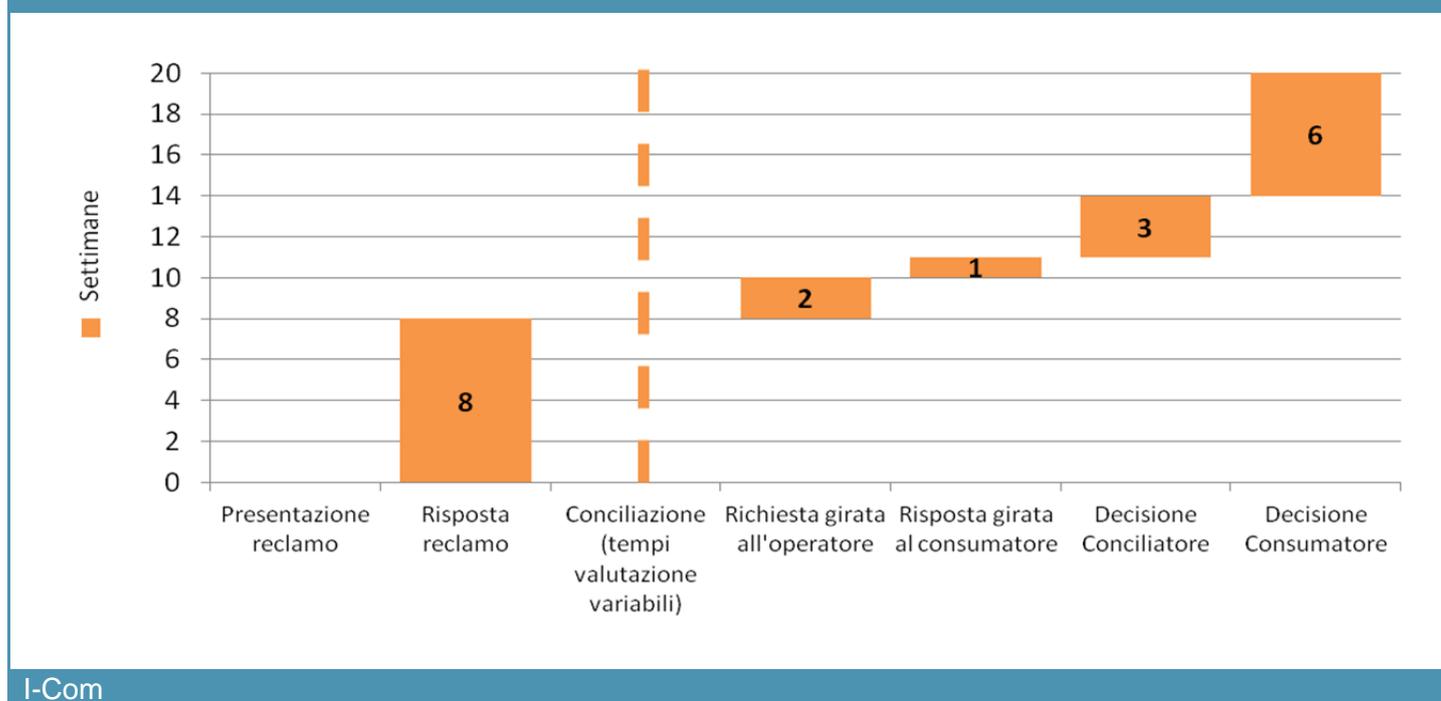
I paesi oggetto di tale indagine comparativa sono il Regno Unito, la Francia e la Germania. In generale, nei paesi analizzati, è previsto l'obbligo di reclamo scritto all' esercente ed è fissato un tempo massimo per la replica (mai inferiore alle 8 settimane), trascorso il quale, in caso di risposta non soddisfacente o in mancanza della stessa, il consumatore può adire una ADR, che assume forme specifiche a seconda del paese.

**Nel settore delle comunicazioni elettroniche**, il regolatore inglese, OFCOM, ha previsto che ogni operatore che fornisce servizi a consumatori e piccole imprese (fino a 10 dipendenti) debba individuare un solo organismo per le ADR, il quale agisce da intermediario nelle controversie con i consumatori. L'iter da seguire, dunque, è ben definito: come in Italia il primo step è rappresentato dal tentativo di reclamo all' esercente, il quale ha 8 settimane per rispondere. In caso di mancata

soluzione, il consumatore verifica, tramite il sito web di OFCOM o tramite quello dell'esercente, quale è l'organismo ADR al quale rivolgersi tra i soli due operanti, CISAS e *Ombudsman Services* (divisione *Communications*). Si tratta di due organismi privati senza scopo di lucro, finanziati dagli operatori con un contributo annuale ed una componente legata ad ogni singolo tentativo di conciliazione (che non può essere caricato al consumatore), in modo da incentivare gli stessi a risolvere le controversie in fase di reclamo. In UK la principale causa di controversia è l'*over-billing* mentre si riscontrano pochi casi di problemi dovuti allo *switching*<sup>32</sup>. Dopo aver analizzato la

*Services* (divisione *Energy*, lo stesso che opera nel settore comunicazioni). Nei settori energetici si ritrovano due ulteriori ed eventuali attori: *Citizens advice* ed il regolatore OFGEM con un ruolo attivo. Il primo consiste in un organismo, finanziato dal governo, che offre una prima assistenza al consumatore, e viene consultato, di norma, prima di ricorrere al reclamo presso l'esercente al fine di controllare la fondatezza dello stesso. Il secondo, può essere chiamato in causa da *Ombudsman Services Energy* in caso di mancata soddisfazione da parte di entrambe le parti (esercente e consumatore) sul proprio giudizio. Anche nei settori energetici, il tentativo di conciliazione è

Figura 4.6: Tempi di reclamo/conciliazione nel settore telecomunicazioni in UK



documentazione ricevuta, l'organismo di ADR dà inizio ad un iter i cui tempi, come si è già sottolineato, sono ben definiti e che non può durare più di 12 settimane (Figura 4.6). Tale tentativo è gratuito per il consumatore, il quale paga solo i costi di spedizione della documentazione.

Con riferimento al Regno Unito, ancora, nei settori dell'energia elettrica e del gas, si segue un percorso molto simile a quello delle comunicazioni elettroniche. Per la risposta al reclamo sono previste 8 settimane, trascorse le quali il consumatore può rivolgersi all'unico organismo individuato per la gestione delle ADR, *Ombudsman*

completamente gratuito per il consumatore.

Nel settore dei servizi idrici, infine, nel Regno Unito non è prevista una regolazione stringente come nei settori precedentemente analizzati, non essendo stato individuato un organismo deputato alle ADR. Tuttavia il regolatore, OFWAT, ha definito alcune regole da rispettare, tra le quali i livelli standard della fornitura dei servizi idrici, i *guaranteed standards scheme* (GSS); laddove uno o più di tali livelli non dovesse essere stato raggiunto, OFWAT ha individuato un sistema indennitario che si concretizza in un livello minimo di compensazione, in termini monetari, dovuta dall'esercente al consumatore.

In Francia, nei settori dell'energia elettrica e del gas, la *Commission de régulation de l'énergie*

<sup>32</sup> Fonte: "Alternative Dispute Resolution Research" – GfK National Opinion Pool – August 2013.

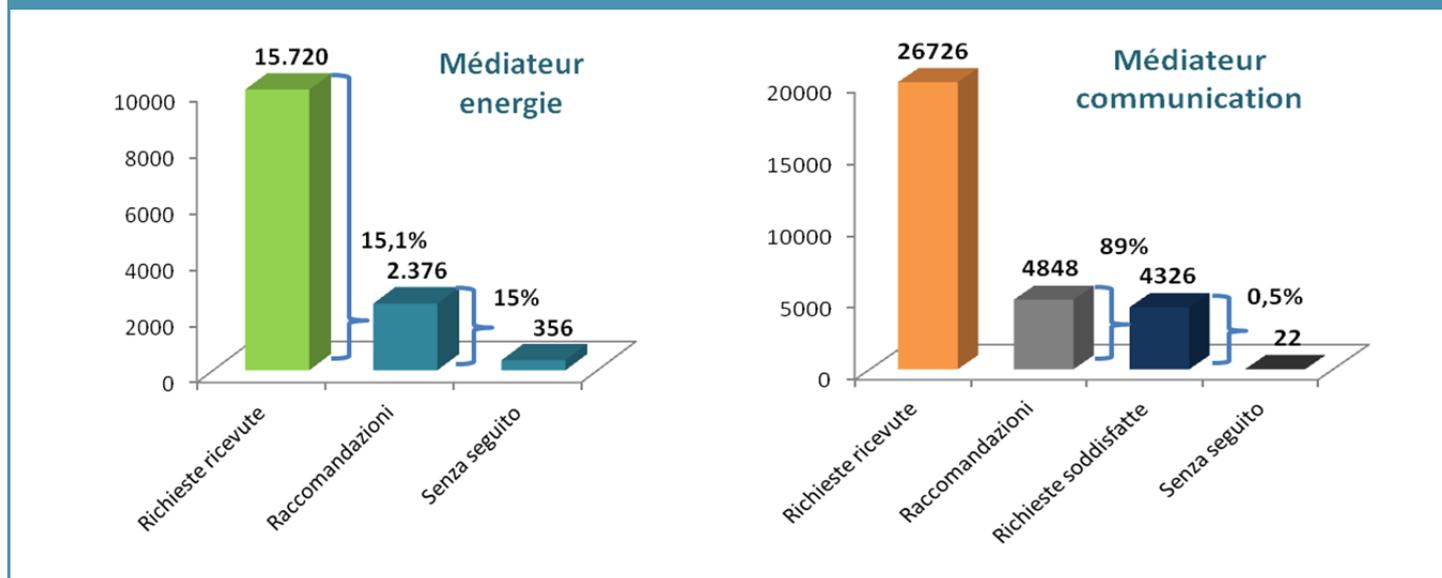
(CRE), ha predisposto che, in caso di controversia, il consumatore sia prioritariamente obbligato ad inoltrare un reclamo scritto presso l'esercente, il quale ha 2 mesi per fornire una risposta motivata. La maggior parte dei reclami riguarda problemi di fatturazione, di pagamento e di errata rilevazione dei consumi. Come nei precedenti casi, nell'eventualità di una mancata soddisfazione delle richieste del consumatore o di mancata risposta, questi può accedere ad una procedura di ADR rivolgendosi, gratuitamente, al *Médiateur national de l'énergie* (MNE). Tale organo si configura come un'autorità amministrativa indipendente e si avvicina alla sperimentazione italiana di collaborazione tra l'AEEG e l'Acquirente Unico (Servizio Conciliazione). Il MNE solo nel 2013 ha

che ne garantisce l'indipendenza; è, dunque, accostabile alla conciliazione paritetica italiana.

Come evidenziato in Figura 4.7, nella quale si riportano i dati relativi all'attività di MNE e MCE, emerge una sostanziale differenza tra i due schemi: la quasi totalità delle raccomandazioni emesse dal MCE vengono eseguite dall'operatore mentre il 15% di quelle emesse dal MNE non trovano seguito.

In Germania, infine, nei settori energetici ed in quello delle comunicazioni elettroniche, il regolatore delle reti, *Bundesnetzagentur*, ha previsto che sia messo a disposizione del consumatore un organo di arbitrato per le controversie che non riescono a risolversi con il semplice reclamo. Tale procedura si conclude, in

Figura 4.7: Attività dei mediatori francesi (2012)



Fonte: Elaborazione I-Com sui dati delle Relazioni annuali dei Médiateur in oggetto

istituito una piattaforma che permette di gestire tutta la procedura on-line, il SOLLEN, *SOLution en Ligne aux Litiges d'Énergie*, per alleggerire la procedura da eccessivi oneri amministrativi (il Servizio Conciliazione, invece, come si è visto, nasce come procedura informatizzata). Nel settore, inoltre, sono presenti i *Médiateur* privati di EDF e GFD (*rispettivamente Electricité de France e Gaz de France*), la cui attività, però, in termini numerici è decisamente inferiore rispetto a quella di MNE.

**Nel settore delle comunicazioni elettroniche**, con riferimento alla Francia, ci si può rivolgere al *Médiateur des communications électroniques* (MCE), che, a differenza del MNE, è un'associazione costituita dagli operatori del settore (il 99% ne fanno parte) ma con uno statuto

media, in tempi molto ristretti (3 mesi), è vincolante ma, ovviamente, impugnabile dinnanzi al tribunale, e, contrariamente a quanto avviene negli altri paesi, per il consumatore non è gratuita in quanto soggetta ad un onere variabile in funzione del valore della controversia.

#### 4.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dopo aver analizzato le principali esperienze nazionali ed internazionali su reclami e conciliazioni, appare evidente che la regolamentazione dei settori dell'energia e delle comunicazioni elettroniche si caratterizza per

l'esistenza di equilibri differenti a seconda dello strumento considerato.

Come riportato in Tabella 4.1, nella quale si confronta la procedura italiana con quelle britannica e francese in relazione ai settori TLC ed energia, emerge che in Italia il periodo di tempo imposto all'operatore per fornire una risposta al reclamo del consumatore risulta più breve che altrove di circa il 25%: si passa, infatti, dai 40-45 giorni italiani (rispettivamente per energia e TLC) alle 8 settimane inglesi ed ai 2 mesi francesi. Prima di elevare tale brevità di tempi a *best practice*, occorre riflettere attentamente sulle ulteriori conseguenze: a ben vedere, un lasso di tempo così breve può risultare dannoso nella misura in cui può comportare un impoverimento dell'analisi del reclamo da parte dell'impresa o, in casi estremi, la mancanza di tempo per il vaglio della stessa, con conseguenti incrementi di costi per il sistema (organismi di conciliazione, consumatori, operatori) in caso di tentativo di conciliazione per situazioni che avrebbero potuto trovare una semplice e rapida soluzione in fase di reclamo. Tale criticità sui tempi di risposta è ancora più evidente nel settore dell'energia, dove spesso il venditore ha bisogno di ricevere informazioni rilevanti dal distributore prima di essere in grado di rispondere in maniera efficace.

che, a ben vedere, nonostante i numeri descrivano un successo della sua attività, si configura come un secondo tentativo di reclamo che non trova eguali nelle altre esperienze europee né fondamento in alcuna fonte normativa. Ne risulta una duplicazione di tempi, di costi ed una perdita di efficienza del sistema.

Si ritiene, dunque, che occorra abbandonare il progetto (che pure ha portato buoni risultati) del reclamo di seconda istanza, riconsegnando allo Sportello un ruolo molto simile a quello ricoperto nel Regno Unito da *Citizens Advice*, ovvero di puro punto di riferimento del consumatore in caso di dubbi nel rapporto con il proprio fornitore di energia (o gas) e di eventuale guida nella presentazione del ricorso presso quest'ultimo.

In tal caso si avrebbe che il consumatore, dopo aver ricevuto assistenza qualificata presso lo Sportello (evitando, ad esempio, che da una fattura non compresa scaturisca un reclamo), presenta un solo reclamo presso l'operatore il quale, con un paio di settimane in più a disposizione (per allinearsi alla media europea) avrebbe a disposizione un lasso di tempo adeguato per venire incontro alle esigenze del consumatore stesso.

In caso di mancata soddisfazione, questi potrebbe adire una ADR tramite procedura conciliativa regolata presso il Servizio conciliazione, i cui

Tabella 4.1: Confronto delle procedure di reclamo/conciliazione nei settori comunicazioni elettroniche ed energia tra UK, Francia ed Italia

	<b>UK com.</b>	<b>UK energia</b>	<b>FR com.</b>	<b>FR energia</b>	<b>ITA com.</b>	<b>ITA energia</b>
<b>Oggetto controversie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Overbilling</i></li> <li>• Pochi problemi di <i>switching</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Overbilling</i></li> <li>• Misurazione</li> <li>• Morosità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fatturazione</li> <li>• Pagamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fatturazione</li> <li>• Pagamento</li> <li>• Misurazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Switching</i></li> <li>• Fatturazione</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fatturazione</li> <li>• <i>Switching</i></li> <li>• Bonus energia</li> <li>• Contratti (recesso, morosità)</li> </ul>
<b>Tempi reclamo</b>	8 settimane	8 settimane	2 mesi	2 mesi	45 giorni	40 giorni
<b>Organo conciliazione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ombudsman Services - Communication</i></li> <li>• CISAS (Privati)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Ombudsman Services - Energy</i> (privato). Supporto di <i>Citizens Advice</i> e intervento di OFGEM se le 2 parti non sono soddisfatte</li> </ul>	<i>Médiateur des communications électroniques</i> (partecipato dal 99% degli operatori). Simile a conciliazione paritetica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Médiateur national de l'énergie</i> (Autorità amministrativa indipendente).</li> <li>• Mediatore EDF e GDF (privato)</li> </ul>	Co.Re.Com. (pubblico)	Servizio conciliazione (pubblico, AEEG + AU)
<b>Tempi conciliazione</b>	4 mesi (definiti)	4 mesi (definiti)	3 mesi (media)	4 mesi (media)	30 giorni (definiti)	90 giorni (definiti)

I-Com

In Tabella 4.1, inoltre, rispetto a quanto descritto nel paragrafo 4.2, non è stato possibile inserire il ruolo dello Sportello per il consumatore di energia

risultati andranno valutati al termine della sperimentazione in corso, o tramite un protocollo di conciliazione paritetica. Per aumentare al massimo

le garanzie per i consumatori, occorrerebbe, però, uniformare la regolazione al settore delle comunicazioni elettroniche, rendendo il tentativo di conciliazione obbligatorio, qualunque sia l'organismo tramite il quale questo possa essere attivato (Co.Re.Com., Servizio conciliazione o conciliazione paritetica).

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, infatti, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni ha puntato fortemente sugli strumenti della conciliazione e della definizione delle controversie, nonché sull'applicazione del meccanismo indennitario ad esse collegato, proprio rendendo obbligatorio il tentativo di conciliazione. Sarebbe tuttavia auspicabile la possibilità di digitalizzare la procedura presso i Co.Re.Com (da affiancare a quella classica) che, nello specifico, permetterebbe la diffusione dello strumento e l'abbattimento dei costi di spostamento delle parti e, in generale, risponderebbe concretamente al più ampio disegno di innovazione del sistema Paese.

Entrando nel merito della procedura, appare di singolare peculiarità come in questo settore uno dei punti di forza in termini di efficacia dello strumento sia costituito dall'ampia pubblicità che viene garantita ai provvedimenti conciliativi e di definizione delle controversie. Risulta di innegabile evidenza il contributo positivo di una misura così strutturata; tuttavia la pubblicità in fase di attivazione del procedimento può arrecare danni reputazionali alle imprese di non poca entità, danni che ovviamente si configurano come collaterali alla ratio di accertamento del procedimento, ma che rimangono non risarcibili e non necessariamente giustificati. Inoltre, non sembra possibile rinvenire una fonte normativa dalla quale l'AGCOM possa attingere una configurazione strutturale simile, tanto più che, come si è visto, non esiste uniformità tra il procedimento appena descritto e quelli previsti in altri settori o per altre procedure concorrenti (ad es. quelle di conciliazione paritetica) la cui pubblicità causerebbe certamente un ritorno di immagine negativo ben più contenuto.

Quanto alla conciliazione paritetica, in aggiunta alla differenza in materia di pubblicità del procedimento appena sottolineata, essa si discosta dagli strumenti conciliativi messi a disposizione dai regolatori (Servizio conciliazione clienti energia e Co.Re.Com.) per l'assenza del soggetto terzo in qualità di mediatore ed arbitro della disputa. Tale strumento, oltre a mostrare elevati tassi di successo, incontra il consenso di entrambe le parti coinvolte nella disputa: consumatore e impresa. Ciononostante si ravvisano ampi margini di miglioramento. A ben vedere, infatti, i regolamenti

di conciliazione paritetica esistenti risultano tra loro disomogenei poiché, pur essendo pressoché identici, possono variare, ad esempio, quanto a fattispecie ammissibili o a tempi previsti per la chiusura della conciliazione. Ogni impresa, infatti, stipula un protocollo di conciliazione con un regolamento specifico per ogni associazione dei consumatori, i cui conciliatori, a loro volta, per essere abilitati a rappresentare il consumatore, devono aver superato un corso specifico con ogni impresa, proprio in virtù dei contenuti diversi dei regolamenti. La soluzione più efficace per incrementare l'efficienza di un sistema nel quale interagiscono più soggetti, come spesso accade, ci sembra da ricercare nella semplificazione: sarebbe auspicabile un'attività di armonizzazione dei protocolli di conciliazione paritetica (e in particolare dei regolamenti ad essi allegati), con il concorso di associazioni e imprese, prevedendo eventualmente che i corsi di formazione/abilitazione per i conciliatori siano unici (quantomeno per settore) e che siano comuni sia per coloro che operano in rappresentanza delle imprese sia per i colleghi delle associazioni dei consumatori.

## CAPITOLO 5 LE PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE E I PROFILI SANZIONATORI

### 5.1. INTRODUZIONE

Il tema delle pratiche commerciali scorrette e dei relativi provvedimenti sanzionatori si pone logicamente a valle del percorso di approfondimento delle tematiche consumeristiche ed è espressione, unitamente ai temi affrontati nei capitoli del 3 e 4 (morosità, reclami e conciliazioni), della patologia del rapporto B2C (*Business to Consumer*).

Il focus dell'analisi è rivolto ai principali mercati regolati: energia elettrica, gas, servizi idrici, telecomunicazioni e trasporti, dove, fatta eccezione per l'ultimo, si concentrano, a volte sovrapponendosi, le competenze in materia di pratiche commerciali scorrette e la conseguente attività sanzionatoria di più Autorità (Autorità antitrust e Autorità di regolazione di settore). È il caso delle comunicazioni elettroniche, la cui competenza era stata in via primaria riconosciuta all'AGCM, ai sensi del Codice del Consumo, ma, parallelamente, anche all'AGCOM, in virtù del Codice delle comunicazioni elettroniche, generando il pericolo che sulla stessa pratica commerciale scorretta si potessero instaurare due procedimenti diversi, dinanzi a istituzioni diverse e con esiti e sanzioni diversi, con duplicazione di costi, cumulo di sanzioni per la medesima pratica commerciale e, in definitiva, confusione sia per il consumatore che non ha chiaro quale sia l'organo "migliore" al quale rivolgersi, sia per l'impresa che rischia di avere più di un soggetto sanzionatore sulle stesse aree critiche con conseguenze negative in termini di certezza giuridica. Tale sovrapposizione è stata risolta solamente (e solo per le telecomunicazioni in senso stretto) a seguito della pronuncia del Consiglio di Stato del 11 maggio 2012 che ha ritenuto più competente, in materia di telefonia, l'AGCOM<sup>33</sup> rispetto all'AGCM, in base al criterio di specialità e in nome dei principi di efficienza e di buon andamento dell'attività

<sup>33</sup> Le pratiche commerciali in materia di comunicazioni elettroniche, infatti, sono oggetto di un'autonoma e completa disciplina settoriale, posta a protezione dell'utente-consumatore di tali servizi, dettata principalmente dal d.lgs. 1 agosto 2003 n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche) e dal relativo regolamento attuativo adottato con delibera del 23 novembre 2006 n. 664/06 dell'AGCOM, la cui applicazione è demandata a quest'ultima Autorità, titolare anche di potestà sanzionatoria in materia.

amministrativa stabiliti dalla Costituzione. Nella stessa sentenza, se da un lato si chiariscono competenze e perimetro d'azione delle due Autorità, dall'altro si invitano le stesse a perseguire un comportamento ispirato ad un ovvio principio di collaborazione. Invito raccolto a un anno di distanza, il 22 maggio 2013, con il rinnovo del protocollo d'intesa stipulato già nel 2004. Solo nel 2012 (13 settembre), invece, un protocollo d'intesa simile è stato siglato tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas. In entrambi i casi si tratta di una manifestazione di volontà orientata ad una collaborazione reciproca; tuttavia, non vengono fornite indicazioni né riguardo alle procedure da seguire né alla ripartizione delle competenze.

Al fine di indagare le pratiche commerciali scorrette poste in essere nei settori sopra richiamati si è scelto un approccio *bottom-up*: sono state individuate le fattispecie più frequenti ed i settori maggiormente colpiti a partire dalle sanzioni comminate dalle principali Authority.

### 5.2. LE NOVITÀ REGOLAMENTARI NEL CONTESTO NAZIONALE ED EUROPEO

La tutela dei consumatori si è arricchita, nel corso del 2012, di nuovi importanti strumenti, in ambito nazionale ed europeo.

Il c.d. "decreto liberalizzazioni" (d.l. 1/2012, convertito dalla legge 27/2012) ha predisposto nuove forme di tutela avverso quelle condizioni generali di contratto unilateralmente predisposte dal professionista (clausole vessatorie): la forma di protezione finora operante, ma di scarsa utilizzazione, è stata l'azione inibitoria (art. 37 del Codice del consumo). Il decreto liberalizzazioni introduce un nuovo strumento (art. 37bis del Codice del Consumo): una forma di controllo di tipo amministrativo sulle clausole vessatorie che prevede l'intervento dell'AGCM la quale, d'ufficio o a seguito di denuncia da parte dei consumatori interessati, ha il potere di accertare il carattere vessatorio delle clausole impiegate dal professionista all'interno di quei contratti che si concludono con adesione a condizioni generali o mediante la sottoscrizione di moduli o formulari. Lo stesso decreto, ha poi chiarito alcuni dubbi sull'art. 140bis del Codice del Consumo, che rischiavano di frenare le chance applicative dell'azione di classe risarcitoria (art. 6, d.l. 1/2012) ed ha assimilato le microimprese ai consumatori ai fini della tutela

contro le pratiche commerciali scorrette (art. 5 e 7, d.l. 1/2012).

Nello stesso periodo è entrata in vigore la direttiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori<sup>34</sup> finalizzata ad innalzare lo standard di tutela del consumatore ed a garantire alle imprese una maggiore certezza giuridica sulla uniforme applicazione delle norme consumeristiche sul territorio UE. La direttiva dovrà essere recepita da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea entro il 13 dicembre 2013 e le disposizioni in essa previste saranno applicate ai contratti conclusi dopo il 13 giugno 2014 (art.28).

Gli artt. 3 e 4 della Direttiva disciplinano rispettivamente l'ambito di applicazione (esteso "a qualsiasi contratto concluso tra un professionista e un consumatore" e che comprende, salve alcune precisazioni, i contratti di vendita e quelli di servizi) e il livello di armonizzazione (vietando agli Stati l'adozione di misure interne relative ai consumatori di minor protezione o di maggiore severità).

Dal punto di vista dei contenuti precettivi, la Direttiva ruota attorno a tre nuclei fondamentali: il capo II disciplina le informazioni da fornire ai consumatori nei contratti diversi dai contratti a distanza e da quelli negoziati fuori dai locali commerciali. L'art. 5, infatti, prevede a carico del professionista una fitta rete di obblighi informativi, che spaziano dalle caratteristiche di beni e servizi al prezzo totale, dalle modalità di pagamento e consegna alla durata del contratto. Le maggiori novità riguardano l'aumento del numero di informazioni e del loro dettaglio, le forme di trasmissione al fine di garantirne la tracciabilità, la stretta correlazione tra il mezzo con cui il contratto è concluso e il modo con cui le informazioni devono essere fornite; il capo III, disciplina le informazioni da fornire al consumatore e il diritto di recesso per i contratti a distanza e quelli negoziati fuori dai locali commerciali (dall'art. 6 all'art. 16). Le principali novità riguardano il recesso, i cui termini sono stati portati da 10 giorni a 14 e, qualora il professionista fosse inadempiente all'obbligo di informazione sul recesso, da 60-90 giorni a 12 mesi. Inoltre, la Direttiva prevede l'introduzione di un modello di recesso standard per tutti gli Stati membri che non potranno pretendere requisiti formali diversi da quelli in esso previsti; dall'art. 17 all'art. 22, la Direttiva riacquista una vocazione universale,

<sup>34</sup> Recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, in GUCE L304/64 del 22 novembre 2011.

disciplinando la consegna, le tariffe, il passaggio del rischio, la comunicazione telefonica e i pagamenti supplementari, in termini validi per tutti i contratti tra professionista e consumatore. La novità più rilevante è quella relativa alla consegna, in cui sono fissati al professionista precisi termini per eseguirla ed è accordato al consumatore, in caso di ritardo, il diritto di risolvere il contratto e di vedersi rimborsato il prezzo eventualmente pagato. Il tratto comune ai recenti interventi può essere rinvenuto nella ricerca di un maggiore equilibrio tra protezione dei consumatori e competitività delle imprese. L'esigenza di queste ultime, di una maggiore certezza applicativa, ha condotto, all'interno dei confini italiani, a una rivalutazione del controllo amministrativo preventivo sugli atti legislativi dei consumatori, mentre, in ambito europeo, si è tradotta in una riduzione della discrezionalità degli Stati nel recepimento della normativa UE, ancorché compensata da un innalzamento del livello di tutela dei consumatori. Nonostante l'esperienza italiana si caratterizzi per un impianto di tutela del consumatore molto più solido rispetto a quello fornito da altre realtà nazionali europee - dove non esiste nulla di simile al nostro Codice del Consumo -, le attuali disposizioni in esso contenute presentano una portata minore rispetto a quanto previsto dalla direttiva 2011/83, la quale, peraltro, ha adottato il criterio di "maximum harmonisation" che priva gli Stati membri, in sede di recepimento, della facoltà di operare scelte diverse da quelle indicate nel testo comunitario. Pare dunque legittimo domandarsi quali saranno gli effetti del recepimento di tale direttiva in ambito nazionale (ricordando che la scadenza prevista per il suo recepimento - 13 dicembre 2013 - si fa irrimediabilmente vicina) e quali saranno le ripercussioni sull'attuale riparto di competenze tra Autorità indipendenti.

### 5.3. ANALISI DELL'ATTIVITÀ SANZIONATORIA DELLE AUTHORITY

Il presente approfondimento è strutturato sulla base di un'analisi dei provvedimenti sanzionatori adottati da:

- Autorità Garante delle Concorrenza e del Mercato (AGCM);
- Garante per la protezione dei dati personali (Garante della privacy o Garante);
- Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM);

• Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG). Sono stati considerati esclusivamente i provvedimenti conclusi nell'anno 2012 con esito sanzionatorio - di rilevanza diretta o indiretta sulla tutela dei consumatori (sanzioni rilevanti) - con un focus specifico sui settori regolati: telecomunicazioni, energia, trasporti, servizi idrici (definiti di seguito come settori di interesse). Tale indagine è stata condotta utilizzando il "database sanzioni" costruito da I-Com grazie ad uno studio dettagliato dei testi dei provvedimenti sanzionatori delle Autorità prese in considerazione. Data la diversità delle caratteristiche dei provvedimenti delle diverse Autorità (ad esempio, alcuni possono sanzionare contemporaneamente più soggetti, altri più fattispecie), l'analisi è mantenuta distinta per singolo soggetto emittente.

### 5.3.1. AGCM

L'attività sanzionatoria dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle pratiche commerciali scorrette nel mercato B2C, trova la sua giustificazione all'art. 27 del Codice del Consumo (d.lgs. 206/05 e s.m.i.). Nella Tabella 5.1 sono riportati i dati - riferiti all'anno 2012 e distinti per settore - relativi al numero di pratiche commerciali sanzionate, al numero dei soggetti

sanzionati, alla durata media dei procedimenti (dalla data di avvio del procedimento alla conclusione), all'ammontare medio delle sanzioni ed alla percentuale media delle sanzioni in rapporto al fatturato dei soggetti. Si sottolinea, ai fini della corretta interpretazione dei dati, che all'interno di un medesimo provvedimento l'AGCM può rilevare l'illiceità di una o più pratiche commerciali, le quali possono a loro volta essere riferite ad un unico o diversi soggetti.

Del totale sanzioni rilevanti comminate dall'AGCM, 7.525.500 €, il 32% (2.440.000 €) ha riguardato i settori di interesse. Quanto al numero dei soggetti sanzionati, su un totale complessivo di 94, sono 23 quelli appartenenti ai settori di interesse, con una percentuale che si riduce al 24%, rispetto al totale sanzioni, per effetto del livello di sanzione media registrata nel settore comunicazioni (117.778 € vs 80.059 € di media complessiva). La differenza nella determinazione dell'ammontare della sanzione può essere ricondotta a più fattori, come indicato dall'art. 27, comma 9, del Codice del consumo e dei criteri previsti dall'art. 11, legge 689/81, tra cui: gravità del comportamento oggetto di sanzione, eventuale recidiva, eventuali comportamenti virtuosi dell'impresa sanzionata volti a porre rimedio e, soprattutto, il fatturato, elemento chiave al quale viene commisurata la sanzione. È chiaro, dunque, che il settore delle comunicazioni,

Tabella 5.1: Sanzioni AGCM per settore del soggetto sanzionato nel 2012

Settori	Pratiche commerciali scorrette	Soggetti sanzionati	Durata media procedimenti	Sanzione media (per soggetto)	Sanzione media rispetto al fatturato	Totale sanzioni
	n°	n°	gg	in €	in %	in €
<b>Comunicazioni</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>168</b>	<b>117.778</b>	<b>0,003%</b>	<b>2.120.000</b>
<i>Servizi di telecomunicazione</i>	3	5	184	76.000	0,003%	380.000
<i>Telecomunicazioni</i>	10	12	156	135.000	0,003%	1.620.000
<i>Audiovisivo</i>	1	1	239	120.000	0,003%	120.000
<b>Energia</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>209</b>	<b>60.000</b>	<b>0,003%</b>	<b>60.000</b>
<b>Trasporto</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>192</b>	<b>65.000</b>	<b>0,007%</b>	<b>260.000</b>
<i>Trasporto aereo</i>	2	2	239	60.000	0,003%	120.000
<i>Trasporto marittimo</i>	3	2	144	70.000	0,528%	140.000
<b>Altri settori</b>	<b>72</b>	<b>71</b>	<b>191</b>	<b>71.627</b>	<b>0,005%</b>	<b>5.085.500</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>187</b>	<b>80.059</b>	<b>0,005%</b>	<b>7.525.500</b>

Fonte: I-Com

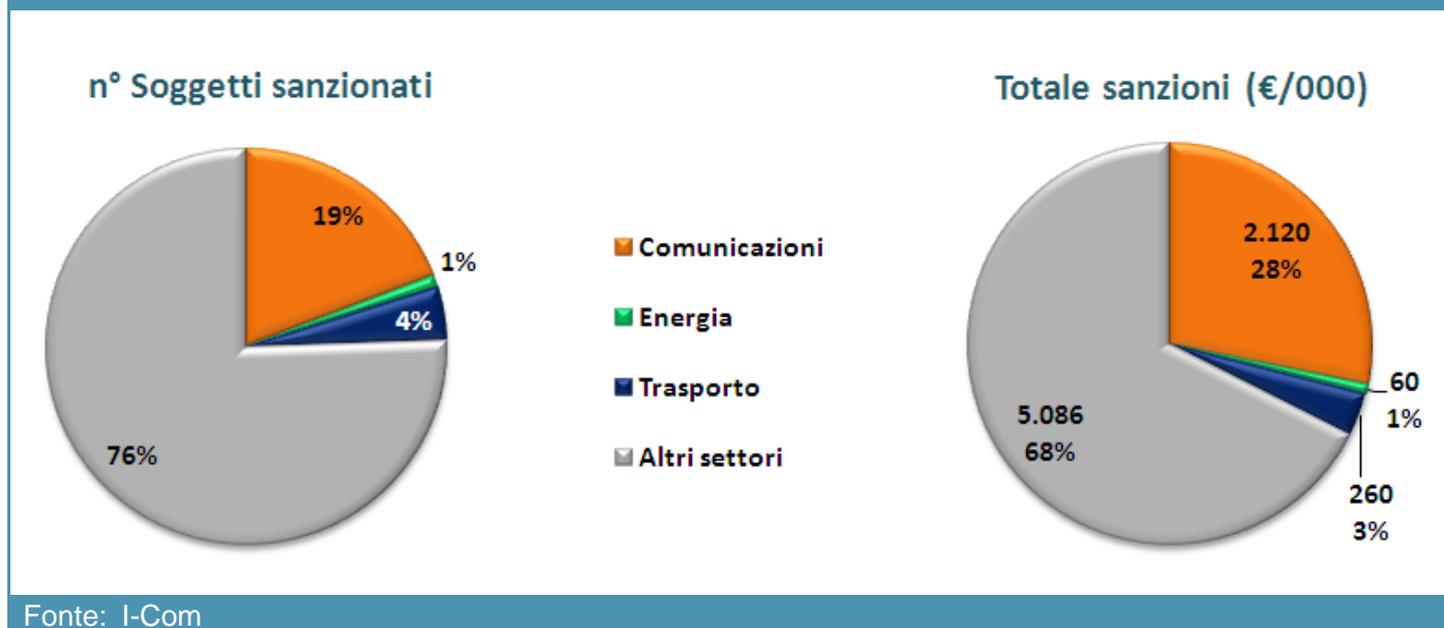
caratterizzato da imprese a fatturato tipicamente elevato, presenti livelli di sanzione media molto alti.

Inoltre, emerge con chiarezza un ulteriore elemento: l'attività sanzionatoria dell'AGCM si è concentrata fortemente sul settore telecomunicazioni, con il 28% del totale sanzioni rilevanti; per contro, meno dell'1% delle sanzioni è stato comminato agli esercenti i servizi energetici.

casi ha riguardato "servizi non richiesti" o "attivazioni non richieste" (6 in totale) e "informazioni su condizioni economiche, promozioni o servizi" (14).

Nello specifico, ad esempio, la fattispecie "servizi non richiesti", presente nel settore telecomunicazioni (e relativi servizi di telecomunicazione), ha riguardato 4 casi di pre-

Figura 5.1: Sanzioni AGCM per settore del soggetto sanzionato nel 2012



Tali valori sono espressi anche in Figura 5.1, in cui viene indicata la distribuzione percentuale del numero e dell'ammontare delle sanzioni per macro-settore di interesse.

I numeri, dunque, sottendono un dato di rilievo: una sostanziale asimmetria nel numero e nel livello di sanzioni comminate dall'Autorità Antitrust (AGCM) tra i settori di competenza delle due principali Autorità di regolazione, AGCOM ed AEEG (come sottolineato, 28% vs 1%).

Di seguito, in Tabella 5.2, viene riportata la distribuzione delle fattispecie sanzionate per singolo settore, con riferimento esclusivo a quelli definiti "di interesse": come si evince, su un totale di 24 sanzioni comminate<sup>35</sup>, la maggioranza dei

<sup>35</sup> Si noti che il numero di sanzioni riportato in Tabella 2.2 è riferito esattamente alle singole sanzioni comminate. Occorre ricordare quanto espresso all'inizio del presente paragrafo: in un singolo provvedimento possono essere sanzionate più fattispecie e più soggetti. Per trovare la quadratura con i valori riportati in Tabella 2.1 occorre fare il minimo comune multiplo, per singolo settore, tra "Pratiche commerciali scorrette" e "Soggetti sanzionati". Inoltre, mentre in Tabella 2.1 il valore della "Sanzione media" è riferito al totale dei singoli soggetti sanzionati, in Tabella 2.2 con la stessa dicitura ci si riferisce al

attivazione di servizi ed un caso di attivazione di un servizio in abbonamento mentre la fattispecie "informazioni sulle promozioni" si è concretizzata in omissioni o fuorvianti informazioni sull'applicazione di sconti su servizi e fuorvianti informazioni promozionali su servizi in abbonamento tramite sms.

Si tratta, in generale, di fattispecie sanzionate trasversalmente in tutti i settori economici d'interesse: informazioni fornite ai consumatori nella fase antecedente alla conclusione del contratto di acquisto e riferibili alla componente del prezzo o, più in generale, alle condizioni economiche. In particolare la fase in cui il consumatore matura la propria scelta d'acquisto non deve essere condizionata da informazioni false o omissive, in tal modo si ottiene una tutela ad ampio respiro: il consumatore, infatti, viene tutelato, da un lato, tramite la sanzione di comportamenti

totale delle singole sanzioni: tale differenza si rende evidente nel settore "Energia", dove è stato sanzionato un unico soggetto per due differenti pratiche scorrette.

Tabella 5.2: Fattispecie sanzionate per settore nel 2012 da AGCM

Settore <i>Fattispecie sanzionata</i>	Sanzioni	Sanzione media	Totale sanzioni
	n°	in €	in €
<b>Audiovisivo</b>	<b>1</b>	<b>120.000</b>	<b>120.000</b>
<i>Informazioni sulle promozioni</i>	1	120.000	120.000
<b>Telecomunicazioni</b>	<b>12</b>	<b>135.000</b>	<b>1.620.000</b>
<i>Informazioni su servizi associati</i>	2	35.000	70.000
<i>Informazioni sulle caratteristiche dei prodotti o servizi</i>	1	200.000	200.000
<i>Informazioni sulle promozioni</i>	3	73.333	220.000
<i>Ostacoli al diritto di recesso</i>	2	130.000	260.000
<i>Servizi non richiesti</i>	4	217.500	870.000
<b>Servizi di telecomunicazione</b>	<b>5</b>	<b>76.000</b>	<b>380.000</b>
<i>Contratti a distanza</i>	1	100.000	100.000
<i>Informazioni sulle caratteristiche dei prodotti o servizi</i>	2	90.000	180.000
<i>Responsabilità in qualità di professionista per altrui condotta</i>	1	70.000	70.000
<i>Servizi non richiesti</i>	1	30.000	30.000
<b>Energia</b>	<b>2</b>	<b>30.000</b>	<b>60.000</b>
<i>Attivazioni non richieste</i>	1	40.000	40.000
<i>Informazioni sulle condizioni economiche</i>	1	20.000	20.000
<b>Trasporto aereo</b>	<b>2</b>	<b>60.000</b>	<b>120.000</b>
<i>Informazioni sulle condizioni economiche</i>	2	60.000	120.000
<b>Trasporto marittimo</b>	<b>2</b>	<b>70.000</b>	<b>140.000</b>
<i>Informazioni sulla limitata disponibilità di promozioni</i>	2	70.000	140.000
<b>Totale complessivo</b>	<b>24</b>	<b>101.667</b>	<b>2.440.000</b>

Fonte: I-Com

scorretti e cagionevoli di danno, dall'altro, poiché, verosimilmente, le pratiche scorrette sanzionate non verranno poste in essere nuovamente, favorendo, di conseguenza, una corretta competizione sul mercato.

In ultimo è interessante analizzare la distribuzione delle sanzioni per tipologia di segnalante (con ulteriore suddivisione per settore di interesse), come riportato in Tabella 5.3.

Con riferimento al complesso dell'attività sanzionatoria AGCM rilevante ai fini della tutela dei

consumatori I-Com in occasione del Rapporto I-Com 2013 sui consumatori, ha condotto un'indagine simile, dalla quale era emerso che l'80% del numero delle sanzioni e l'88% del relativo ammontare era frutto di una segnalazione di consumatori o di associazioni degli stessi, valori confermati nel caso si restringa l'analisi all'ambito dei settori di interesse, con l'87,5% delle sanzioni e l'87% dell'ammontare delle stesse afferenti a procedimenti aperti a seguito di segnalazioni da parte delle succitate categorie.

Tabella 5.3: Sanzioni AGCM per tipologia di segnalante e settore nel 2012

Segnalante Settore	Sanzioni	Totale
		sanzioni
	n°	in €
<b>Consumatori</b>	<b>13</b>	<b>1.060.000</b>
Audiovisivo	1	120.000
Servizi di telecomunicazione	5	380.000
Telecomunicazioni	6	490.000
Trasporto aereo	1	70.000
<b>Istituzione preposta al controllo e segnalazione</b>	<b>1</b>	<b>60.000</b>
Telecomunicazioni	1	60.000
<b>AGCM d'ufficio</b>	<b>1</b>	<b>50.000</b>
Trasporto aereo	1	50.000
<b>Associazioni dei consumatori</b>	<b>8</b>	<b>1.070.000</b>
Energia	2	60.000
Telecomunicazioni	4	870.000
Trasporto marittimo	2	140.000
<b>Operatori concorrenti e Consumatori insieme</b>	<b>1</b>	<b>200.000</b>
Telecomunicazioni	1	200.000
<b>Totale complessivo</b>	<b>24</b>	<b>2.440.000</b>

Fonte: I-Com

### 5.3.2. GARANTE PRIVACY

Con riferimento all'attività sanzionatoria del Garante per la protezione dei dati personali (di

seguito "Garante"), occorre innanzitutto ricordare che le relative competenze sono definite da fonti normative nazionali e comunitarie, tra cui, in maniera prevalente, il Codice in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. 196/2003).

L'analisi è stata eseguita sui provvedimenti di "ordinanza ed ingiunzione" riferiti al 2012 ed è stata circoscritta a quelli con rilevanza sulla tutela dei consumatori. Come si evince dalla Figura 5.2, il 75% delle condotte sanzionate ed il 74% dell'ammontare delle sanzioni è caratterizzato da tale rilevanza (di cui 48% diretta e 26% indiretta).

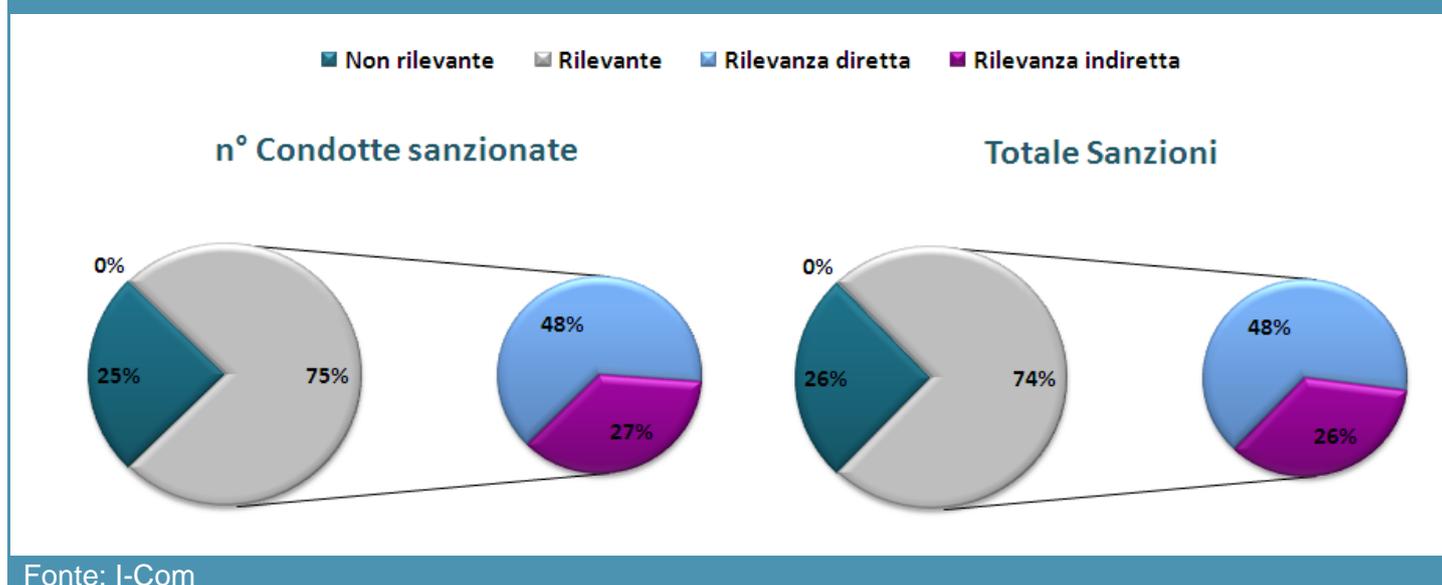
Il totale dell'ammontare delle sanzioni del Garante è di 1.450.400 €, il 74% di cui (1.076.400 €) riguarda fattispecie rilevanti.

Come nel caso dell'attività dell'AGCM, l'analisi è stata circoscritta ai settori di interesse, che rappresentano il 39% del totale rilevante (422.400€).

Le quote in oggetto sono riportate in Figura 5.3.

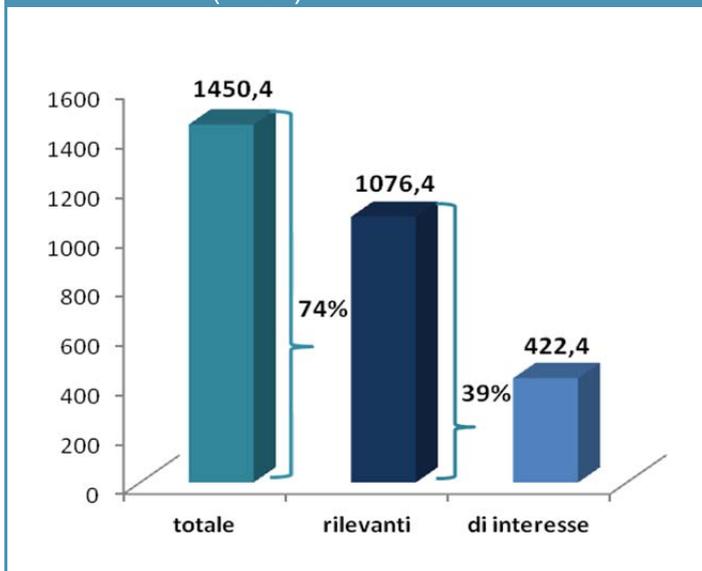
Nell'approfondire l'analisi dei settori di interesse è stato mantenuto il riferimento al totale delle sanzioni rilevanti allo scopo di evidenziarne il peso sull'attività del Garante. Nella Tabella 5.4 vengono riportati il numero delle ordinanze/ingiunzioni ed il totale delle sanzioni. Similmente all'operato dell'AGCM, il Garante è stato particolarmente attivo nell'individuare comportamenti illeciti nel settore delle telecomunicazioni (6 per un totale di 250.000 €) che, logicamente, possono più facilmente riguardare questioni legate alla gestione dei dati personali, mentre non sono state individuate violazioni da parte di imprese dei settori energetici; per contro, compare tra i settori sanzionati quello

Figura 5.2: Sanzioni del Garante per rilevanza nel 2012



Fonte: I-Com

Figura 5.3: Totale sanzioni Garante nel 2012 (€/000)



Fonte: I-Com

dei servizi idrici, con 3 ordinanze (per un totale di 42.000 €).

Nella Figura 5.4, costruita a partire dai valori della Tabella 5.4, sono riportate le quote occupate dai diversi settori sul totale sanzioni rilevanti.

L'analisi è completata da una suddivisione per fattispecie sanzionata (Tabella 5.5.), con riferimento esclusivo ai settori di interesse del presente lavoro. La maggioranza dei casi rilevati ha riguardato il "trattamento dati in carenza di consenso" con eventuale "informativa inidonea al trattamento dati" (6 casi); anche in questo caso il

Tabella 5.4: Sanzioni rilevanti per settore – Garante 2012

Settori	Ordinanze/ Ingiunzioni	Totale sanzioni
		n
<b>Idrico</b>	3	42.000
<b>Telecomunicazioni</b>	6	250.000
<b>Trasporto aereo</b>	2	120.000
<b>Trasporto merci</b>	1	10.400
<b>Altri settori</b>	27	654.000
<b>Totale complessivo</b>	39	1.076.400

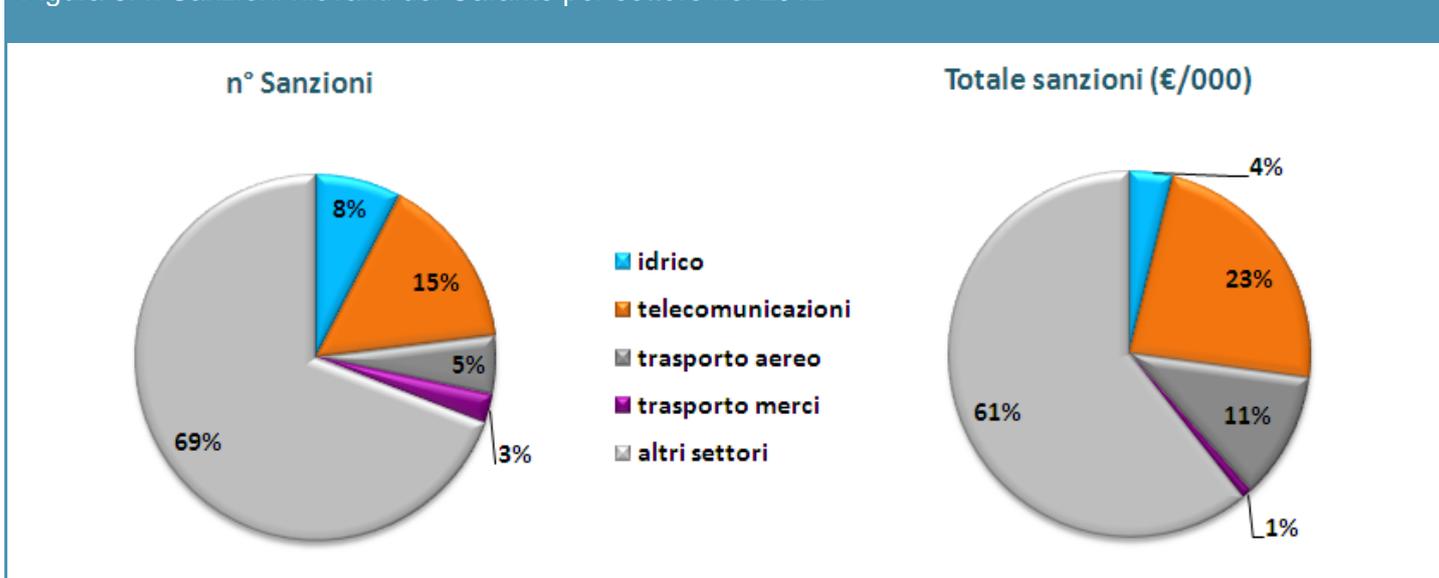
Fonte: I-Com

settore delle telecomunicazioni è risultato essere quello maggiormente colpito (5 casi che afferiscono ad un solo soggetto).

In tale fattispecie, in particolare, rientrano violazioni di diversa natura, tra cui il trattamento di dati personali mediante un sistema di videosorveglianza senza fornire agli interessati un'ideale informativa ai sensi dell'art. 13 del Codice privacy; il trattamento e la cessione dei dati personali senza il necessario consenso in violazione dell'articolo 162, comma 2-ter del medesimo Codice.

Prima di passare ad analizzare l'attività sanzionatoria delle Autorità di regolazione (AGCOM ed AEEG), è interessante, da ultimo, notare che nella top ten dei soggetti sanzionati dal Garante nel 2012, secondo l'indagine eseguita da

Figura 5.4: Sanzioni rilevanti del Garante per settore nel 2012



Fonte: I-Com

I-Com in occasione del Rapporto 2013 sui Consumatori, figurano, al primo ed al secondo posto, un operatore delle comunicazioni ed uno dei trasporti (rispettivamente con 5 e 2 ordinanze per un totale di euro 230.000 e euro 120.000) che, insieme, ammontano al 79% del totale rilevante dei settori di interesse, sui quali si è concentrata quest'indagine, al 32,5% del totale rilevante e al 24% del totale dell'attività del Garante.

Tabella 5.5: Sanzioni rilevanti per fattispecie e settore – Garante 2012

Casistica Settore	Ordinanze/ Ingiunzioni	Totale sanzioni
	n	in €
<b>Comunicazione commerciale indesiderata</b>	<b>2</b>	<b>30.400</b>
<i>Telecomunicazioni</i>	1	20.000
<i>Trasporto merci</i>	1	10.400
<b>Trattamento dati in carenza di consenso ed eventuale informativa inidonea al trattamento dati</b>	<b>6</b>	<b>290.000</b>
<i>Trasporto aereo</i>	1	60.000
<i>Telecomunicazioni</i>	5	230.000
<b>Mancata osservanza misure minime di sicurezza</b>	<b>4</b>	<b>102.000</b>
<i>Idrico</i>	3	42.000
<i>Trasporto aereo</i>	1	60.000
<b>Totale complessivo</b>	<b>12</b>	<b>422.400</b>

Fonte: I-Com

### 5.3.3. AGCOM

L'attività sanzionatoria dell'AGCOM riguarda violazioni delle disposizioni del Codice delle Comunicazioni Elettroniche (CCE) e delle delibere della stessa Autorità poste a tutela dei consumatori/utenti. Come già evidenziato in occasione del Rapporto I-Com 2013 sui consumatori, tale attività, nel 2012, ha fatto registrare un numero complessivo di 38 provvedimenti, tutti rilevanti sul piano della citata tutela. A differenza dei provvedimenti dell'Autorità antitrust, i provvedimenti sanzionatori dell'AGCOM si caratterizzano per essere incentrati su un solo soggetto destinatario della sanzione. Pertanto, il numero dei soggetti sanzionati ed il numero dei provvedimenti coincide. Va specificato, inoltre, che, potendo più provvedimenti sanzionare la medesima impresa, il totale di 38 provvedimenti non riguarda 38 imprese differenti.

Come evidenziato in Tabella 5.6, l'importo complessivo delle sanzioni è stato pari a 2.881.797 €. Dalle rilevazioni effettuate sui singoli provvedimenti è possibile suddividere gli stessi in base a 6 tipologie di violazioni (tra cui la categoria residuale "altro"). La fattispecie oggetto di più sanzioni, cui è corrisposto anche l'importo totale più elevato, riguarda ostacoli o problematiche intervenute nelle richieste di "passaggio ad altro operatore", con 12 provvedimenti sanzionatori per un importo pari a 838.658 €.

A seguire si ritrovano le violazioni in tema di fatturazione (4 provvedimenti con importo sanzioni complessivo pari a 600.000 €), le attivazioni di servizi a pagamento non richiesti (5 sanzioni per un importo complessivo pari a 410.000 €), le violazioni sulla predisposizione di allerta del traffico oltre

Tabella 5.6: Sanzioni AGCOM per tipologia nel 2012

Tipologia	Soggetti sanzionati	Durata media procedimenti	Sanzione media	Totale sanzioni
	n	gg	in €	in €
<b>Passaggio ad altro operatore</b>	<b>12</b>	<b>108</b>	<b>69.888</b>	<b>838.658</b>
<b>Contestazione fatturazione</b>	<b>4</b>	<b>147</b>	<b>150.000</b>	<b>600.000</b>
<b>Attivazioni di servizi non richiesti</b>	<b>5</b>	<b>114</b>	<b>82.000</b>	<b>410.000</b>
<b>Contestazione traffico extra-soglia</b>	<b>3</b>	<b>109</b>	<b>96.667</b>	<b>290.000</b>
<b>Obblighi di comunicazione</b>	<b>5</b>	<b>113</b>	<b>52.400</b>	<b>262.000</b>
<b>Inottemperanza a definizione di controversia</b>	<b>1</b>	<b>157</b>	<b>120.000</b>	<b>120.000</b>
<b>Altro</b>	<b>8</b>	<b>125</b>	<b>45.142</b>	<b>361.139</b>
<b>Totale complessivo</b>	<b>38</b>	<b>118</b>	<b>75.837</b>	<b>2.881.797</b>

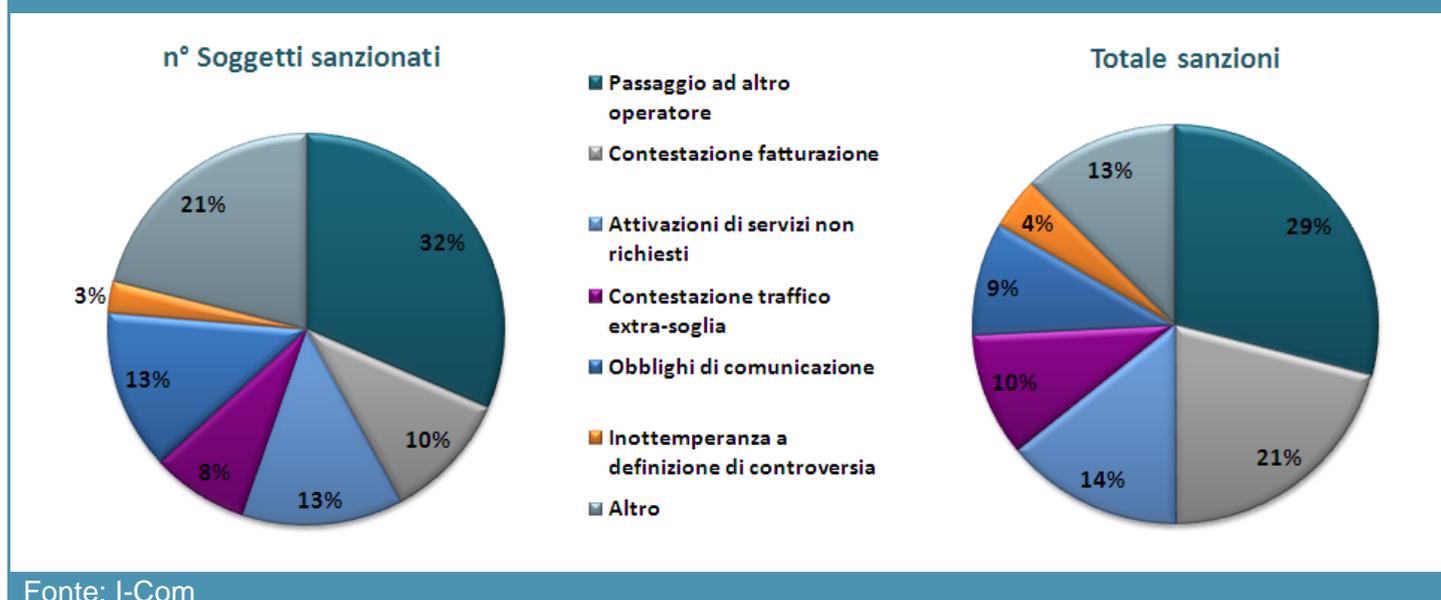
Fonte: I-Com

soglia (provvedimenti di importo totale pari a 290.000 €), le violazioni in ordine ad obblighi di comunicazione e le inottemperanze agli obblighi derivanti ad una delibera di definizione di controversia, tema già trattato nel capitolo su reclami e conciliazioni. Osservando le sanzioni medie, la fattispecie relativa a “contestazione fatturazione” presenta il dato più elevato (150.000 €). I provvedimenti interessati da questa fattispecie presentano anche un dato superiore alla media

### 5.3.4. AEEG

L'attività sanzionatoria dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas è caratterizzata, come nel caso dell'Autorità Antitrust, dall'opportunità di includere più soggetti e più pratiche in un solo procedimento sanzionatorio, che, in questo caso, viene adottato tramite deliberazione (di seguito anche delibera). In totale, nel 2012 l'AEEG ha approvato 14 delibere che hanno portato all'imposizione di 19 sanzioni

Figura 5.5: Sanzioni AGCOM per tipologia di classificazione nel 2012

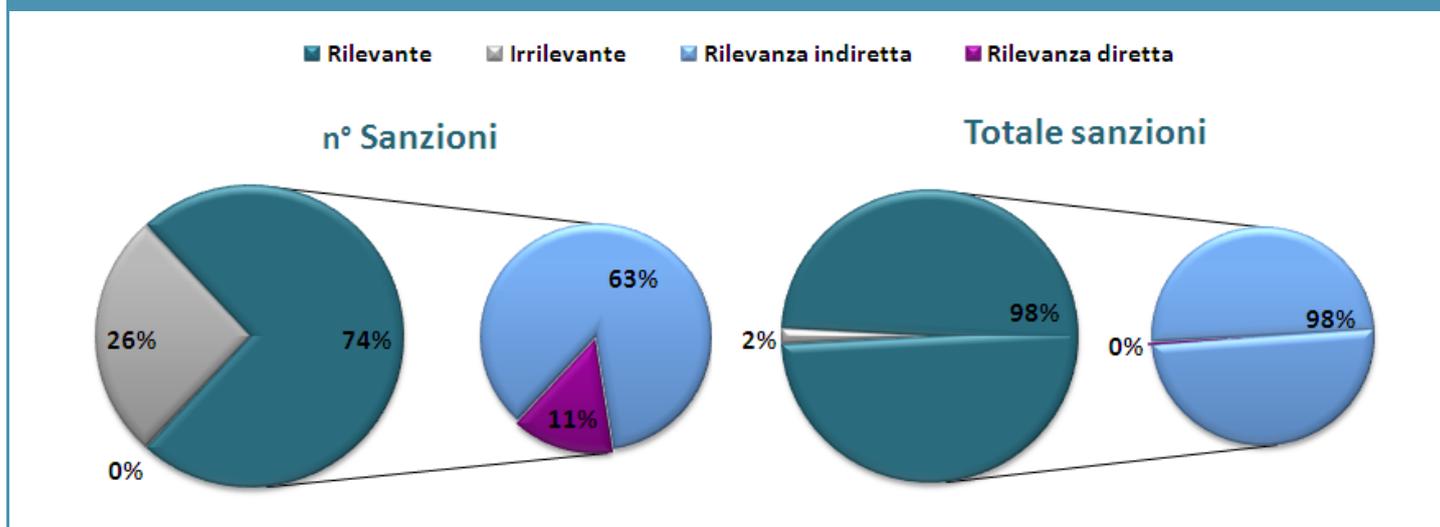


totale riguardo alla durata dei procedimenti. Guardando ai valori percentuali (Figura 5.5), la fattispecie “passaggio ad altro operatore” pesa per il 32% delle sanzioni e il 29% del totale delle sanzioni.

Per completare l'analisi e verificare eventuali analogie con quanto riscontrato nel caso dell'AGCM, i provvedimenti sanzionatori sono stati aggregati per soggetto segnalante. In questo caso si hanno solo due categorie: consumatori (associazioni e singoli) ed AGCM d'ufficio. Anche in questo caso, il consumatore figura non solo quale soggetto attivo, ma anche come protagonista nell'attività di segnalazione, con 30 casi sui 38 che conducono all'adozione di sanzioni. I casi di avvio d'ufficio sono, dunque, i rimanenti 8. Ciò equivale a dire che il 79% dei procedimenti conclusi con sanzioni è stato segnalato dai consumatori (mentre la quota relativa all'ammontare delle sanzioni segnalate dai consumatori è pari all'84%).

alle imprese (che non corrispondono, in virtù di quanto sottolineato, a 19 imprese differenti). I provvedimenti avviati, in realtà, sono stati numericamente maggiori, ma in 8 casi il procedimento si è chiuso con l'accettazione di impegni (su un totale di 9 offerte di impegni). Ciò è stato possibile solo grazie all'approvazione della deliberazione 243/2012/E/com, concernente il nuovo “Regolamento per la disciplina dei procedimenti sanzionatori e delle procedure per la valutazione degli impegni delle imprese a ripristino dei diritti lesi” che, in attuazione al d.lgs. 93/2011, ha previsto, per l'appunto, l'implementazione della procedura degli impegni anche per l'AEEG, sulla scorta di quanto già in vigore presso l'AGCM. Delle 14 delibere (19 sanzioni), solo 10 (14 sanzioni) hanno rilevanza ai fini della tutela dei consumatori. In termini percentuali, come riportato in Figura 5.6, il 74% delle sanzioni risulta rilevante e solo l'11% lo è direttamente. Rispetto al totale sanzioni si può invece notare come l'ammontare delle sanzioni irrilevanti rappresenti una quota poco significativa (circa il 2%) rispetto alle sanzioni

Figura 5.6: Sanzioni dell'AEEG per rilevanza ai fini della tutela del consumatore nel 2012



Fonte: I-Com

Figura 5.7: Sanzioni dell'AEEG per rilevanza ai fini della tutela del consumatore nel 2012



Fonte: I-Com

rilevanti (98%). È però il caso di notare anche che, in termini di importi sanzionati, i casi di rilevanza diretta rappresentano una quota ancor più trascurabile (in totale 10.000 €), mentre la quasi totalità riguarda sanzioni a rilevanza indiretta.

In effetti si è trattato di una sola sanzione comminata ad un solo soggetto per violazione degli obblighi di acquisto di "certificati verdi" (in alternativa alla produzione di energia da fonti rinnovabili). Come evidenziato in Figura 5.7, la sanzione in questione rappresenta il 90% dell'attività sanzionatoria rilevante dell'AEEG nel 2012.

In termini assoluti, l'ammontare di tale sanzione è pari a 2,9 milioni di euro, su un totale sanzioni rilevanti di 3,3 milioni di euro. In Tabella 5.7 vengono riportati gli importi in oggetto, unitamente a quelli relativi agli altri segmenti di mercato nei quali sono state registrate sanzioni rilevanti.

Tra queste, le uniche con impatto diretto sui consumatori riguardano violazioni in materia di

Tabella 5.7: Sanzioni AEEG per tipologia nel 2012

Tipologia	Soggetti sanzionati	Durata media procedimenti	Sanzione media	Totale sanzioni
	n	gg	in €	in €
Fonti rinnovabili	1	2.929.725	2%	2.929.725
Efficienza energetica	5	63.318	1%	316.589
Gas	6	2.500	1%	15.000
Energia elettrica	2	5.000	1%	10.000
<b>Totale complessivo</b>	<b>14</b>	<b>233.665</b>	<b>2%</b>	<b>3.271.314</b>

Fonte: I-Com

continuità del servizio di distribuzione di energia elettrica ed, in particolare, di non corretta registrazione delle interruzioni per disporre di indicatori di continuità affidabili, comparabili e verificabili e per consentire una adeguata informazione dei clienti interessati dalle interruzioni; si tratta di due sanzioni, comminate in forza di quanto prescritto dalle delibere 310/2012/S/eel e 309/2012/S/eel, di importo estremamente modesto (5000 €).

Le altre sanzioni, a rilevanza indiretta, hanno riguardato la violazione di obblighi in tema di efficienza energetica (casi di mancata compensazione dell'obiettivo di risparmio di energia primaria), e la mancata ottemperanza a richieste di informazioni nel segmento gas.

#### 5.4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dall'analisi eseguita è emerso che il settore maggiormente colpito dall'attività sanzionatoria delle Authority considerate è quello delle telecomunicazioni, come risulta evidente in Figura 5.8.

In Tabella 5.8, poi, sono riportati i dati relativi ai singoli soggetti potenzialmente competenti, aggregati per settore. Le telecomunicazioni, dunque, sono state oggetto di 61 provvedimenti sanzionatori ad opera di 3 diversi soggetti (AGCM, Garante ed AGCOM) per un totale di 5.131.797 €.

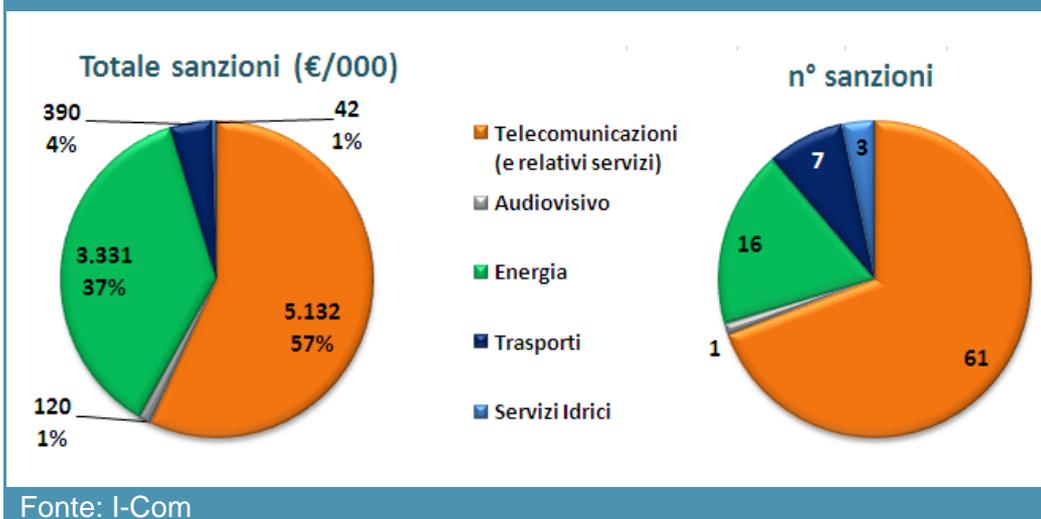
L'attività sanzionatoria nel settore delle telecomunicazioni è stata oggetto di un conflitto di competenze fra l'AGCM e l'AGCOM, che rivendicavano poteri sanzionatori esclusivi in materia di tutela dei consumatori. Tale conflitto ha portato nel maggio del 2012 l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ad assegnare in via esclusiva all'Autorità di settore competenze sanzionatorie in materia di tutela dei consumatori nelle

Tabella 5.8: Sanzioni rilevanti 2012 per settore e per soggetto emittente<sup>36</sup>

Settore Soggetto emittente	Sanzioni n	Sanzione media in €	Totale sanzioni
			in €
<b>Telecomunicazioni (e relativi servizi)</b>	<b>61</b>	<b>84.128</b>	<b>5.131.797</b>
AGCM	17	117.647	2.000.000
Garante	6	41.667	250.000
AGCOM	38	75.837	2.881.797
<b>Audiovisivo</b>	<b>1</b>	<b>120.000</b>	<b>120.000</b>
AGCM	1	120.000	120.000
Garante	0	0	0
AGCOM	0	0	0
<b>Energia</b>	<b>16</b>	<b>208.207</b>	<b>3.331.314</b>
AGCM	2	30.000	60.000
Garante	0	0	0
AEEG	14	233.665	3.271.314
<b>Trasporti</b>	<b>7</b>	<b>55.771</b>	<b>390.400</b>
AGCM	4	65.000	260.000
Garante	3	43.467	130.400
<b>Servizi Idrici</b>	<b>3</b>	<b>14.000</b>	<b>42.000</b>
AGCM	0	0	0
Garante	3	14.000	42.000
<b>Totale settori di interesse</b>	<b>88</b>	<b>102.449</b>	<b>9.015.511</b>

Fonte: I-Com

Figura 5.8: Sanzioni rilevanti 2012 per settore



Fonte: I-Com

<sup>36</sup> Il dato Energia - AEEG è fortemente influenzato, da una sola sanzione di importo molto elevato (2.929.725 €), che statisticamente si configura come outlier. Escludendo questa sanzione, infatti, la media del settore energia è pari a 26.773€ mentre quella del complesso dei settori di interesse è 69.952€.

telecomunicazioni. Dopo le numerose sanzioni comminate nel 2012, nell'anno in corso, fino al mese di ottobre, nel settore delle comunicazioni elettroniche l'AGCM ha chiuso un solo

Tabella 5.9: Fattispecie sanzionate rilevanti nel 2012 nel settore Telecomunicazioni per soggetto comminante

Soggetto comminante sanzione Fattispecie	Sanzioni n	Sanzione media in €	Totale sanzioni in €
<b>AGCM</b>	<b>17</b>	<b>117.647</b>	<b>2.000.000</b>
Informazioni su servizi associati	2	35.000	70.000
Informazioni sulle caratteristiche dei prodotti o servizi	3	126.667	380.000
Informazioni sulle promozioni	3	73.333	220.000
Ostacoli al diritto di recesso	2	130.000	260.000
Responsabilità in qualità di professionista per altrui condotta	1	70.000	70.000
Contratti a distanza	1	100.000	100.000
Servizi non richiesti	5	180.000	900.000
<b>AGCOM</b>	<b>38</b>	<b>75.837</b>	<b>2.881.797</b>
Passaggio ad altro operatore	12	69.888	838.658
Contestazione fatturazione	4	150.000	600.000
Attivazioni di servizi non richiesti	5	82.000	410.000
Contestazione traffico extra-soglia	3	96.667	290.000
Obblighi di comunicazione	5	52.400	262.000
Inottemperanza a definizione di controversia	1	120.000	120.000
Altro	8	45.142	361.139
<b>GARANTE</b>	<b>6</b>	<b>41.667</b>	<b>250.000</b>
Comunicazione commerciale indesiderata	1	20.000	20.000
Trattamento dati in carenza di consenso ed eventuale informativa inidonea al trattamento dati	5	46.000	230.000
<b>TOTALE TELECOMUNICAZIONI (e relativi SERVIZI)</b>	<b>61</b>	<b>84.128</b>	<b>5.131.797</b>

Fonte: I-Com

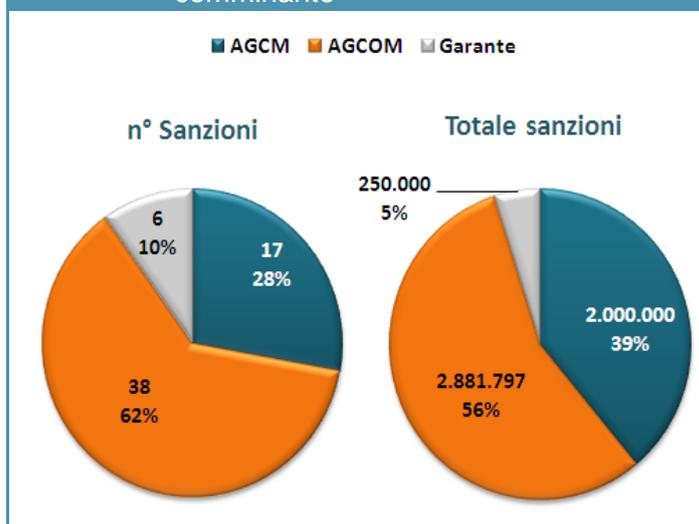
procedimento per pratica commerciale scorretta<sup>37</sup>, accertando, tra l'altro, la "non violazione" del Codice del consumo.

Anche se il conflitto di competenza fra l'AGCOM e l'AGCM sembrerebbe formalmente risolto dalla massima giurisprudenza amministrativa, la questione non può ritenersi conclusa così come dimostrato dal recente avvio di una procedura d'infrazione nei confronti dello Stato Italiano per scorretta attuazione e applicazione della Direttiva sulle pratiche commerciali scorrette (direttiva 29/2005).

A prescindere da ciò è di estremo interesse approfondire l'analisi di quanto avvenuto nel 2012,

<sup>37</sup> Si tratta del Provvedimento n. 24177 "Sky-Teleselling e attivazioni non richieste" riguardante circa 150 segnalazioni nelle quali si accusava Sky Italia S.r.l. di aver promosso la vendita dei servizi televisivi a pagamento fornendo ai consumatori informazioni ingannevoli e/o incomplete con riferimento alle condizioni e alle caratteristiche del servizio offerto.

Figura 5.9: Sanzioni rilevanti 2012 nel settore delle Telecomunicazioni per soggetto comminante



Fonte: I-Com

aggregando, per soggetto comminante, le fattispecie sanzionate (Tabella 5.9 con dati rappresentati, con altri livelli di aggregazione, nel paragrafo 5.3). L'obiettivo primario è quello di mettere in evidenza i possibili rischi della sovrapposizione di competenze, per trarre utili spunti anche per altri settori in cui ancora non sono chiari i confini d'azione dei potenziali soggetti competenti. È il caso, ad esempio, dei settori energetici, o, ancora, di quello dei servizi idrici, dove, essendo la regolazione in fieri, si può attingere dall'esperienza per implementare policy in materia maggiormente efficaci.

In Figura 5.9 è possibile apprezzare la distribuzione delle sanzioni (per numero ed ammontare) tra i tre soggetti che hanno sanzionato per violazioni direttamente o indirettamente riferibili ai rapporti di consumo.

Si noti come l'AGCOM e l'AGCM siano state entrambe protagoniste dell'attività sanzionatoria rispettivamente con il 62% ed il 28% in termini di numero di sanzioni; tali quote si avvicinano sensibilmente considerando le somme comminate, rispettivamente 56% e 39%. La contestuale attività delle due Autorità ha generato un'indubbia confusione in tutti i partecipanti dell'iter di riconoscimento della pratica scorretta e dell'eventuale sanzionamento, *in primis* nel consumatore che, in assenza di regole chiare, deve decidere a chi inviare una segnalazione tra i più soggetti potenzialmente competenti; in secondo luogo, proprio nel soggetto che deve vigilare sulla buona condotta del rapporto impresa-consumatore, il quale deve innanzitutto individuare in se stesso il soggetto più competente in materia, e nel caso di una potenziale pluralità degli stessi, deve guardarsi dallo sconfinamento nelle competenze altrui.

Infatti, con riferimento alla Tabella 5.9, si nota come la fattispecie "attivazione servizi non richiesti" o semplicemente "servizi non richiesti" sia stata oggetto di attenzione sia dell'Autorità antitrust che dell'Autorità di regolazione di settore con pari numero di sanzioni, 5 ciascuno.

## CONCLUSIONI

Il presente lavoro ha indagato il rapporto consumatore-impresa con riferimento a 5 temi caratterizzati dalla presenza di criticità regolatorie:

- servizi di *customer care*;
- trasparenza dei documenti di fatturazione;
- morosità dei clienti;
- reclami e conciliazioni;
- pratiche commerciali scorrette e profili sanzionatori.

L'analisi è stata condotta nei seguenti mercati regolati:

- audiovisivo;
- energia;
- servizi idrici;
- telecomunicazioni.

Ne è emerso un quadro in cui i settori energetici e quello delle telecomunicazioni presentano le più forti criticità, con, a margine, il settore dei prodotti audiovisivi premium che viene spesso assimilato al secondo, sebbene i rispettivi servizi differiscano profondamente sotto il profilo della pubblica utilità.

Appare invece prematuro dare un giudizio compiuto sulla regolazione dei rapporti di consumo nei servizi idrici, in divenire in seguito alla recente assegnazione delle relative competenze ad una vera autorità amministrativa indipendente (AEEG) e che proprio dalle esperienze in altri settori e in altri Paesi può trarre utili indicazioni.

L'analisi dei singoli temi evidenzia in generale alcune significative criticità e suggerisce soluzioni che trovano la propria ratio solo se inserite in una più ampia visione del complesso delle dinamiche in oggetto. La situazione economica che stiamo attraversando pesa fortemente sul consumatore, ma anche sull'operatore, con ovvii riverberi sul livello di competizione dei mercati considerati. Alcune regole diseguate in momenti di crescita, dunque, in una simile congiuntura, che tuttavia perdura da alcuni anni e non si prevede se e quando invertirà la propria traiettoria nei prossimi anni, risultano, in definitiva, inadeguate. Ne consegue la necessità di fornire nuovi stimoli e nuovi incentivi agli utenti ed alle imprese per venire incontro alle necessità dei primi e dare nuovi impulsi a mercati oramai stagnanti (o in contrazione) nei quali continuano ad emergere inefficienze trascurate o inizialmente sottovalutate. Si è dell'avviso che ci sia assoluta necessità di

procedere ad un aggiornamento della regolazione che, ad esempio, permetta di ridurre i costi di determinati servizi offrendo maggiore rilevanza alle opportunità fornite dai canali digitali. Come sottolineato nello studio, in Italia oltre il 50% dei potenziali sottoscrittori di una fornitura di energia o di servizi di telecomunicazioni è a proprio agio con l'utilizzo del pc e di internet. Mentre dall'Europa continuano a giungere raccomandazioni per la digitalizzazione dei servizi, si potrebbe iniziare a dare un segnale concreto in tale direzione proprio dai settori regolati.

In questo senso, si dovrebbe andare nella direzione di:

- trasferire il concetto di *customer care* in quello di *customer satisfaction*, da incrementare attraverso l'ampliamento dell'offerta di assistenza tramite la pluralità di canali offerta dal web;
- prevedere che il consumatore scelga all'atto della stipula di un contratto di fornitura la modalità preferita per la ricezione del documento di fatturazione (cartacea o telematica);
- incentivare le procedure conciliative tramite canale informatico (scambio documenti e stanza di conciliazione virtuale in video conference o via Skype).

Quelli appena descritti, per quanto non risolutivi di tutte le criticità richiamate nello studio, si configurano come interventi in grado di attivare una riduzione drastica dei costi delle relative attività, a tutto vantaggio del consumatore non solo in via diretta, ma anche indiretta tramite le maggiori opportunità di competizione liberate sui mercati.

Per altre questioni, invece, per le quali si registrano ingiustificate differenze in luogo di sinergie tra settori regolati, si rende indispensabile l'apertura di tavoli di confronto tra le parti (regolatori, consumatori, operatori) e un maggiore coordinamento che in passato tra gli uffici delle Autorità di regolazione e dell'Autorità antitrust preposti alla tutela dei consumatori. È il caso del problema della morosità, delle procedure di conciliazione e del riconoscimento delle pratiche commerciali scorrette e dei relativi profili sanzionatori: il primo trarrebbe sicuro giovamento dal confronto intersettoriale tramite messa a punto di un sistema informativo che, basandosi sulle registrazioni delle irregolarità dei pagamenti, nel rispetto della tutela della privacy, permetta di riconoscere l'utenza in stato di bisogno da quella relativa al "turista" dei servizi; le seconde, offrirebbero maggiori garanzie ai consumatori ed alle imprese in caso di coordinamento, evitando

duplicazione di procedure (reclamo di seconda istanza presso lo Sportello per il consumatore di energia), di regolamenti e formazione del personale (conciliazione paritetica); il terzo, offrirebbe chiarezza e certezza a tutti gli attori dei singoli mercati, laddove si registra la presenza di più Autorità potenzialmente competenti, evitando ricadute negative sul consumatore (che non sa a chi rivolgersi), sulle Autorità (che rischiano di emettere ordinanze pronte ad essere smentite da TAR e Consiglio di Stato), e sul mercato, dove si disincentiva l'ingresso di nuovi operatori che potrebbero contribuire ad un incremento del livello di concorrenzialità.

Al fine di focalizzare specifiche criticità e proposte di modifica dell'attuale regolamentazione dei settori presi in considerazione, si procede di seguito ad una rassegna per temi trattati.

## SERVIZI DI CUSTOMER CARE

L'indagine sui profili regolamentari si è soffermata sui differenti approcci normativi delle autorità di settore finalizzati ad assicurare determinati livelli qualitativi minimi dei servizi di *customer care* e/o stabilirne le principali caratteristiche di servizio in relazione alla preferenza dello strumento ed alle condizioni economiche dello stesso. Dall'analisi del contesto regolamentare emergono profonde differenze tra settori sull'approccio del regolatore. In particolare, nel settore delle telecomunicazioni e nel settore dell'energia, contrariamente a quanto avviene negli altri settori osservati, sussiste una regolamentazione stringente degli aspetti quantitativi che poco si addicono ad assicurare determinati livelli di servizio rapportabili alla soddisfazione dei clienti finali. In particolare, appare evidente che la regolamentazione attuale:

- in diversi settori, impone la gratuità del servizio senza differenziazione alcuna in funzione della tipologia di bisogno disincentivando l'innovazione;
- si concentra con precisi obblighi su strumenti tradizionali di *customer care*, non contemplando il possibile impatto positivo per il benessere dei consumatori e per l'efficienza gestionale delle imprese derivante dall'implementazione e dallo sviluppo di strumenti *web based*;
- ha l'effetto di ingessare il mercato sotto il profilo della differenziazione dell'offerta di questi servizi non considerando il *customer*

*care* come un possibile fattore di concorrenza per le imprese;

- in ultima analisi, non crea il giusto stimolo all'innovazione da cui potrebbe trarne beneficio il sistema paese nel suo complesso.

Per eliminare o ridurre tali aspetti critici, appare utile prendere in considerazione la possibilità di operare almeno parzialmente una deregolamentazione dell'attuale quadro, incentrato sull'imposizione di obblighi quantitativi per un solo strumento (call center). Si dovrebbe quindi adottare con maggiore decisione una regolamentazione "aperta" a nuove forme di gestione e di fruizione dei servizi di assistenza attraverso canali innovativi basati (anche) su internet (applicazioni telefoniche, assistenza su web, ecc.), spostando l'attenzione dal singolo strumento di *customer care* al più ampio concetto di *customer satisfaction*, da misurare con parametri qualitativi e non solo e non tanto con parametri quantitativi (che non necessariamente realizzano la soddisfazione del consumatore). Da questo punto di vista si sottolinea l'importanza di valutare proprio le esperienze aziendali di *customer care* per adottare le misure idonee e, conseguentemente, i corretti indicatori della qualità del servizio. In una fase che si considera di transizione verso l'implementazione e l'utilizzo di modalità alternative di *customer care*, risulta di primaria importanza un messaggio chiaro delle Autorità nella direzione dell'innovazione. In un contesto europeo e nazionale che spinge il sistema paese verso la digitalizzazione dei servizi della pubblica amministrazione rivolti ai cittadini (e parallelamente di quelli privati), tale approccio risulterebbe pienamente coerente, tanto più nei settori trattati, fortemente influenzati da fattori tecnologici. Al fine di validamente implementare un *customer care* di nuova generazione, appare utile che le Autorità monitorino costantemente i possibili impatti dei nuovi servizi anche sulla base dei differenti target di popolazione.

Quanto allo strumento del call center, è il caso di ricordare che non tutto ciò che viene richiesto ad un operatore telefonico o energetico afferisce ad obblighi di servizio pubblico: la segnalazione di disservizi sulla linea telefonica tradizionale è cosa diversa su una scala di essenzialità dalla richiesta di informazioni sull'offerta commerciale. Si ritiene indispensabile, dunque, una revisione totale della regolazione dei servizi di *customer care* che parta dalla messa in consultazione di ciò che deve essere ritenuto meritevole di attenzione sotto il profilo della tutela del consumatore e che, conseguentemente, preveda l'offerta di un servizio gratuito; per la restante parte, occorre che la

materia sia oggetto di competizione tra operatori i quali, liberati dagli attuali eccessivi obblighi quantitativi in materia di call center (che portano ad un inefficiente sovradimensionamento degli stessi con conseguente lievitazione di costi), possano curare il rapporto con i clienti sfruttando al massimo la multicanalità resa possibile dalla diffusione del web e prevedere o meno il pagamento per determinate tipologie di richieste. Il regolatore, a quel punto, interverrebbe misurando la *customer satisfaction* con parametri qualitativi (stabiliti di concerto con le associazioni dei consumatori e con le imprese), stimolando la competizione attraverso la pubblicazione dei risultati di tale misurazione, con indubbi incrementi di efficienza del sistema di assistenza al cliente (a titolo esemplificativo si cita quanto di recente fatto dall'AGCOM nell'ambito delle attività di misurazione della qualità delle reti mobili degli operatori).

Quanto, ancora, alle richieste di informazioni, con riferimento al settore idrico e dell'energia, il regolatore potrebbe prevedere che determinate fattispecie, quali la spiegazione del significato delle voci in bolletta o le procedure per adire una risoluzione extragiudiziale delle controversie, vengano gestite a livello centralizzato da un organo all'uopo costituito il quale potrebbe più correttamente occuparsi esclusivamente di assistenza al consumatore.

Il regolatore potrebbe, inoltre, intervenire in maniera più innovativa adottando meccanismi in grado di arrecare ricadute positive di più ampio respiro: in un settore quale quello delle TLC e dell'energia, in cui i margini per gli operatori sono ridotti al minimo storico, e in un momento di crisi economica, in cui gli stessi, sulla scia di quanto avviene già nei paesi anglofoni, esternalizzano talvolta i call center in paesi con basso costo del lavoro, con inevitabile impoverimento della qualità del servizio, il regolatore potrebbe creare un incentivo permettendo, solo alle imprese che offrono servizi di pubblica utilità e garantiscono che il servizio resti all'interno dei confini nazionali, la possibilità di richiedere al cliente il pagamento della telefonata al call center (posto il superamento dello standard di qualità, anch'esso da definire e fatte salve le fattispecie ritenute di primario interesse in materia di tutela del consumatore). In tal modo, si incrementerebbe, oltre che il livello di qualità del servizio per i consumatori, anche il livello occupazionale del sistema Italia, utilizzando, eventualmente, anche la leva degli incentivi fiscali

per le imprese<sup>38</sup>, di concerto con le istituzioni competenti.

Le proposte sopra riportate sono finalizzate al miglioramento dell'assistenza al consumatore e dell'efficienza dei servizi di *customer care*, in maniera diretta, e all'incremento dell'efficienza della fornitura dei servizi energetici e di comunicazione, in maniera indiretta, grazie alla riduzione delle possibilità di dar vita a conflitti nel rapporto consumatore-impresa, con conseguente decremento del numero dei reclami e delle controversie.

#### Proposte di Policy – Customer care

- ***spostare l'attenzione sulla customer satisfaction attraverso la definizione di parametri qualitativi piuttosto che quantitativi;***
- ***promuovere lo sviluppo di servizi innovativi web-based per il customer care;***
- ***definire un pacchetto di servizi essenziali di call center gratuiti (es. chiamata per disservizio) e lasciare al libero gioco della concorrenza la definizione economica di servizi a valore aggiunto.***

I-Com

## TRASPARENZA DEI DOCUMENTI DI FATTURAZIONE

Il tema della trasparenza dei documenti di fatturazione presenta esigenze comuni ai settori considerati, che scaturiscono dalla necessità di fornire un'adeguata informazione agli utenti sui consumi ed i relativi costi.

Scopo della regolamentazione è quello di determinare obblighi e modalità delle informazioni contenute in bolletta; ove non sia raggiunto un sufficiente livello di trasparenza, infatti, possono sorgere criticità rilevanti consistenti in un significativo aumento dei costi di gestione del

<sup>38</sup> Sarebbero da approfondire eventuali conflitti con la regolamentazione UE in materia di libero mercato ed aiuti di stato, ma l'esempio vale per sottolineare le potenzialità di una regolazione innovativa.

cliente in sede di *customer care* ed in sede di reclamo. Tali criticità sono tipiche dei settori qui analizzati, ma risultano particolarmente rilevanti nei settori energetici, caratterizzati da una sensibile complessità della terminologia necessaria ai fini della comprensione delle singole voci riportate in bolletta. Focalizzando l'attenzione sui settori menzionati va, infatti, osservato che, nonostante le riforme recentemente intervenute, permangono rilevanti criticità, dimostrate dalla frequenza con cui i consumatori effettuano reclami (richiedono informazioni) su aspetti legati al tema di analisi. Ciò deriva dalla sostanziale mancanza di conoscenze di base, nel consumatore, per comprendere ed imputare le singole voci di costo ai rispettivi servizi e dalla complessità del disegno dei mercati energetici.

Emerge, pertanto, una necessità di uniformità del documento di fatturazione che, ad oggi, unitamente ad un eccesso di dettaglio, risulta ancora poco chiaro.

Per altro verso, l'attuale impianto porta le imprese a sostenere elevati costi di gestione del cliente per: il documento di fatturazione in cartaceo; i costi di spedizione; il servizio reclami al quale, solertemente, si rivolge il cliente confuso dalla scarsa trasparenza dei dati contenuti in bolletta.

Partendo da tale esigenza, l'AEEG e gli altri stakeholder, nell'ambito dell'indagine conoscitiva avviata con la Delibera 260/2013 in materia di trasparenza dei documenti di fatturazione, sono attualmente impegnati a identificare soluzioni idonee a garantire al cliente finale una maggiore comprensione e comunicazione delle bollette incidendo su tre elementi essenziali: la struttura del documento di fatturazione, i canali informativi, la terminologia.

Prendendo spunto dal dibattito istituzionale in corso nel settore dell'energia, possono essere tratte soluzioni comuni anche agli altri settori (comunicazioni elettroniche, audiovisivo, etc.).

Si ritiene, in particolare, che si possa trarre sicuro giovamento dall'adozione di una struttura semplificata, condivisa tra le parti (Autorità, associazioni dei consumatori, imprese), del layout della bolletta che deve avvicinarsi all'utente medio, contenendo un set minimo di informazioni di effettivo interesse, tra cui:

- il consumo effettuato;
- il prezzo relativo alle principali voci di costo identificate dal regolatore in funzione delle caratteristiche del servizio;
- le modalità di accesso al dettaglio delle relative voci;

- le modalità per contattare l'impresa (call center, profilo social, mobile app, etc);
- l'eventuale ammontare dei pagamenti pendenti.

Coerentemente con i richiamati obiettivi di digitalizzazione (fin ora raramente perseguiti in maniera concreta), appare altresì assolutamente prioritario rafforzare l'efficacia e l'economia della comunicazione dei documenti di fatturazione, promuovendo la preferenza verso canali informativi *web-based*. In tale ottica sarebbe auspicabile prevedere, in sede di perfezionamento di un contratto di utenza (energia, TLC, servizi idrici), il vincolo di scelta delle modalità di ricezione del documento di fatturazione (cartacea o elettronica) in luogo dell'opzione di default cartacea. Favorire l'invio telematico comporterebbe, infatti, innegabili vantaggi in termini di costi sia per le imprese che per i consumatori.

Infine, per agevolare la comprensione della terminologia utilizzata nei documenti, con particolare riferimento ai servizi energetici, idrici e gas, si ritiene indispensabile, mettere a disposizione dei consumatori un glossario che, rispetto alle recenti esperienze, sia basato su una maggiore semplificazione dei contenuti e sulla chiarezza comunicativa. Tale risultato potrebbe essere raggiunto attraverso il coinvolgimento delle associazioni dei consumatori e delle imprese, nell'ottica di rafforzare la comunicazione delle informazioni rilevanti attraverso la diffusione, per l'appunto, di un glossario "unico" semplice e condiviso.

#### Proposte di Policy – Trasparenza dei documenti di fatturazione

- ***semplificare ed uniformare il layout solo per le informazioni essenziali di consumo e relativi importi;***
- ***promuovere la digitalizzazione dei documenti, prevedendo la scelta esplicita tra documento cartaceo e elettronico al momento della firma del contratto;***
- ***ridefinire e divulgare il glossario (energia) in collaborazione con le associazioni dei consumatori ed imprese: adozione di un "glossario unico" condiviso.***

I-Com

## MOROSITÀ DEI CLIENTI

Il tema della morosità dei clienti finali è il primo dei tre (insieme a reclami e pratiche commerciali scorrette) attraverso i quali sono stati approfonditi i profili patologici del rapporto consumatore-impresa. Dall'indagine sui profili regolamentari nei settori infrastrutturati è emerso un buon grado di maturazione regolamentare che si concretizza nella possibilità di affrontare il fenomeno della morosità sotto differenti profili regolatori: deposito cauzionale; procedure e tempi di messa in mora, di riscossione e distacco/sospensione, provvedimenti tariffari di riconoscimento del rischio credito e sistemi indennitari.

Tutti i profili citati appaiono essere integrati nella regolamentazione del settore dell'energia elettrica e gas. Per quanto attiene ai rapporti tutelati, l'AEEG ha inteso prestabilire anche i limiti di applicazione del tasso di interesse maggiorativo applicabile e gli ulteriori oneri, lasciando alla legge ed alle condizioni generali di contratto la regolazione di tali profili di morosità dei clienti del mercato libero. Il fenomeno della morosità costituisce un fattore particolarmente critico nella gestione dei servizi idrici, caratterizzati da un quadro regolatorio ancora non completo sul tema, a causa di difficoltà tecniche e/o della presenza di vincoli di servizio pubblico che ostacolano la ricerca di soluzioni efficienti.

Tuttavia, a seguito delle nuove competenze attribuite all'AEEG e sulla scorta della esperienza regolamentare del settore energia, l'Autorità ha mosso i primi passi per promuovere strategie di prevenzione. Molto può essere fatto anche nel settore delle comunicazioni elettroniche, dove il fenomeno della morosità appare aggravato da una regolamentazione stringente sulla portabilità del numero e sulla migrazione delle utenze, che espone le imprese ad un rischio creditizio determinato dai comportamenti opportunistici dei clienti in fase di passaggio ad altro operatore (già noto nel settore dell'energia da anni con il nome di "turismo energetico").

Una semplice ma efficace soluzione consisterebbe nel modificare la regola secondo la quale l'operatore *donating* è obbligato in ogni caso a dar seguito al passaggio di utenza al *recipient* anche in presenza di crediti scaduti ed eventualmente prevedere un sistema indennitario inter-operatore per regolare le pendenze non ancora scadute.

Tale regola, infatti, in un mercato delle TLC sostanzialmente maturo, risulta anacronistica ed inefficiente, essendo pensata in un momento in cui

occorreva incrementare la liquidità del mercato per favorire l'ingresso e la crescita di nuovi operatori.

Mettere a fattore comune le informazioni dei singoli operatori sui comportamenti fraudolenti di soggetti che, senza alcuna giustificazione, hanno precedentemente dato prova di non voler adempiere alle proprie obbligazioni contrattuali, è stata, già da qualche anno, ritenuta una soluzione confacente alle specificità del settore telecomunicazioni e dell'energia. Tuttavia, la predisposizione di un sistema simile si scontra con esigenze di tutela della privacy dei clienti finali.

In un contesto di mercato come quello odierno la conoscibilità del merito creditizio può rivelarsi utile ed essenziale non solo allo scopo di favorire una sana competizione ma anche per applicare ai clienti migliori condizioni economiche di fornitura dei vari servizi, proporzionate e adeguate al rischio che l'operatore si assume. Si eviterebbe inoltre il ricorso a meccanismi compensativi a danno della collettività virtuosa.

Si ritiene, dunque, che si possano ottenere vantaggi significativi attraverso la messa a punto di un sistema informativo che faccia leva in particolare sulle informazioni di utenza e relative regolarità nei pagamenti, mantenendo il più possibile nell'anonimato i dati identificativi dell'utente, qualora ininfluenti allo scopo prefigurato.

Uno strumento del genere, infatti, potrebbe eventualmente consentire di riconoscere le utenze morose perché in stato di bisogno da quelle opportuniste (quelle che perseguono il "turismo"

### Proposte di Policy – Morosità dei clienti

- **creare un sistema informativo sulla regolarità dei pagamenti relativi all'utenza (nel rispetto della privacy) per limitare la sovraesposizione creditizia delle imprese;**
- **introdurre un sistema indennitario inter-operatore nelle TLC (già presente nell'energia) per regolare le pendenze di pagamento nei casi di passaggio ad altro operatore;**
- **permettere al donating di non cedere al recipient l'utenza in presenza di fatture scadute (TLC).**

I-Com

energetico o delle telecomunicazioni) guardando allo storico delle variazioni di operatore in pendenza di somme dovute. Sarebbe tuttavia auspicabile approfondire con gli stakeholder (associazioni dei consumatori ed imprese) le modalità di attuazione.

## RECLAMI E CONCILIAZIONI

Con il tema dei reclami e delle conciliazioni si è proseguito il percorso dell'analisi della patologia del rapporto consumatore-impresa, dal momento che rappresenta uno *step* successivo e consequenziale rispetto alle tre tematiche trattate in precedenza. Si può rivolgere reclamo, infatti, nel caso non si abbia ricevuto un'adeguata assistenza dai canali di *customer care*, o nel caso di problemi legati al documento di fatturazione, o, ancora, nel caso di controversie legate a problemi di morosità.

La ricerca effettuata sul tema ha avuto ad oggetto le principali esperienze nazionali ed internazionali ed ha evidenziato come regolamentazione dei settori dell'energia e delle comunicazioni elettroniche si caratterizzi per la previsione di un diverso rapporto ed efficacia di modelli (procedurali) utilizzati. Nel settore dell'energia il principale strumento pubblico di risoluzione dei conflitti è rappresentato dalla procedura di reclamo presso lo Sportello del consumatore di energia. Il meccanismo si basa sul potere di *moral suasion* che l'Autorità può esprimere, in collaborazione con l'Acquirente Unico e la minaccia della sanzione amministrativa. Fa da corollario un sistema indennitario automatico basato sulla tardiva risposta ai consumatori in occasione del reclamo inviato dai consumatori agli esercenti. Sotto questo profilo si evidenzia, però, una sostanziale duplicazione di procedure di reclamo che non trova pari nelle principali esperienze europee né alcun fondamento normativo; di conseguenza si ritiene che il reclamo di seconda istanza sia inefficiente per il sistema ed in quanto tale sia preferibile eliminarlo, riportando lo Sportello a ricoprire esclusivamente il necessario ruolo di punto di riferimento per il consumatore nel chiarimento di questioni legate al mercato dell'energia ed, eventualmente, nella fase di presentazione del reclamo all'impresa (come avviene nel Regno Unito con *Citizens Advice*). Nello stesso settore, la procedura conciliativa regolata è ancora in uno stato embrionale, in quanto è stata recentemente avviata la sperimentazione del servizio conciliazioni gestito dall'Acquirente Unico, di cui nel prossimo

futuro potranno essere valutati gli impatti sulla base di una casistica più ampia rispetto a quella attualmente disponibile.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche, invece, l'Autorità ha puntato fortemente sullo strumento della conciliazione e della definizione delle controversie, nonché sull'applicazione del meccanismo indennitario ad esse collegato. La conciliazione in questo settore è infatti obbligatoria e viene effettuata principalmente tramite i Co.Re.Com., per i quali, però, si ritiene che occorra implementare in tempi brevi la procedura telematica, con immediati vantaggi in termini di costi e di efficienza per tutte le parti. Inoltre, emerge un sostanziale problema legato all'ampia pubblicità data ai procedimenti conciliativi già dalla fase di attivazione della procedura, con potenziali danni reputazionali per le imprese anche nel caso di chiusura della stessa in loro favore.

Inoltre, per quanto riguarda i Co.Re.Com., sarebbe ravvisabile un maggior ruolo di coordinamento da parte dell'AGCOM che eviti 21 sistemi diversi di valutazione, a discapito della parità di trattamento di consumatori e imprese.

Accanto alle due menzionate procedure, accomunate dall'essere regolate dall'Autorità di settore e dalla previsione di un soggetto terzo con funzione di mediatore/arbitro, si ritrova il modello alternativo (se non concorrente) della conciliazione paritetica, in cui le due parti (consumatore ed impresa) si incontrano direttamente senza mediazione. Sebbene tale strumento abbia evidenziato buoni risultati in termini di efficacia e di economia di gestione, ad oggi la sua esperibilità non è garantita in tutti i casi poiché dipende dalla sussistenza di protocolli di intesa tra l'impresa, parte della controversia, e la singola associazione. Inoltre, si evidenzia una disomogeneità, seppur minima, tra regolamenti di conciliazione paritetica che possono differenziarsi, ad esempio, per tempi previsti o fattispecie in oggetto. Si auspica, dunque, un intervento regolatorio che, legittimando definitivamente lo strumento, ne uniformi i regolamenti, prevedendone, al più, uno solo per settore. Si otterrebbero, in tal modo, anche riduzioni di costi per la formazione dei conciliatori, i quali verrebbero abilitati una sola volta per tutte le conciliazioni di settore.

Gli strumenti oggetto di analisi rappresentano, dunque, una piattaforma di interazione tra utente insoddisfatto ed operatore e in quanto strumento ex-post vengono giustamente disciplinati. Tuttavia uno sforzo ex-ante delle aziende in termini di impegno sul miglioramento dei sistemi di gestione, delle strutture dedicate e della formazione del

personale addetto e, più in generale, un quadro di *customer care* quale quello poc'anzi delineato ed una maggiore chiarezza del documento di fatturazione innescherebbero un circolo virtuoso di miglioramento degli standard di qualità del servizio che potrebbe portare alla diminuzione del reclami da parte della clientela.

Un risultato, questo, certamente auspicabile e da perseguirsi anche a livello regolamentare se si osservano gli strumenti menzionati in un'ottica di trasparenza nel rapporto con il cliente, di consapevolezza dei problemi da quest'ultimo lamentati e quale utile strumento di intervento, approfondimento, prevenzione e *caring*, in una logica di sviluppo di nuovi servizi e di miglioramento della qualità degli stessi.

## PRATICHE COMMERCIALI SCORRETTE E PROFILI SANZIONATORI

Il tema delle pratiche commerciali scorrette e relativi provvedimenti sanzionatori si pone logicamente a valle del percorso di approfondimento delle tematiche consumeristiche intrapreso ed è espressione, unitamente ai temi "morosità" e "reclami e conciliazioni", della conflittualità del rapporto consumatore-impresa.

Da un'analisi dei provvedimenti sanzionatori emessi nel 2012 da 4 Authority (AGCM, Garante della privacy, AGCOM ed AEEG) su tematiche rilevanti sotto il profilo della tutela del consumatore nei settori regolati (TLC, energia, servizi idrici, trasporti) sono emersi diversi elementi:

- il consumatore, considerato sia come singolo, sia come associazione di consumatori, risulta quasi sempre il primo soggetto segnalante, con circa l'80% delle sanzioni comminate (rilevanti sotto il profilo della tutela del consumatore) relative a procedimenti aperti in seguito a sue segnalazioni;
- il settore maggiormente sanzionato è quello delle telecomunicazioni (da tutte le Autorità considerate ad eccezione, ovviamente, dell'AEEG);
- la possibile sovrapposizione di più soggetti potenzialmente competenti sulla stessa materia genera confusione in tutti gli attori del processo di riconoscimento della pratica scorretta, in primis nel consumatore che, in assenza di regole chiare, non sapendo a quale soggetto inviare una segnalazione, può decidere di rivolgersi contemporaneamente a più soggetti potenzialmente competenti

### Proposte di Policy – Reclami e Conciliazioni

- **uniformare le procedure di reclamo e conciliazione tra settori (tempi, passaggi, ecc.);**
- **ridefinire il ruolo dello Sportello per il consumatore di energia eliminando la fase del "reclamo di seconda istanza";**
- **rendere obbligatoria la conciliazione nell'energia (come già avviene nelle TLC);**
- **armonizzare i regolamenti delle conciliazioni paritetiche (tempi, fattispecie);**
- **promuovere lo strumento online e della video conference per ridurre costi e tempi.**

### I-Com

(contribuendo incolpevolmente all'incremento della confusione del sistema); in secondo luogo, proprio nel soggetto che deve vigilare sulla buona condotta del rapporto impresa-consumatore, il quale deve innanzitutto individuare in se stesso il soggetto più competente in materia, e nel caso di una potenziale pluralità degli stessi, deve guardarsi dallo sconfinamento nelle competenze altrui; infine nell'impresa che rischia di avere più di un soggetto sanzionatore sulle stesse aree critiche.

Un tentativo di superamento del problema della sovrapposizione di competenze tra più soggetti è stato prodotto nel 2012 nel settore delle telecomunicazioni ad opera del Consiglio di Stato (pronunce dell'11 maggio 2012) che ha individuato nell'AGCOM il soggetto più competente in materia di telecomunicazioni, lasciando tuttavia irrisolta la questione sull'audiovisivo. Tuttavia, come noto, il riparto di competenze appare ancora non definito, minando così la certezza del diritto per le imprese. A dimostrazione di ciò basti ricordare i recenti protocolli di intesa tra AGCM e le Autorità di settore volti a creare le premesse per un miglior coordinamento dello scambio di informazioni rilevanti.

A rendere ancor più confuso lo scenario della governance della tutela dei consumatori concorre la vicenda dell'imminente recepimento (salvo incorrere in procedure di infrazione) della direttiva

2011/83/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 sui diritti dei consumatori finalizzata ad innalzare lo standard di tutela del consumatore ed a garantire alle imprese una maggiore certezza giuridica sulla uniforme applicazione delle norme consumeristiche sul territorio UE. La Direttiva dovrà essere recepita da tutti gli Stati membri dell'Unione Europea entro il 13 dicembre 2013 e, in particolare nel nostro ordinamento, tale recepimento comporterà la modifica di gran parte delle disposizioni contenute nelle discipline del Codice del consumo e l'abrogazione della normativa secondaria insistente nei settori rientranti nell'ambito applicativo della Direttiva (tra cui figurano le comunicazioni elettroniche e l'energia).

A ciò si aggiunga che l'UE ha recentemente avviato una procedura d'infrazione<sup>39</sup> contro l'Italia per violazione della direttiva 2005/29/CE<sup>40</sup>. La Commissione Europea, ben conoscendo l'irrisolta questione italiana sul riparto di competenze tra l'AGCM e l'AGCOM e la recente affermazione del Consiglio di Stato sulla sussistenza del principio di specialità, valuta negativamente l'eventuale estensione di tale principio anche ad altri settori, come assicurazioni, energia, trasporti.

Non si può dunque far altro che auspicare che, proprio in sede di recepimento della Direttiva, il legislatore terrà conto delle criticità qui sottolineate ed interverrà anche per risolvere l'annosa questione del riparto di competenze tra Autorità.

#### Proposte di Policy – Pratiche commerciali scorrette e profili sanzionatori

- **definire il riparto di competenze tra le Autorità;**
- **istituire una cabina di regia per la tutela del consumatore costituita da funzionari dei relativi uffici delle Autorità per un maggior coordinamento e condivisione delle iniziative.**

I-Com

<sup>39</sup> Procedura di infrazione n. 2013/2169 del 18 ottobre 2013.

<sup>40</sup> Direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno.