



CONVEGNO

CONCILIAZIONI, CUSTOMER CARE, FATTURAZIONE, MOROSITA', PRATICHE  
COMMERCIALI SCORRETTE: IL VOCABOLARIO COMUNE DEI RAPPORTI DI  
CONSUMO NEI SERVIZI A RETE AI TEMPI DELLA CRISI

**POLICY PAPER "CONSUMATORI IN RETE 2013"**

Roma, 4 dicembre 2013

## 1. Oggetto ed obiettivi

L'indagine di «Consumatori in rete» si concentra su cinque temi di particolare interesse per consumatori ed imprese che nell'attuale contesto di crisi economica presentano criticità suscettibili di un intervento del regolatore.



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

L'indagine è stata condotta sui seguenti settori: **audiovisivo a pagamento, energia elettrica e gas, servizi idrici e telecomunicazioni**. Considerate le profonde differenze tra settori, l'indagine è stata di volta in volta orientata verso i settori con presenza di maggiori criticità.

**Gli obiettivi dell'indagine sono:**

- **individuare le principali criticità con riguardo alla attuale regolamentazione tematica e settoriale;**
- **identificare proposte mirate da sottoporre all'attenzione delle istituzioni per migliorare singoli o più generali aspetti che interessano le materie attraverso un pubblico dibattito.**

## 2. Servizi di customer care

Dall'analisi del contesto regolamentare dei servizi di customer care emergono profonde differenze tra settori.

- In alcuni casi, una regolamentazione puntuale dedicata ai servizi di customer care è assente o è poco invasiva.
- Solo in alcuni settori in particolare (energia e telecomunicazioni) è presente una regolamentazione puntuale del customer care che, con l'obiettivo di garantire ai consumatori un livello minimo qualitativo del servizio, impone obblighi prevalentemente quantitativi senza alcun orientamento alla **customer satisfaction**.

Inoltre, tale regolamentazione è rivolta esclusivamente ai call center delle imprese e impone la gratuità prescindendo da ragioni di pubblica utilità del servizio.

Tale approccio risulta non efficiente in quanto non è idoneo a garantire la qualità del customer care e impone rilevanti costi di gestione alle imprese per il mantenimento degli standard quantitativi indicati.

## 2.1. Servizi di customer care: settore telecomunicazioni ed audiovisivo a pagamento

Nel settore delle telecomunicazioni (servizi audiovisivi a pagamento esclusi), sono previsti obblighi di qualità dei call center (sia per telefonia fissa che mobile) attraverso il raggiungimento di performance prestabilite (delibera AGCOM 79/09/CSP). A seguito della consultazione indetta con delibera 588/12/CONS, l'AGCOM ha proposto di rafforzare i contenuti obbligatori a carico delle imprese.

I recenti dibattiti istituzionali sembrano diretti verso una soluzione opposta alla deregolamentazione dei servizi ad elevato valore aggiunto (servizi non essenziali) se si considera che, nell'ambito della Delibera 79/09/CSP, forma oggetto di riflessione l'opportunità di estendere il campo di applicazione delle regole anche ai soggetti della televisione a pagamento.

Standard minimi per servizi di rete fissa							
Indicatore	Misure di qualità del servizio	2009	2010	2011/12	Proposta 2013	Proposta 2014	Proposta 2015
Tempi di risposta alle chiamate ai servizi di assistenza	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%

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

**Appare urgente sottolineare i seguenti aspetti critici dell'attuale regolazione sul customer care:**

- non è orientata alla *customer satisfaction (One Contact Solution)*;
- impone la gratuità dell'assistenza telefonica senza operare alcuna differenziazione sulla base delle esigenze del cliente;
- identifica il customer care con l'assistenza telefonica sottovalutando la possibilità di integrare l'assistenza attraverso strumenti web based (social network, app, profilo utente web, ecc.).

## 2.2. Servizi di customer care: settore energia

Anche nel settore energia il regolatore ha imposto obblighi di qualità dei servizi di assistenza telefonica dei venditori (Parte III del TIQV) ai clienti finali di energia elettrica alimentati in bassa tensione, ed ai clienti finali di gas naturale alimentati in bassa pressione.

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'Autorità ha inoltre previsto di eseguire delle indagini di call back presso i consumatori sulla qualità del servizio reso tramite call center.

Indicatori e standard minimi dei call center		
Indicatore	Misure di qualità del servizio	Standard generale
Accessibilità al servizio	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 %
Tempo medio di attesa	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
Livello di servizio	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

Anche nel caso dei settori energetici si ravvede, dunque, il limite di una regolazione fondata sulla misurazione di parametri esclusivamente quantitativi che non sono idonei di per sé a consentire livelli qualitativi garantiti del servizio rivolto ai consumatori. Pertanto, 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.

## 2.3. Servizi di customer care: confronto internazionale

L'approccio regolamentare riferito ai settori delle telecomunicazioni e dell'energia non trova corrispondenze nelle esperienze degli altri Paesi europei, in cui, per ragioni culturali e di maturità dei mercati, 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, costituisce a tutti gli effetti un **elemento di competitività per le imprese**. Dalle indagini comparative internazionali svolte, i regolatori stranieri hanno limitato il proprio intervento alla previsione di obblighi di comunicazione dei risultati di qualità raggiunti in un dato periodo allo scopo di renderli comparabili ed oggetto di valutazione da parte consumatori. Appare rappresentativo il confronto con il Regno Unito.

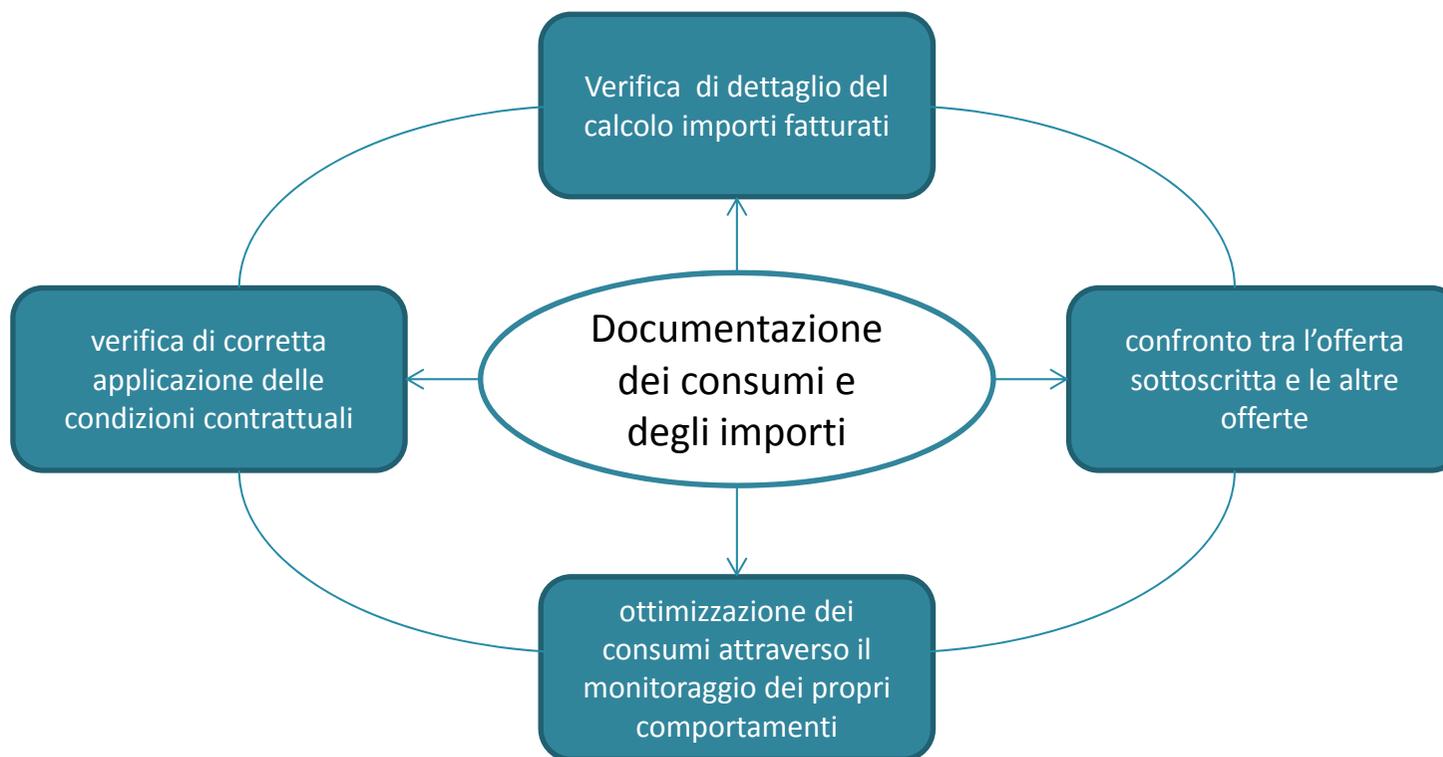
Confronto sulla regolazione del <i>customer care</i> tra Italia e Regno Unito			
Settore	Paese	Strumento	Applicazione
Energia	Regno Unito	Meccanismo di premio/penalità ( <i>Broad Measure of Customer Satisfaction</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sondaggio su <i>customer satisfaction</i> (da 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 <i>call center</i></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 <i>call center</i> (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>

## 2.4. Servizi di customer care: i possibili strumenti implementabili

Strumenti di <i>customer care</i>			
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 web2.0	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 Fi</li> </ul>

### 3. Trasparenza dei documenti di fatturazione: gli obiettivi della regolazione

Il documento di fatturazione può svolgere numerose funzioni. La finalità primaria è quella di documentare i consumi e gli importi da pagare. Tuttavia questa funzione principale abilita una serie di altre funzioni comuni ai settori e, in alcuni casi, queste vengono integrate da ulteriori obiettivi, specificamente individuabili sulla base delle peculiarità di settore, il cui perseguimento può determinare un deterioramento della comprensibilità delle informazioni se non stabilite adeguatamente le modalità.



### 3.1. Trasparenza dei documenti di fatturazione: gli elementi di trasparenza

La trasparenza dei documenti di fatturazione è un fattore dipendente da numerosi elementi combinati il cui grado di efficacia è valutabile ex post attraverso i riscontri intervenuti da parte degli utenti stessi in sede di customer care, presso i contact center delle autorità, o in sede di reclamo.

La trasparenza dei documenti di fatturazione rappresenta un parametro analizzabile sulla base dell'efficacia di differenti elementi oggetto di possibile regolamentazione che abilitano il perseguimento delle finalità identificate in precedenza. Gli elementi in questione sono così riassumibili.

- **Struttura dei documenti di fatturazione:** implica l'individuazione delle modalità di presentazione dei contenuti contemperando il duplice interesse a ricevere una informazione sintetica, immediatamente fruibile e comprensibile, e a ricevere informazioni di dettaglio delle componenti che compongono i consumi ed i relativi costi.

- **I canali informativi:** la scelta delle modalità di invio della bolletta o di accesso alle informazioni contenute nei documenti di fatturazione può risultare essenziale per rafforzare l'efficacia della comunicazione. I canali informativi possono essere differenziati a seconda della preferenza del cliente ed a seconda delle informazioni (essenziali o no): invio tramite posta o e-mail di tutto o parte delle informazioni, accesso web al profilo cliente, ecc.

- **La terminologia:** la terminologia utilizzata in bolletta rappresenta uno degli elementi ostativi alla comprensibilità dei dettagli di spesa soprattutto in alcuni settori (energia e idrico) caratterizzati dalla presenza di numerose componenti di costo (ad es. servizi di vendita, servizi di rete, conguagli, imposte).

## 3.2. Trasparenza dei documenti di fatturazione: settore energia

Il tema della trasparenza delle fatture riguarda tutti i settori analizzati ma 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:

- costosa gestione del cliente per le imprese;
- numero di reclami elevato;
- potenziale ostacolo alla concorrenza per difficoltà nel confronto tra offerte commerciali.

La rilevanza del tema nel settore in esame emerge con tutta chiarezza considerando i dati relativi all'attività prestata dallo "Sportello per il consumatore". **Nel 2012 lo Sportello ha registrato, nel comparto dell'energia elettrica, un numero di reclami e di richieste di informazioni in merito alla bolletta in aumento rispetto al precedente anno di rilevazione: 5.894, il 29% del totale. Nel segmento del gas, il numero delle comunicazioni relativo alle fatture è pari a 4.654, il 34% del totale.**

L'AEEG ha dedicato una intensa attività di regolamentazione sul tema: la deliberazione ARG/com 202/09 ha definito la struttura dei documenti di fatturazione prevedendo che tali documenti constino di due sezioni: un quadro sintetico e un quadro di dettaglio. 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.

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.

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 (fatturazioni successive alla disdetta);
- ad incomprensioni riguardanti l'attivazione di servizi aggiuntivi (come il blocco di chiamate per servizi a pagamento);
- a problemi che sorgono dal cattivo uso di apparecchi (per es. il costo del servizio di roaming che si origina premendo un tasto per sbaglio).

**L'attuale regolamentazione nel settore delle telecomunicazioni convoglia in un unico documento cartaceo una moltitudine di informazioni che, da un lato, comportano un costo di gestione rilevante per le 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.**

### 3.4. Trasparenza dei documenti di fatturazione: settore idrico



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

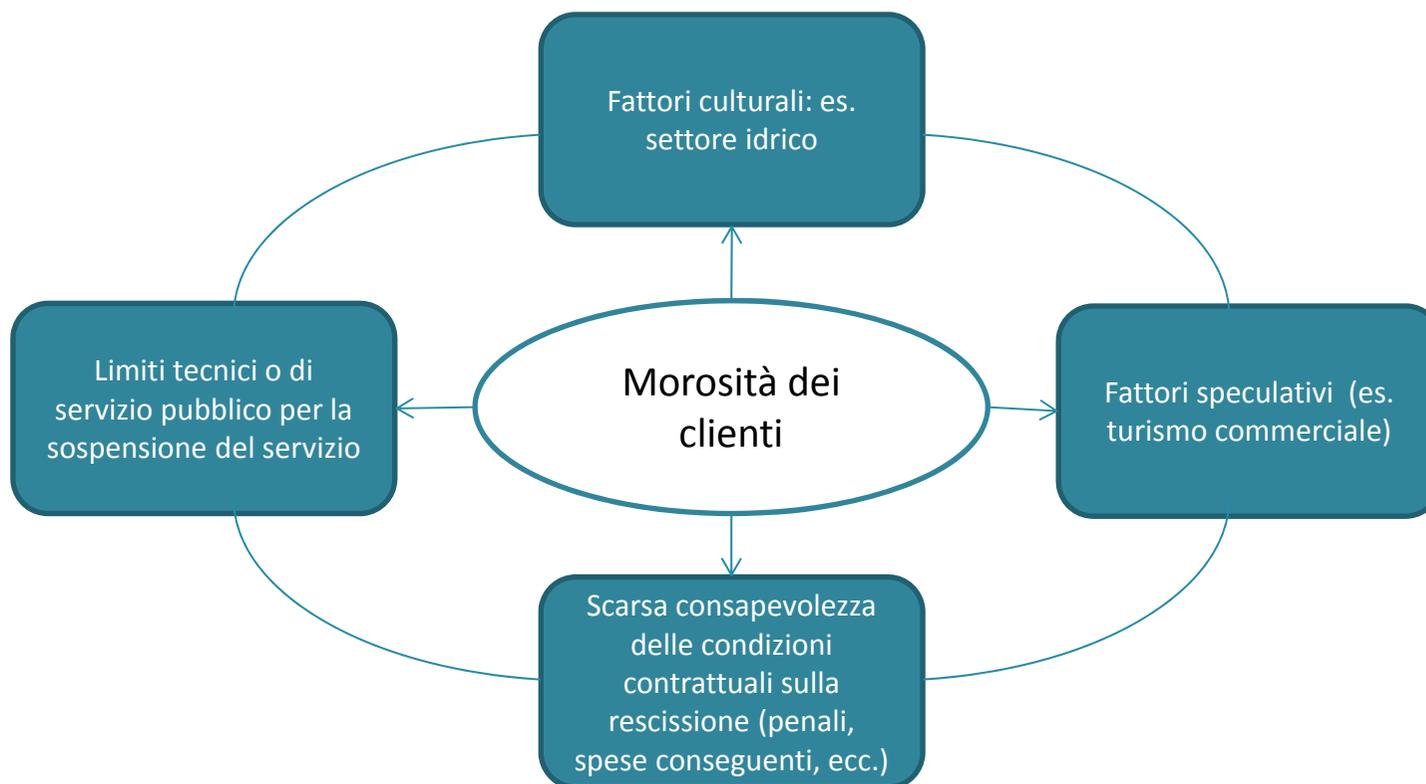
In particolare l'utente potrà richiedere l'invio anche per via telematica della bolletta che avrà nella prima pagina della bolletta un quadro di sintesi (con un carattere di stampa facilmente leggibile con modalità grafiche liberamente determinate dai gestori) che riporta: il totale dovuto per la quota 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.

## 4. Morosità dei clienti: geni del fenomeno

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.

**Il fenomeno del ritardato o mancato pagamento delle fatture è in generale riconducibile alla ridotta capacità di spesa delle famiglie che negli anni recenti ha assunto una importanza crescente a causa del perdurare della crisi economica.** Tuttavia, alla dimensione del fenomeno contribuiscono anche fattori differenti:



## 4.1. Morosità dei clienti: quadro sintetico della regolazione

Strumenti di regolazione previsti per settore				
Target	Strumenti / Settore	ENERGIA ELETTRICA	GAS	TELECOMUNICAZIONI
<b>IMPRESE</b>	<b>Deposito cauzionale</b>	1 mensilità consumo storico - raddoppia per cattivi pagatori	Per scaglioni di consumo	
	<b>Banca dati morosi</b>	BICSE (non operativo)	BICSE (non operativo)	Sistema informativo previsto da norma primaria (Legge 148/2011) – non operativo
	<b>Riconoscimento tariffario unpaid</b>	In corso revisione dei meccanismi di contenimento del rischio credito e riconoscimento oneri di morosità	Componente tariffaria QVD	
	<b>Sistema indennitario (cambio operatore)</b>	Componente C-mor in bolletta nuovo venditore	Componente C-mor in bolletta nuovo venditore	
<b>CONSUMATORI</b>	<b>Messa in mora</b>	Min 20 gg	Min 20 gg	
	<b>Riduzione/sospensione</b>	Min 3 gg dopo termine ultimo pagamento indicato in messa in mora	Min 3 gg dopo termine ultimo pagamento indicato in messa in mora	Divieto di sospensione in pendenza delle procedure di definizione della controversia
	<b>Tasso interesse di mora</b>	tasso di riferimento fissato dalla Banca Centrale Europea (BCE) aumentato del 3,5% x servizio di maggior tutela	tasso di riferimento fissato dalla Banca Centrale Europea (BCE) aumentato del 3,5% x servizio di maggior tutela	

## 4.2. Morosità dei clienti: confronto tra settori

Osservando gli interventi regolamentari in tema di morosità emergono significative differenze di approccio delle autorità prese in esame.

In particolare, nel settore dell'energia elettrica e del gas l'AEEG ha condotto una attività regolatoria finalizzata non solo a disciplinare i profili della morosità a beneficio della certezza dei diritti dei consumatori (rientranti, in particolare, nel servizio di maggior tutela) ma anche a limitare gli effetti negativi del fenomeno morosità sulle imprese (sistema indennitario inter-operatore, meccanismo di abbattimento rischio creditizio, deposito cauzionale, ecc.).

Attualmente lo stesso approccio sta per essere adottato anche sui servizi idrici.

Nel settore delle comunicazioni elettroniche (principalmente telecomunicazioni), invece, si registra l'assenza di una regolamentazione finalizzata ad attenuare il rischio delle imprese. Tuttavia, la regolamentazione a tutela dei consumatori (in particolare sulla migrazione ed MNP), 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. Inoltre, nonostante vi sia una statuizione primaria, ad oggi gli operatori non possono ricorrere a sistemi informativi per evitare il rischio morosità.

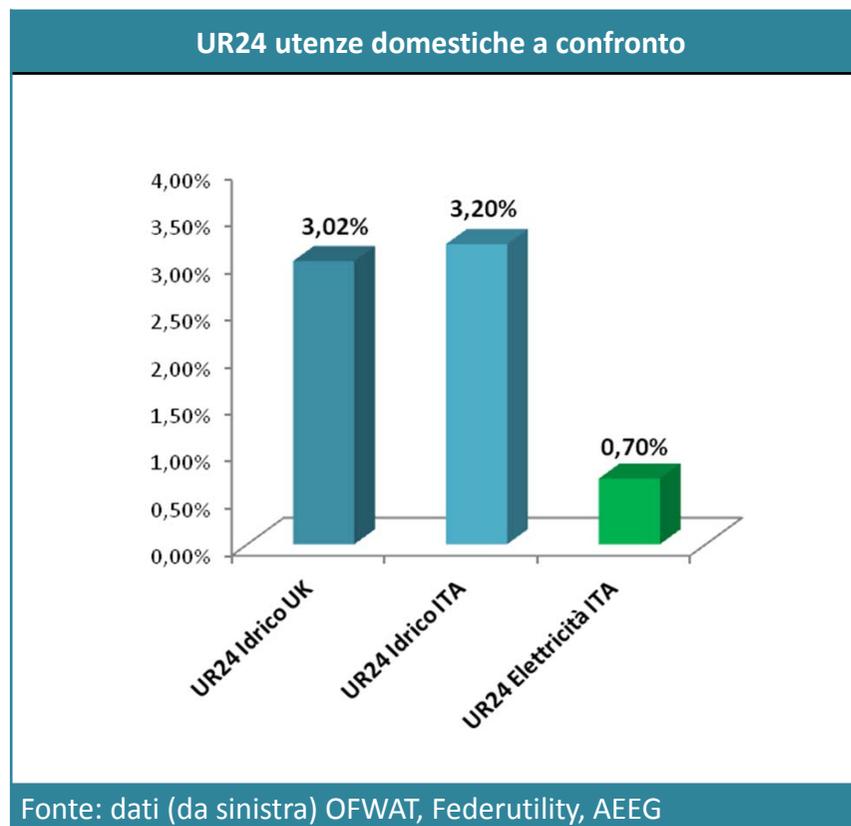
Fenomeni analoghi sono riscontrabili anche nel mercato dell'energia, dove il fenomeno del cosiddetto "turismo energetico" da diversi anni ha messo in crisi l'impianto regolamentare preesistente sulla morosità dei clienti.

## 4.2. Morosità dei clienti: settore idrico

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.

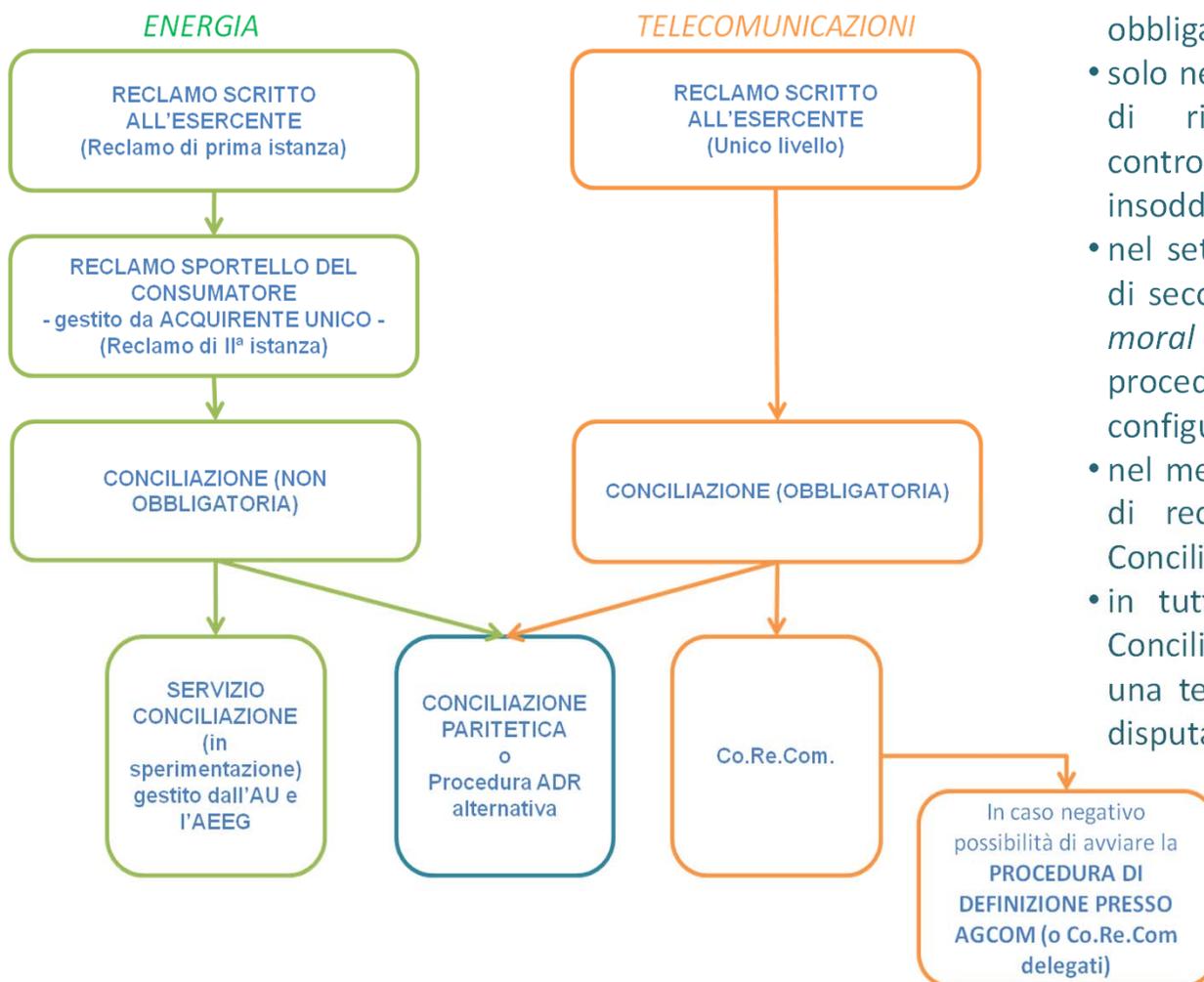
In questo contesto, nell'esercizio delle funzioni di regolazione dei servizi idrici assunte recentemente dall'AEEG, l'Autorità è intervenuta introducendo la disciplina del deposito cauzionale e avviando due procedimenti destinati rispettivamente a definire una disciplina contrattuale in materia di morosità (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.



## 5. Reclami e Conciliazioni : procedure a confronto

La ricerca effettuata sul tema ha avuto ad oggetto le principali esperienze nazionali ed internazionali ed ha evidenziato come la regolamentazione dei settori dell'energia e delle comunicazioni elettroniche si caratterizzi per la previsione di diversi modelli procedurali utilizzati.



- Solo nel settore TLC la Conciliazione è obbligatoria;
- solo nel settore TLC è prevista la possibilità di richiedere la Definizione della controversia in caso di mancato o insoddisfacente accordo in conciliazione;
- nel settore energia è previsto un Reclamo di seconda istanza che, grazie al potere di *moral suasion* dell'Autorità, funge da procedura conciliativa pur non configurandosi come tale;
- nel medesimo settore il regolatore ha solo di recente previsto una procedura di Conciliazione all'uopo costituita;
- in tutti i settori è molto sviluppata la Conciliazione paritetica che non prevede una terza parte in qualità di arbitro della disputa.

## 5.1. Reclami e Conciliazioni : benchmark internazionale

Confronto tra Italia, Francia e Regno Unito nei settori delle comunicazioni elettroniche ed dell'energia

	<i>UK com.</i>	<i>UK energia</i>	<i>FR com.</i>	<i>FR energia</i>	<i>ITA com.</i>	<i>ITA energia</i>
<i>Oggetto controversie</i>	<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>
<i>Tempi reclamo</i>	8 settimane	8 settimane	2 mesi	2 mesi	45 giorni	40 giorni
<i>Organo conciliazione</i>	<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)
<i>Tempi conciliazione</i>	4 mesi (definiti)	4 mesi (definiti)	3 mesi (media)	4 mesi (media)	30 giorni (definiti)	90 giorni (definiti)
<i>Costo per il consumatore</i>	Solo costi di spedizione. Componenti a carico degli operatori non scaricabili sul consumatore	Solo costi di spedizione. Componenti a carico degli operatori non scaricabili sul consumatore	Nulla	Indiretto. <i>Médiateur</i> finanziato da componente tariffaria	Indiretto. Co.Re.Com. dipendono dal bilancio regionale	Indiretto. AEEG ed AU finanziati da componente tariffaria

## 5.2. Reclami e Conciliazioni : punti di forza e criticità

Dal confronto intersettoriale emerge una diffusa disomogeneità procedurale che non trova giustificazione in vincoli fisico-tecnici dei beni/servizi oggetto del rapporto né in specifiche ragioni di servizio pubblico.

L'approfondimento internazionale ha fornito ulteriori spunti di riflessione.

In definitiva, l'analisi ha evidenziato che:

- nel settore TLC è già obbligatorio il tentativo di Conciliazione, nel pieno interesse di tutte le parti coinvolte;
- le Conciliazioni paritetiche sono uno strumento particolarmente apprezzato per risultati ed economicità; la loro efficacia è stata, infatti, sottolineata anche dal Parlamento europeo (con Risoluzione votata il 25 ottobre 2011) che l'ha indicata come *best practice* tra le ADR sviluppate in Europa;
- ciononostante si rileva una mancanza di uniformità tra i Regolamenti di Conciliazione paritetica nell'ambito del medesimo settore. Una maggiore armonizzazione comporterebbe indubbi vantaggi in termini di costi per la formazione del personale e di ulteriore spinta alla diffusione dello strumento;
- nel settore energia il Reclamo di II istanza si configura come un'anomalia che non trova fondamento normativo né pari nelle esperienze dei Paesi analizzati. Nell'ottica di un Servizio Conciliazione che vada a pieno regime, il secondo tentativo di reclamo tramite Sportello genera unicamente la dilatazione dei tempi di ADR;
- in Italia i tempi previsti dai singoli regolatori per le procedure di Reclamo e di Conciliazione sono inferiori a quelli degli altri paesi di circa il 25%. La brevità dell'iter in questione, però, non si traduce direttamente in un vantaggio per il consumatore né per l'impresa; tempi stretti possono infatti incidere negativamente sulla qualità della gestione dei Reclami.

## 6. Pratiche commerciali scorrette e provvedimenti sanzionatori

Il tema delle pratiche commerciali scorrette è stato affrontato sotto due diversi aspetti.

Ad un livello applicativo, è stata eseguita un'analisi dei provvedimenti sanzionatori rilevanti sotto il profilo della tutela del consumatore, emessi nel 2012 dalle Authority che regolano e vigilano sui mercati oggetto dell'analisi (TLC, energia, servizi idrici, trasporti), e dunque da:

- AGCM;
- Garante della privacy;
- AGCOM;
- AEEG.

Ad un livello normativo sono stati valutati gli impatti delle recenti evoluzioni nazionali ed europee, tra cui:

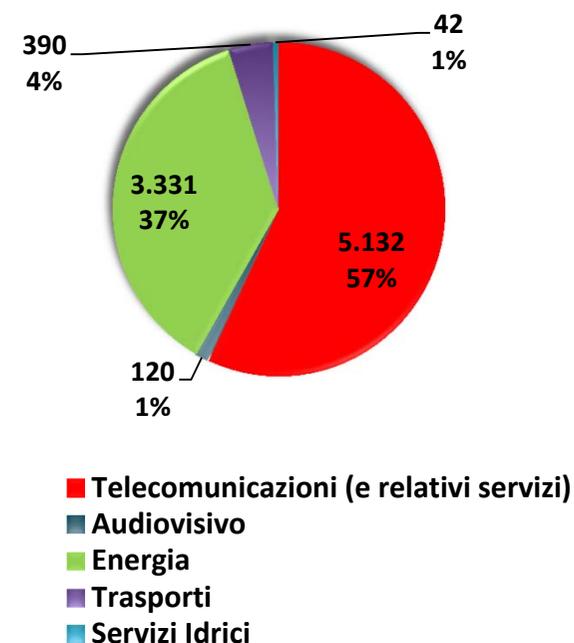
- le pronunce del Consiglio di Stato dell'11 maggio 2012;
- direttiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio.

Il contestuale approfondimento dei due livelli di analisi indicati ha evidenziato criticità legate alla non chiara definizione del perimetro d'azione di più soggetti potenzialmente competenti in materia. Tale quadro non sembra poter trarre immediato giovamento dalle recenti novità regolamentari (Direttiva 2011/83/UE).

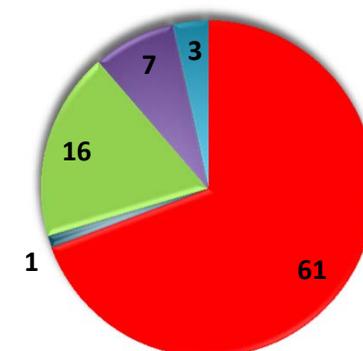
Dall'analisi dei provvedimenti sanzionatori emessi nel corso del 2012 rilevanti sotto il profilo della tutela del consumatore è emerso che:

- **il Consumatore**, inteso come singolo e come Associazione dei consumatori, è il **primo soggetto segnalante**, con l'**80%** circa delle sanzioni comminate a partire da sue segnalazioni;
- **il settore più colpito è quello delle telecomunicazioni** con 61 sanzioni per un ammontare che supera i 5 milioni di Euro;
- le 61 sanzioni menzionate sono state emesse da 3 Authority diverse (AGCM, AGCOM e Garante della privacy) e si è registrata una **sovrapposizione di competenze**;
- la fattispecie Attivazioni e/o servizi non richiesti, infatti, è stata rilevata e sanzionata sia dall'AGCM che dall'AGCOM, le quali hanno emesso 5 provvedimenti ciascuno per la materia specificata.

Totale sanzioni (€/000)



n° sanzioni



### QUADRO NORMATIVO NAZIONALE

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. Resta tuttavia irrisolta la questione sull'audiovisivo.

Recenti sono i protocolli d'intesa tra AGCM e AGCOM (rinnovo) ed AEEG (prima stipula) volti a creare le premesse per un miglior coordinamento, protocolli di portata positiva ma non adeguata a risolvere il problema della sovrapposizione.

Il riparto di competenze, infatti, appare ancora non definito, generando confusione nel consumatore e minando la certezza del diritto per le imprese, non offrendo, di conseguenza, adeguati segnali per l'ingresso nei mercati di nuovi competitori.

### QUADRO NORMATIVO EUROPEO

La Direttiva 2011/83/UE, il cui termine per il recepimento scade il 13 dicembre 2013, comporterebbe 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).

La Commissione Europea, alla luce della 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.

## 7. Le proposte: spingere sull'innovazione

Le proposte che seguiranno 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. 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%.

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.

Un'ulteriore elemento che connota le proposte è rappresentato dalla necessaria instaurazione di tavoli di confronto con le associazioni dei consumatori e le imprese al fine di individuare in maniera condivisa il contenuto delle modifiche proposte in concreto.

Utilizzatori di PC e Internet (Italia 2012, valori in milioni)					
Fasce d'età	Totale	Usa PC	% utilizzatori PC	Usa Internet	% utilizzatori Internet
15-17	1.749	1.537	87,9%	1.544	88,3%
18 +	50.129	25.533	50,9%	25.473	50,8%

Fonte: elaborazione I-Com su dati Istat 2012

## 7.1. Proposte sul customer care

### 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.***



## 7.2. Proposte sulla trasparenza dei documenti di fatturazione

Gli aspetti critici comuni a tutti i settori considerati, nonché le difficoltà della terminologia caratteristica del settore energia, suggeriscono 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.

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

- ***semplificare ed uniformare il layout mettendo a disposizione 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

## 7.3. Proposte sulla morosità dei clienti

Dalle criticità rilevate in precedenza emerge che nel contesto attuale di crisi economica è necessario creare dei giusti meccanismi per evitare in capo alle imprese una sovraesposizione creditizia.

Le proposte interessano in particolare il settore delle telecomunicazioni in cui il regolatore, contrariamente all'esperienza dell'AEEG, non ha operato alcun meccanismo di tutela preventiva delle imprese rispetto al fenomeno morosità.

### 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

## 7.4. Proposte su reclami/conciliazioni

Dal confronto tra settori emergono best practice che possono essere assunte come riferimento comune anche in vista di una più efficace informazione rivolta ai consumatori.

L'esperienza positiva nel settore delle telecomunicazioni suggerisce di condividere alcune caratteristiche dei modelli di reclamo/conciliazione con il settore energia.

In considerazione del rilevante ruolo delle associazioni dei consumatori nella tutela dei consumatori si suggerisce inoltre di potenziare la conciliazione paritetica.

### 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 della video conference per ridurre costi e tempi.**

## 7.5. Proposte su PCS e profili sanzionatori

L'analisi svolta suggerisce di rivolgere grande attenzione ai profili di certezza del diritto per le imprese, principio messo più volte in discussione a seguito di contrastanti indirizzi giurisprudenziali succedutisi nel tempo che da ultimo, nell'affermare il principio di specialità nel settore delle TLC, non si pronuncia per il settore dell'audiovisivo a pagamento.

### 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

Inoltre interpretazioni variamente effettuate su disposizioni di legge non sempre opportune (Spending review) nonché i recenti protocolli di intesa siglati tra AGCM e le autorità di regolazione consentono di ritenere il problema del riparto di competenza ancora irrisolto in un contesto europeo che ci impone nel brevissimo periodo a recepire novità importanti sulla tutela dei consumatori

