



2016

XVI RAPPORTO PIT SERVIZI
**CONSUMATORI
A PROVA
DI MERCATO**

Focus
ENERGIA E AMBIENTE

Indice

Premessa	5
Parte prima.....	7
Il settore energetico.....	7
1. Il consumatore di energia in Europa.....	7
1.1 La performance dei mercati dei consumatori	7
1.2 Studi e ricerche della CE sulle criticità del mercato energetico.....	12
1.3 Conclusioni dalla CEER Customer Conference 2016	14
2. Il consumatore di energia in Italia	17
2.1 Il superamento del mercato tutelato dell'energia.....	17
2.2 Aziende libere di innovare e consumatori liberi di scegliere	19
2.3 Dati di struttura del mercato: produzione, distribuzione e vendita	22
3. Il punto di vista dei consumatori	25
3.1 I settori maggiormente segnalati	25
3.2 Energia e segnalazioni dei cittadini. Dati aggregati.....	25
3.3 Energia e segnalazioni dei cittadini: aziende a confronto	28
3.4 Energia elettrica e gas: dati disaggregati	29
3.5. Le nostre proposte.....	36
Parte seconda	39
Il servizio idrico integrato	39
1. Le politiche dell'acqua in Europa	39
1.1 La performance dei mercati dei consumatori	39
2. Le politiche dell'acqua in Italia.....	43
2.1 La governance del servizio idrico integrato.....	43
2.2 Nuove regole, disservizi e sanzioni	44
3. Il punto di vista dei consumatori	51
3.1 I settori maggiormente segnalati	51
3.2. Le nostre proposte.....	53

Parte terza	55
I rifiuti urbani.....	55
1. La politica dei rifiuti in Europa	55
1.1 La gestione dei rifiuti urbani in Europa.....	55
1.2 La politica ambientale in Europa.....	56
2. Le politiche dei rifiuti in Italia	59
2.1 La gestione dei rifiuti urbani in Italia	59
2.2 I costi per le famiglie	61
3. Il punto di vista dei consumatori	63
3.1 I settori maggiormente segnalati	63
3.2. Le proposte	65
Ringraziamenti.....	66

Premessa

La Commissione europea ha pubblicato lo scorso settembre il quadro di valutazione 2016 dei mercati al consumo, che monitora le valutazioni dei consumatori europei sul funzionamento di 42 mercati di beni e servizi.

I quadri di valutazione sono utilizzati dai responsabili politici nazionali e dai portatori di interessi per valutare l'impatto delle politiche nel tempo e per confrontare la situazione nei diversi Stati membri. La Commissione utilizza i risultati ottenuti per sviluppare le proprie politiche. Le prestazioni dei mercati sono migliori se aumenta la fiducia dei cittadini.

I risultati dimostrano che le prestazioni sono migliorate dall'ultimo quadro di valutazione del 2014. La tendenza positiva osservata a partire dal 2010 è in fase di accelerazione, soprattutto nei servizi finanziari, dove si registrano i maggiori progressi.

Il quadro di valutazione conferma i risultati del semestre europeo: settori come i servizi ferroviari e la fornitura di acqua e di energia elettrica richiedono riforme strutturali in alcuni paesi, perché i risultati della valutazione variano considerevolmente tra gli Stati membri.

I miglioramenti sono maggiori per i mercati dei servizi rispetto ai mercati dei beni. I servizi finanziari mostrano i progressi più significativi. È aumentata la fiducia dei consumatori nelle banche, nei fondi pensione privati e nei fondi di investimento. Si può ritenere che le recenti iniziative legislative in settori quali i conti di pagamento e i mutui e l'impegno per garantire l'effettivo rispetto delle norme e a favore di una maggiore sensibilizzazione comincino a dare i loro frutti. Al tempo stesso, tuttavia, i servizi bancari restano il settore, fra i mercati dei servizi, in cui si riscontrano i risultati più negativi.

Le prestazioni sono disomogenee tra Stati membri. Le maggiori differenze tra i paesi dell'UE nella valutazione delle prestazioni dei mercati si registrano nei mercati dei servizi di fornitura di energia elettrica, della fornitura d'acqua, del trasporto ferroviario, dei mutui e dei servizi di telefonia mobile, che, rispetto ai mercati con risultati migliori, sono meno aperti alla concorrenza transfrontaliera.

Le prestazioni sono disomogenee anche tra i mercati. Tra i mercati oggetto dell'indagine, finiscono in coda alla classifica quelli riguardanti i

servizi immobiliari, i mutui, i prodotti d'investimento, le pensioni private e i titoli, i veicoli usati e i prodotti a base di carne.

La valutazione dei consumatori del mercato dei servizi ferroviari è notevolmente migliorata dal 2013. Il funzionamento del mercato dell'energia elettrica non è pienamente soddisfacente. Molti problemi si riscontrano nei mercati delle telecomunicazioni. È in questi settori, tra tutti quelli analizzati, che i consumatori subiscono nel complesso i maggiori danni.

È aumentato il numero di consumatori che hanno cambiato fornitore, un'operazione che in alcuni mercati resta però difficoltosa. Per la prima volta il quadro di valutazione prende in esame anche i motivi che hanno impedito ai consumatori di cambiare fornitore. I risultati indicano che, in molti casi, i consumatori sono ancora preoccupati dalle possibili difficoltà comportate dal cambiamento oppure hanno tentato di cambiare, incontrando ostacoli.

Rispetto ai dati emersi, Věra Jourová, Commissaria per la Giustizia, i consumatori e la parità di genere, dichiara che: *"Il quadro di valutazione di quest'anno conferma che norme favorevoli ai consumatori, riforme del mercato e un'efficace applicazione delle norme a tutela dei consumatori fanno crescere la fiducia dei consumatori. Dobbiamo mantenere questa tendenza incoraggiante, soprattutto nei mercati che presentano risultati al di sotto delle aspettative, quali i settori delle telecomunicazioni e dell'energia. È per questo motivo che i consumatori sono al centro dei progetti prioritari della Commissione, come il mercato unico digitale e l'Unione dell'energia."*

Parte prima

Il settore energetico

1. Il consumatore di energia in Europa

1.1 La performance dei mercati dei consumatori

Dal 2010 la Commissione Europea realizza un monitoraggio¹ dei mercati dei consumatori dell'Unione Europea per misurarne le performance di funzionamento e la capacità di produrre i risultati attesi dai consumatori finali.

La valutazione dei mercati è realizzata mediante la costruzione di un Indice di Performance del Mercato (MPI) calcolato in base a cinque indicatori: *comparabilità* delle offerte presenti sul mercato; *fiducia* nei comportamenti dei fornitori; *aspettative* riposte nel mercato; *il livello di scelta* tra varie offerte/fornitori presenti sul mercato; *problematiche e danni* (percentuale di consumatori che hanno avuto problemi e danni nel mercato). A parte i 5 indicatori, che concorrono a determinare l'indice MPI, il monitoraggio tiene in considerazione ulteriori 2 indicatori: la *propensione dei consumatori a reclamare* a seguito di un disservizio subito e il grado di *facilità/difficoltà dello switching*.

L'indice complessivo (MPI) è misurato su una scala 0-100, mentre i singoli indicatori su scala 0-10. Ovviamente più i valori si avvicinano a 100 (10) più i mercati, nel loro complesso o per il singolo indicatore, denotano performance migliori.

Nel 2015, il valore dell'indice MPI, dell'EU28, relativo a tutti i mercati, è di 79,8 (+2,9 punti rispetto al 2013). In Italia lo stesso indice raggiunge un valore di 77,1 (+2,3 punti rispetto al 2013).

MERCATI	MPI – EU 28		MPI - ITALIA	
	2015	Variazione 2015/2013	2015	Variazione 2015/2013
Tutti	79,8	+2,9	77,1	+2,3
Servizi	78,5	+3,1	75,3	+2,5

¹http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/index_en.htm

Energia elettrica	75,3	+3,8	71,8	+6,4
Gas	78,1	+4,5	72,6	+2,0

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Per quanto riguarda energia elettrica e gas, a livello europeo il punteggio si attesta rispettivamente a 75,3 (+3,8 punti rispetto al 2013) e 78,1 (+4,5 punti rispetto al 2013). Il mercato elettrico, nonostante l'aumento del punteggio rispetto al passato, si attesta alla quart'ultima posizione nell'ambito del mercato dei servizi.

Vediamo di seguito cosa succede a livello di singolo indicatore.

Comparabilità

La capacità di comprendere e confrontare le diverse offerte è importante affinché i consumatori possano compiere scelte informate. La complessità e l'opacità delle caratteristiche del servizio, dei prezzi e delle strategie di marketing possono rendere difficile la scelta dell'offerta migliore, causando ai consumatori un danno individuale, ma riducendo anche la competitività tra i diversi concorrenti e quindi l'efficienza economica complessiva.

Indicatore Comparabilità	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
Valore indicatore	6,7	6,2	7,1	6,4
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	19,3	24,5	14,5	20,3
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	29,3	34,2	30,7	36,7
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	51,4	41,3	54,8	43,0

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Fiducia

Questo indicatore esprime la misura in cui i consumatori ritengono le imprese attive sul mercato partner commerciali affidabili che agiscono nel rispetto delle norme a tutela dei consumatori. La mancanza di fiducia può ridurre la disponibilità dei consumatori ad impegnarsi attivamente nel mercato. È la fiducia a rendere possibile la nascita e lo sviluppo dei mercati; quindi, senza la fiducia dei consumatori non può esserci futuro per un mercato.

Indicatore Fiducia	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
Valore indicatore	6,7	6,1	7,1	6,2
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	19,1	23,2	14,1	21,5
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	31,4	39,9	30,1	40,5
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	49,5	36,9	55,8	38,0

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Aspettative

Questo indicatore esprime la misura in cui i servizi/prodotti offerti in determinati mercati siano all'altezza delle attese dei consumatori. La soddisfazione dei consumatori è considerata un importante fattore predittivo della fedeltà dei consumatori, del passaparola, di ripetute intenzioni di acquisto, ecc.

Indicatore Aspettative	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
Valore indicatore	7,7	7,6	7,9	7,5
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	9,2	7,4	6,2	7,4
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	25,6	33,0	24,9	34,7
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	65,2	59,6	68,9	57,9

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Scelta

La concorrenza dovrebbe incentivare le imprese a fornire ai consumatori ciò di cui necessitano nel modo più efficiente e innovativo possibile, con conseguente riduzione dei prezzi, migliore qualità, nuovi prodotti e una maggiore scelta. Tale indicatore esprime la misura in cui i consumatori sono soddisfatti della possibilità di scelta disponibile nei singoli mercati.

Indicatore Scelta	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
Valore indicatore	6,9	6,6	7,1	6,5
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	16,1	16,4	13,4	17,4
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	30,0	41,0	31,7	42,4
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	53,9	42,6	55,0	40,2

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Danno complessivo

Si configura un pregiudizio a danno dei consumatori quando i risultati del mercato sono inferiori al loro potenziale, con conseguente perdita di benessere per i consumatori. Per misurare l'entità di un danno subito in un mercato bisogna considerare due aspetti: la frequenza delle problematiche e la gravità delle stesse.

Indicatore Esperienza di problemi	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
% di rispondenti che ha sperimentato almeno un problema	10,9	13,4	7,9%	11,1
Variazione 2015/2013	-0,8	-1,1	-0,5	+0,3

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

A chi ha dichiarato di aver sperimentato almeno un problema è stato chiesto se ciò abbia poi comportato un danno economico o di altro genere. In questo caso più è elevato il valore (tra 0 e 10) più si configura un'esperienza negativa.

Indicatore Entità del danno	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
Valore indicatore	6,3	7,1	5,9	5,9
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	24,7	11,6	27,8	24,8
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	34,5	43,6	35,9	38,5
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	40,8	44,8	36,3	36,7

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Come già detto in precedenza, oltre agli indicatori che concorrono alla definizione del Market Performance Indicator (MPI), lo studio esprime delle valutazioni su due ulteriori indicatori: la propensione al reclamo e la facilità/difficoltà di switching.

Reclami

Il fatto che i consumatori reclamino in seguito ad un disservizio è un importante meccanismo di feedback per le aziende, che permette loro di migliorare le prestazioni, e fornisce informazioni utili alle autorità circa l'eventuale necessità di un intervento normativo.

Dallo studio emerge che nel 2015, rispetto al 2013, per la maggior parte dei mercati i consumatori sono stati più propensi a reclamare in caso di disservizio. Ciò può essere interpretato secondo due possibili alternative. Da un lato, il crescente numero di consumatori che reclamano a seguito di un disservizio può suggerire che l'entità del danno ad esso associato sia aumentata. D'altra parte, l'aumento potrebbe essere considerato come una evoluzione positiva della consapevolezza dei consumatori, dal momento che essi difficilmente presentano un reclamo al venditore o ad un terzo soggetto se non ritengono di poter ottenere un risarcimento.

Indicatore Reclami	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
% di rispondenti che ha reclamato a seguito di disservizio	82,6	80,2	83	91,2
Variazione 2015/2013	+9,8	-7,3	+12,8	+2,5

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Per quanto riguarda il canale utilizzato per sporgere reclamo, nella grande maggioranza dei casi è quello della stessa azienda che fornisce il servizio.

Indicatore Canale di reclamo	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
% reclami presentati direttamente al fornitore	70,4	78,4	72,6	89,5
% reclami presentati tramite un soggetto terzo	11,7	6,0	7,9	5,3
% reclami presentati tramite un familiare/amico	32,8	12,2	29,4	9,5

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Switching

Essere in grado di passare facilmente da un fornitore all'altro permette ai consumatori di ottimizzare le proprie scelte e incoraggiare la concorrenza nel mercato.

Indicatore Switching	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
% di rispondenti che dichiarano di aver cambiato fornitore	9,8	13,5	8,5	14,2
Variazione 2015/2013	+2,4	+0,9	+1,0	+3,1

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Detto ciò, è importante non soffermarsi esclusivamente sulla percentuale di consumatori che cambiano fornitore, ma anche su aspetti contestuali quali la facilità/difficoltà del cambio e le ragioni per cui i consumatori non cambiano.

Indicatore Facilità di switching	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
Valore indicatore	7,8	7,7	7,6	7,1
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	10,1	13,0	10,3	12,9
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	21,5	21,5	26,3	25,8
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	68,4	65,4	63,3	61,3

Le motivazioni legate al rifiuto di cambiare fornitore sono relative al mancato interesse al cambio, alle difficoltà del cambio, agli ostacoli incontrati e ad altre circostanze non specificate.

Indicatore Rifiuto dello switching	Mercato elettrico		Mercato del gas	
	UE 28	Italia	UE 28	Italia
% risposte per mancato interesse	69,6%	76,8%	74,5%	79,2%
% risposte perché difficile	9,5%	8,3%	6,6%	6,1%
% risposte per gli ostacoli incontrati	4,9%	1,8%	3,7%	2,8%
% risposte per altri motivi	16,0	13,1%	15,1%	11,9%

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

1.2 Studi e ricerche della CE sulle criticità del mercato energetico

Un mercato interno dell'energia pienamente integrato dovrebbe in primo luogo portare benefici tangibili per i consumatori, i quali rappresentano anche la forza trainante della concorrenza. Il New Deal per i consumatori del luglio 2015 sostiene che i consumatori debbano essere posti al centro di un sistema energetico fiorente e funzionante, superando di fatto gli ostacoli che impediscono loro di svolgere a pieno il proprio ruolo nel nuovo sistema energetico.

A tal proposito, la Commissione europea ha realizzato alcuni studi e ricerche per comprendere al meglio le criticità legate al mercato con cui i consumatori continuano a confrontarsi².

In molti Stati membri persistono scarsa concorrenza, prezzi regolamentati, scarsi incentivi all'efficienza del sistema e difficoltà a cambiare fornitore. Anche negli Stati membri in cui i mercati sono stati liberalizzati la concorrenza è spesso debole, i prezzi sono alti, ed i consumatori restano passivi e con un bassi livelli di fiducia verso i fornitori di energia.

Molti consumatori si trovano in condizioni di povertà energetica o vulnerabilità. Le bollette aumentano in un contesto di stagnazione o addirittura calo dei redditi, e sussistono ancora problemi rispetto alla qualità del patrimonio edilizio. La struttura delle bollette sta cambiando con aumenti delle tasse, delle imposte e dei costi fissi, quali gli oneri di rete. Costi che non possono essere evitati, indipendentemente dalla quantità di energia consumata.

L'attuale organizzazione del mercato non incoraggia o consente comportamenti a basso consumo energetico, nonostante la possibilità di un notevole risparmio che potrebbe ottenersi attraverso la riduzione dei consumi. I consumatori spesso non sono in grado di affrontare i richiesti passaggi o non sono a conoscenza delle scelte a loro disposizione. Inoltre, nonostante la crescente attenzione per le energie rinnovabili e il ruolo dei produttori-consumatori (*prosumers*), ostacoli normativi spesso impediscono ai consumatori di diventare giocatori attivi sul mercato.

² Second consumer market study on the functioning of retail electricity markets for consumers in the EU; Study on consumer vulnerability across key markets in the European Union; Study on Energy Poverty and Vulnerable Consumers in the Energy Sector across the Eu: Analysis of Policies and Measures; Study on the coverage, functioning and consumer use of comparison tools and third-party verification schemes.

I consumatori hanno acquisito più diritti dal recepimento del Terzo Pacchetto Energia e di altre normative energetiche rilevanti, tuttavia si riconosce che i diritti dei consumatori debbano essere ulteriormente rafforzati e che la crescente complessità del mercato vada affrontata.

I risultati degli studi dimostrano che c'è spazio per migliorare la *chiarezza delle fatture* al fine di consentire ad una più alta percentuale di consumatori di capirle e fare le scelte migliori in termini di fornitori/offerte, incentivando in tal modo la concorrenza nel mercato.

Inoltre, la fatturazione regolare e la disponibilità dei dati sui consumi reali possono aiutare i consumatori a pianificare le proprie spese e incoraggiarli ad essere più attivi nel controllo dei livelli di consumo (es. investire in elettrodomestici ad alta efficienza energetica, ecc.).

Sul fronte *scelta e comparabilità* emerge una grande disparità nelle informazioni garantite dai siti web aziendali rispetto a quelle fornite dai servizi cliente (generalmente quest'ultimi forniscono informazioni più precise). L'implicazione è che i siti web aziendali potrebbero essere migliorati per garantire ai consumatori il facile accesso ad informazioni accurate sui loro diritti, come ad esempio la possibilità di cambiare fornitore senza costi aggiuntivi.

Il 64% degli intervistati che ha effettuato una comparazione delle tariffe, ha utilizzato uno strumento di comparazione web. Rispetto a tali strumenti si evince però una mancanza di trasparenza su alcuni aspetti quali ad esempio le loro fonti di reddito, le relazioni con i fornitori, ecc., che rischia di avere un impatto negativo sulla fiducia dei consumatori.

La maggior parte degli Stati membri affronta il concetto di *consumatore vulnerabile* attraverso misure di politica sociale. A supporto della povertà energetica e della vulnerabilità sono disponibili ad esempio, interventi finanziari e investimenti in efficienza energetica.

I risultati dello studio sulla vulnerabilità dimostrano che i consumatori possono essere vulnerabili per una serie di ragioni, tra cui le asimmetrie informative (difficoltà di confronto delle offerte, ecc.). Quasi la metà degli intervistati non è ricorsa ad una comparazione delle offerte di energia a causa, tra l'altro, delle difficoltà ad effettuare il confronto. Inoltre, alcuni intervistati non hanno la possibilità di cambiare offerta/fornitore in quanto vivono in alloggi in affitto e la scelta è gestita dal padrone di casa.

Anche le pratiche commerciali scorrette possono aumentare i livelli di vulnerabilità, soprattutto in presenza di bassi livelli di istruzione, età avanzata o di cittadini stranieri.

1.3 Conclusioni dalla CEER Costumer Conference 2016

L'annuale Customer Conference è dedicata al focus sui consumatori nell'ambito delle attività del CEER³. Lo scopo è quello di rafforzare ulteriormente la collaborazione tra le autorità nazionali di regolamentazione e le associazioni dei consumatori e scambiare opinioni ed esperienze con le parti interessate sulle più importanti questioni relative ai consumatori.

Il titolo del focus 2016 è "*I consumatori come attori chiave del mercato dell'energia*". I partecipanti hanno esplorato le modalità con cui gli stessi consumatori possono contribuire alla transizione energetica assumendo un ruolo più attivo nel mercato. L'evento è stato strutturato in tavole rotonde interattive incentrate su tre passaggi fondamentali: l'ascolto dei consumatori; l'empowerment dei consumatori; il coinvolgimento attivo dei consumatori come attori del mercato energetico.

A conclusione dei lavori sono venute fuori alcune considerazioni e linee di azione future di seguito sintetizzate.

Le Autorità e le organizzazioni dei consumatori devono educare e informare i consumatori per far capire loro che possono trarre vantaggi da un ruolo di attore sul mercato dell'energia e dall'adozione di nuovi comportamenti. Lo switching ad esempio, è nel loro interesse ma solo il 30% dei consumatori di energia elettrica e il 26% nel settore del gas sono interessati ad esso. C'è sicuramente più lavoro da fare.

Una volta ben informati, i consumatori dovrebbero impegnarsi nel mercato, cogliendo le opportunità legate ai nuovi servizi e alle nuove tecnologie, ma anche solo essendo attivi rispetto alle proprie bollette, allo switching, ecc. Se il coinvolgimento avviene attraverso le nuove tecnologie, siamo di fronte a consumatori con maggiori poteri che potrebbero beneficiare dell'auto-produzione di energia per i propri consumi e/o rivenderla sulla rete, che potrebbero essere alla guida di veicoli elettrici, dotati di batterie per lo stoccaggio della propria energia. In ogni caso, i consumatori devono beneficiare della concorrenza di mercato.

³ Council of European Energy Regulators

Mercati flessibili devono essere progettati intorno alle esigenze dei consumatori. Tuttavia i consumatori meno flessibili, non devono essere penalizzati. È proprio come la rivoluzione di Internet, ci vuole tempo per essere attivi e non bisogna costringere tutti i consumatori ad andare in quella direzione nello stesso momento e allo stesso ritmo.

Gli strumenti a disposizione dei consumatori dovrebbero essere utili e facili da usare: le bollette (che sono in testa alle denunce registrate in tutto il mondo) dovrebbero essere più chiare. La complessità dovrebbe essere il nemico da vincere al fine di incrementare l'attività e l'impegno dei consumatori. Occorre sviluppare strumenti di confronto dei prezzi trasparenti e facili da usare. Altri strumenti dovrebbero consentire ai consumatori di gestire i propri consumi e spingerli verso nuovi comportamenti di consumo. Sia i responsabili politici che le autorità di regolamentazione devono adoperarsi affinché ciò avvenga.

Le città, i comuni e i sindaci avranno un ruolo chiave nel consentire una rapida transizione. Tuttavia esisteranno e coesisteranno diversi livelli di empowerment anche a seconda della comunità cui si appartiene.

Occorre adattare i diritti dei consumatori alle nuove realtà, come la digitalizzazione, le offerte combinate di fornitura e *demand response*, lo sviluppo dei veicoli elettrici e delle strutture di ricarica, ecc. Ciò implica l'estensione delle regole rispetto alla protezione dei dati, alla proprietà dei dati, alla tutela della privacy nel campo dell'energia. Dal punto di vista dell'autorità, ciò implica una maggiore cooperazione e legami con le altre autorità competenti al fine di garantire un adeguato livello di protezione ai consumatori in questo ambiente in continua evoluzione.

La regolamentazione dovrebbe avvicinarsi ai consumatori e consentire l'innovazione nel loro interesse. La regola dovrebbe essere una regolamentazione efficace e, naturalmente semplice:

- Per preannunciare i cambiamenti del mercato/nuovi modelli di business nel corso delle consultazioni delle parti interessate. Vi è una sfida e una necessità di flessibilità e accessibilità alla regolamentazione.
- Per definire il giusto quadro normativo sufficiente a permettere l'innovazione, la concorrenza e l'empowerment dei consumatori. Deregolamentazione contro eccesso di regolamentazione: è fondamentale trovare il giusto equilibrio.

Il nuovo modello di mercato dell'energia dovrebbe consentire una situazione win-win tra gli attori del mercato (come DSO) e i consumatori nel loro ruolo attivo (come prosumer, auto-generatori, auto-consumatori).

Ulteriori lavori su questi temi saranno sicuramente necessari. La transizione è in corso e anche se molti ruoli sono mutevoli e in continua evoluzione nel mercato, la cosa certa è che essa deve essere soprattutto centrata sul consumatore.

A tal proposito il CEER ha annunciato l'avvio del progetto PEER – una partnership per il rafforzamento dei diritti energetici. Riunendo nell'interesse del consumatore tutte le autorità competenti (come Ombudsmen, Autorità per la protezione dei dati, Autorità di regolamentazione delle telecomunicazioni), sotto la guida di CEER, questo progetto consentirà una maggiore cooperazione tra le autorità intersettoriali e contribuirà alla definizione unitaria degli obiettivi europei di una Unione Energetica e di un Mercato Unico Digitale nell'interesse del consumatore.

2. Il consumatore di energia in Italia

2.1 Il superamento del mercato tutelato dell'energia

L'ultimo anno si è caratterizzato per l'acceso dibattito sul superamento della disciplina transitoria della «maggior tutela», introdotto dalla Legge annuale per il mercato e la concorrenza (di seguito DDL concorrenza).

Con questa frase aprivamo lo stesso capitolo della passata edizione del rapporto. Frase rimasta attuale anche nella presente edizione visto che al momento in cui essa viene stampata l'iter del DDL concorrenza, iniziato nell'aprile 2015, non si è ancora concluso e tutto fa presagire che non verrà ripreso prima del referendum del prossimo 4 dicembre.

In attesa dell'esito del ddl, l'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico (di seguito AEEGSI) ha definito, per la fornitura elettrica, il funzionamento della *Tutela SIMILE*⁴, uno strumento per accompagnare il consumatore domestico o piccola impresa verso forme tipiche del Mercato Libero, l'unica modalità di fornitura che rimarrà in vigore quando termineranno i regimi di tutela dei prezzi, il cui termine sarà deciso nel DDL Concorrenza, in fase di approvazione in Parlamento, e ad oggi previsto nel corso del 2018.

L'adesione alla Tutela Simile (da gennaio 2017), possibile fino al termine della Maggior Tutela (come sarà definito dal DDL concorrenza), sarà volontaria e l'offerta potrà essere proposta dai venditori del mercato libero in possesso di specifici requisiti, di solidità economica e finanziaria, di onorabilità e di natura operativa. Dovranno inoltre aver servito almeno 100 mila clienti di energia elettrica o gas di piccola dimensione, o 50 mila soli elettrici, ed è previsto un numero massimo di clienti che il singolo fornitore potrà servire in Tutela Simile (500 mila).

Potranno sottoscrivere il contratto, di durata annuale, tutti i consumatori ancora in Maggior Tutela, o quelli che ne avrebbero diritto in caso di attivazione di una nuova fornitura o richiesta di voltura. I clienti potranno accedere alla Tutela Simile esclusivamente attraverso un portale web, gestito dall'Acquirente Unico nell'ambito del Sistema Informativo

⁴ Con delibera 369/2016/R/eel

Integrato, che raccoglierà le offerte, mettendo il cliente in contatto diretto con il potenziale venditore, senza costi di intermediazione o di vendita a distanza. Il contratto standard, redatto rispettando le condizioni minime definite dall'Autorità, avrà ad oggetto esclusivamente la fornitura di energia elettrica, senza ulteriori servizi.

Il prezzo applicato al cliente sarà del tutto comparabile al prezzo del servizio di Maggior Tutela, entrambi aggiornati trimestralmente. Il risparmio di spesa del cliente in Tutela Simile sarà legato alla presenza di un bonus una tantum sulla prima fattura, definito da ciascun fornitore per ogni tipologia di cliente (famiglie o piccole imprese).

Sono previste delle condizioni generali contrattuali che ciascun venditore deve adottare. Tali condizioni sono state definite con l'obiettivo di standardizzare il contratto di Tutela SIMILE e di facilitare per tanto la comparazione per il singolo cliente finale. Il contratto di Tutela SIMILE ha durata di un anno (non può contenere clausole di rinnovo automatico o proroga) e ha ad oggetto la sola fornitura di energia elettrica (non possono essere contemplati servizi o promozioni aggiuntivi). Entro il terzo mese antecedente la scadenza del contratto di Tutela SIMILE, il cliente finale riceve dal proprio fornitore un'apposita comunicazione scritta in cui viene indicato:

- la data in cui il contratto di Tutela SIMILE giunge a termine;
- che è possibile aderire ad un'offerta di mercato libero con il medesimo fornitore o con un altro fornitore liberamente scelto dal cliente;
- che in caso di mancata conclusione di un contratto di mercato libero, al cliente saranno applicate le condizioni contrattuali ed economiche di mercato libero definite secondo quanto indicato dall'Autorità.

La Maggior Tutela è anch'essa in corso di revisione, al fine di renderla coerente con il ruolo di servizio universale che è destinata ad assumere, cioè un servizio di sola garanzia della continuità del servizio.

Per i clienti ci sarà anche la possibilità di accedere alla Tutela Simile mediante l'intermediazione di *soggetti facilitatori*, con il compito di informare e semplificare l'accesso alla Tutela Simile attraverso il portale web, ruolo che potranno ricoprire le Associazioni dei consumatori o quelle di categoria della piccola media impresa.

2.2 Aziende libere di innovare e consumatori liberi di scegliere

Questo il messaggio del *Manifesto per l'energia del futuro*, un'idea di percorso sostenuta da cinque associazioni dei consumatori⁵ e da quattro aziende⁶. Il manifesto parla di un mercato energetico che abbia come protagonista principale il consumatore, fornendogli la possibilità di accedere alla fornitura dei servizi a prezzi equi e l'opportunità di auto-produrre la propria energia, e indirizzandolo verso scelte responsabili in termini sociali ed ambientali.

Il Manifesto rappresenta dunque un percorso che si in strada principalmente attraverso i concetti di risparmio economico, risparmio energetico, innovazione e modernizzazione del sistema e potenziamento degli strumenti di tutela per le fasce più vulnerabili della popolazione ed è finalizzato alla individuazione di nuove soluzioni e/o proposte da portare all'attenzione degli interlocutori interessati.



⁵ Adiconsum, Altroconsumo, Cittadinanzattiva, Movimento Consumatori e Movimento Difesa del Cittadino.

⁶ Edison, Engie, E.on, Sorigenia.

Dal punto di vista di chi scrive, i presupposti di tale percorso sono essenzialmente tre:

1. Completamento dell'iter parlamentare del *DDL concorrenza* con specifico riferimento al completamento del processo di liberalizzazione del mercato dell'energia;
2. Il passaggio da un concetto di consumatore passivo ed inconsapevole ad un concetto di *consumatore protagonista* e capace di fare scelte consapevoli sul mercato, se ovviamente dotato di tutte le informazioni e gli strumenti atti allo scopo;
3. La precisazione che superamento della *tutela* di prezzo non significa superamento del sistema di tutele a cui il consumatore ha diritto e che dovranno invece essere rafforzate.

Rispetto al DDL concorrenza, di cui si attende l'esito, riteniamo positivo il fatto di aver ancorato il rispetto delle pre-condizioni (operatività del portale informatico – rispetto delle tempistiche di switching – rispetto delle tempistiche di fatturazione e conguaglio – operatività del SII – implementazione del brand unbundling) alla data di completa apertura del mercato e non il contrario. Dovrebbe così realizzarsi con tempi certi e non rinviabili la risoluzione di criticità che affliggono da svariati anni i clienti di entrambi i mercati (libero e tutelato).



Consumatori consapevoli e protagonisti delle scelte significa anche consumatori con maggiori poteri. In tema di risparmio economico chiaramente parte delle possibilità dipenderà dalle offerte che le aziende saranno in grado di porre sul mercato, ma tanto sarà dovuto anche ai comportamenti dei singoli consumatori che potranno scegliere di acquistare prodotti ad elevata efficienza energetica per le proprie abitazioni (risparmiando anche circa €500 anno); comparare in modo semplice ed immediato le diverse offerte presenti sul mercato e passare in modo facile e veloce da un fornitore ad un altro più conveniente; essere un consumatori smart che colgono i segnali di prezzo e decidono di utilizzare l'energia nelle fasce orarie o singole ore in cui costa di meno; potranno produrre autonomamente la propria energia risparmiando in bolletta e addirittura guadagnando reimmettendo in rete l'energia auto-prodotta e non utilizzata.

Chiaramente tali possibilità saranno fortemente legate agli investimenti per la modernizzazione delle reti (smart grid), l'introduzione dei misuratori intelligenti (smart meter) e altre innovazioni tecnologiche che consentano flussi di dati su costi e consumi in tempo reale.

Ancora, potrà fare scelte come consumatore singolo o in forma associata attraverso gruppi di acquisto collettivi con più ampi poteri negoziali nei confronti dei fornitori.



Dovrà essere un consumatore accorto a non sprecare energia. Elevanti percentuali di energia domestica vengono sprecate non per la mancanza di dotazioni tecnologiche efficienti ma perché ad esempio si lasciano le luci accese in locali vuoti, aria condizionata accesa anche se in casa non c'è

nessuno, ecc. Miliardi di euro annui sprecati in energia che non contribuisce al nostro benessere ma che invece influisce negativamente su ambiente e cambiamenti climatici. Quindi, al di là della sostituzione delle fonti fossili con risorse più sostenibili (chiaramente fondamentale), la principale risorsa che può portare ad un futuro sostenibile è l'essere umano, mediante l'adozione di comportamenti di consumo consapevoli e responsabili.

Tutele dei consumatori: consumatori consapevoli dei propri diritti e della possibilità di reclamare e porre in essere tutte le misure necessarie a garantirne il rispetto e/o il ripristino.

A tal proposito si ribadisce ancora una volta e per concludere, che la tutela dei diritti dei consumatori non potrà subire alcuna modifica al ribasso ma al contrario le attese sono quelle di rafforzarla mediante l'individuazione di ulteriori misure che potranno scaturire dal confronto costruttivo tra associazioni e aziende che attualmente sottoscrivono il presente Manifesto e di quelle che in futuro vorranno farlo, se ne condivideranno lo spirito ed i principi che lo animano.

2.3 Dati di struttura del mercato: produzione, distribuzione e vendita

Energia elettrica

Nel 2015 la produzione lorda di energia elettrica è stata di circa 282 mila GWh, pressoché invariata rispetto al 2014 (280 mila GWh), a fronte di un aumento dei consumi finali dell'1,3% nello stesso periodo. Il 22% dei consumi è assorbito dal mercato domestico.

La fonte principale di produzione continua ad essere quella termoelettrica (60%) in aumento del 9% circa rispetto al 2014.

La produzione da fonti rinnovabili rappresenta il 39% (-9% circa rispetto al 2014). Il 40% della produzione da fonte rinnovabile proviene dall'idrico, segue la produzione da fotovoltaico (23%), quella da biomasse e rifiuti (18%), da fonte eolica (13%) e infine quella geotermica (6%).

Le società di distribuzione operanti sul territorio nazionale sono 137 ma Enel Distribuzione da sola copre oltre l'85% dei punti di prelievo.

Al 31 dicembre 2015, su oltre 29 milioni di punti di prelievo relativi ai clienti domestici, il 68,4% (-4,2% rispetto al 2014) è servito in maggior tutela.

La percentuale di clienti domestici che ha cambiato fornitore è dell'8,1% (rispetto all'8,1% del 2014) in termini di punti di prelievo, corrispondente a una quota di energia che ha superato il 10%.

Nel caso del mercato libero, senza distinzione per tipologia di cliente, la quota di mercato più elevata in termini di volumi erogati appartiene a Enel (18,1%), segue Edison (8,9%) e quindi Eni (5,4%).

Nel quarto trimestre 2016, il prezzo di riferimento per l'energia elettrica di un cliente domestico tipo⁷ risulta di 18,46 centesimi di euro per kilowattora, per una spesa annua di €499 con una riduzione dell'1,2% rispetto allo stesso periodo del 2015 (spesa annua €505).

Il 25% della spesa è imputabile agli oneri di sistema. Circa l'84% degli oneri di sistema è rappresentato dagli incentivi alle fonti rinnovabili e assimilate.

Gas naturale

Il sistema nazionale del gas è alimentato prevalentemente con gas di importazione (90,6%), prodotto in Paesi stranieri (nell'ordine Russia, Algeria, Libia, Olanda, Olanda, Qatar, Norvegia, altri) e importato per mezzo di gasdotti internazionali o trasportato via mare come Gnl e importato tramite terminali di rigassificazione.

Nel 2014, rispetto al 2013, i consumi del settore residenziale e terziario sono diminuiti di oltre il 17%.

Il 28,5% del gas è destinato all'industria, il 26% ai consumi domestici, il 32,5% alla generazione elettrica, l'11% al terziario ed il restante 2% ad attività di servizio pubblico.

Il principale operatore del trasporto, Snam Rete Gas, possiede il 93,4% delle reti.

Nel 2015 i distributori autorizzati sul territorio nazionale risultano essere 228 ma, in base ai volumi distribuiti, oltre il 60% delle quote di mercato appartiene a 5 società: Snam (24,8%), 2I Rete Gas (17,1%), Hera (8,8%), A2A (5,9%) e Iren (4,2%).

Al 31 dicembre 2015, su circa 20 milioni di punti di prelievo relativi ai clienti domestici, il 67,3% (-7,8% rispetto al 2014) appartiene al mercato tutelato mentre il restante 32,7% (+16,3% rispetto al 2014) appartiene al mercato libero.

Il mercato della vendita finale resta ancora molto concentrato nonostante l'elevato numero di venditori presenti e i primi tre gruppi

⁷ Famiglia residente con consumi pari a 2.700 kWh/anno e potenza pari a 3 kW

societari (Eni, Edison, Enel) detengono il 45% (nel 2014 era il 46%) dei volumi erogati.

Nel quarto trimestre 2016, il prezzo di riferimento del gas naturale di un cliente domestico tipo⁸ risulta di circa 71,91 centesimi di euro per una spesa annua di € 1.033, inferiore dell'8% rispetto allo stesso periodo del 2015 (spesa annua € 1.123).

⁸ Famiglia con consumi annui pari a 1.400 standard metri cubi di gas.

3. Il punto di vista dei consumatori

3.1 I settori maggiormente segnalati

Le segnalazioni giunte in tema di energia nel 2015 rappresentano il 21,7% delle segnalazioni totali (9.188) raccolte dal PiT Servizi.

Il 66,4% di esse riguardano il servizio elettrico ed il rimanente 33,6% il servizio gas.

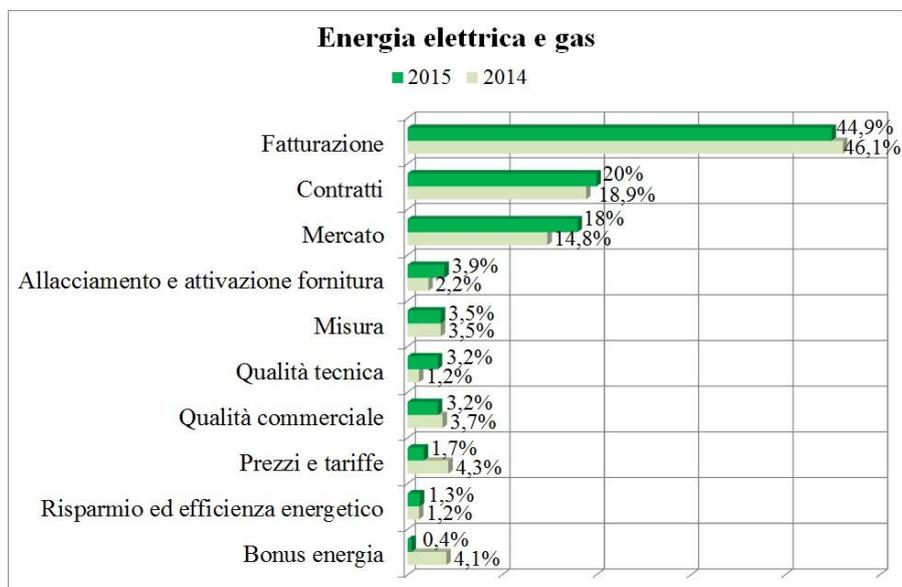
Energia	2015	2014
Energia elettrica	66,4%	74,2%
Gas	33,6%	25,8%
Totale	100%	100%

Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

3.2 Energia e segnalazioni dei cittadini. Dati aggregati

L'analisi dei dati aggregati per il servizio elettrico ed il servizio gas denota un complesso di voci sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente.

Al primo posto si confermano le problematiche inerenti la «fatturazione» (44,9%), in calo di 1,2 punti percentuali rispetto al 2014, in particolare dovute ai conguagli; alla presenza di consumi stimati e alla fatturazione irregolare o errata.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

Sul punto, ci preme sottolineare la corrispondenza dei dati forniti dai reclami gestiti dallo Sportello per il consumatore di energia (2015 – 2014) con quelli di Cittadinanzattiva, che vedono confermata al primo posto della graduatoria la fatturazione.

Segnalazioni giunte allo Sportello per il consumatore	2015	2014
Fatturazione	30%	31%
Contratti	24%	22,5%
Mercato	18%	15%
Bonus	15%	19%
Allacciamenti/lavori	4,0%	4,5%
Qualità tecnica	2,0%	1,5%
Misura	2,0%	2,0%
Prezzi e tariffe	1,5%	1,5%
Prosumers	1,5%	1,0%
Qualità commerciale	1,0%	1,0%
Non competenza	1,0%	1,5%
Totale	100%	100%

Fonte: Cittadinanzattiva su dati Sportello per il consumatore

La macro area «contratti» riguarda il 20% delle segnalazioni, rispetto al 19% del 2014.

Vi rientrano soprattutto le criticità in tema di voltura/subentro, di distacchi o riduzione di potenza a seguito di morosità (o falsa morosità), di cessazione della fornitura.

Le segnalazioni inerenti il «mercato» (18%), in aumento rispetto al 2014, riguardano in primis la violazione del codice di condotta commerciale.

Alla categoria «Allacciamento e attivazione fornitura» (3,9%) in aumento rispetto all'anno precedente, appartengono tutti i disservizi relativi ai ritardi nell'esecuzione dei lavori e attivazione del servizio, ed alla messa a disposizione del preventivo.

La «misura» (3,5%), riguarda il mancato funzionamento del contatore, la verifica e la sostituzione del contatore. In questi casi il consumatore che si rivolge al PiT:

- contesta la ricostruzione dei consumi;
- segnala di non aver ricevuto l'avviso e quindi non aver presenziato alla sostituzione del contatore;
- lamenta la mancata verifica del contatore nonostante le richieste rivolte al distributore locale.

Le segnalazioni dei cittadini per la «Qualità tecnica» (3,2%) fanno riferimento alle interruzioni del servizio e agli sbalzi di corrente, in particolare, nei periodi estivi.

La «qualità commerciale» (3,2%) riguarda i livelli di assistenza forniti dal servizio Clienti con particolare riferimento ai tempi di risposta ai reclami o alle richieste di rettifica fatturazione.

La maggior parte degli utenti evidenzia che:

- il Servizio clienti non ha le stesse informazioni in possesso di altri uffici interni all'Azienda, a causa del mancato dialogo tra gli stessi;
- la presenza di Call center aventi sede all'estero rende difficile la comunicazione.

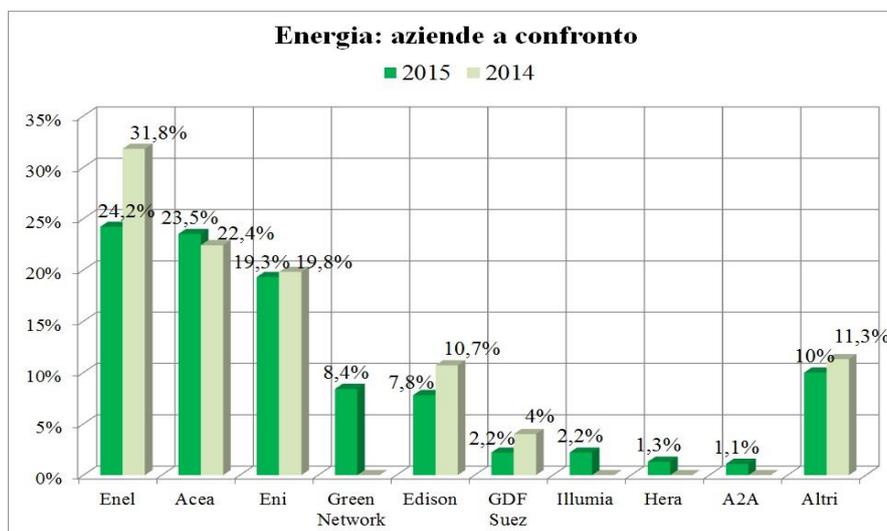
Le segnalazioni per «prezzi e tariffe» (1,7%) riguardano il costo di fornitura di energia elettrica e gas e richieste di informazioni per reperire offerte più convenienti o ridurre i consumi.

La voce «Risparmio ed efficienza energetica» (1,3%) riguarda le agevolazioni previste dal conto energia.

Le segnalazioni per il «bonus» (0,4%) sono relative a richieste d'informazioni per accedere alla misura, da parte di chi ha problemi finanziari o è disoccupato e non riesce a pagare le bollette. Oppure, se la richiesta è già stata presentata, come chiederne il rinnovo.

3.3 Energia e segnalazioni dei cittadini: aziende a confronto

I cittadini che si sono rivolti al servizio PiT, in tema di energia, hanno riscontrato delle problematiche verso le aziende di seguito descritte.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2015

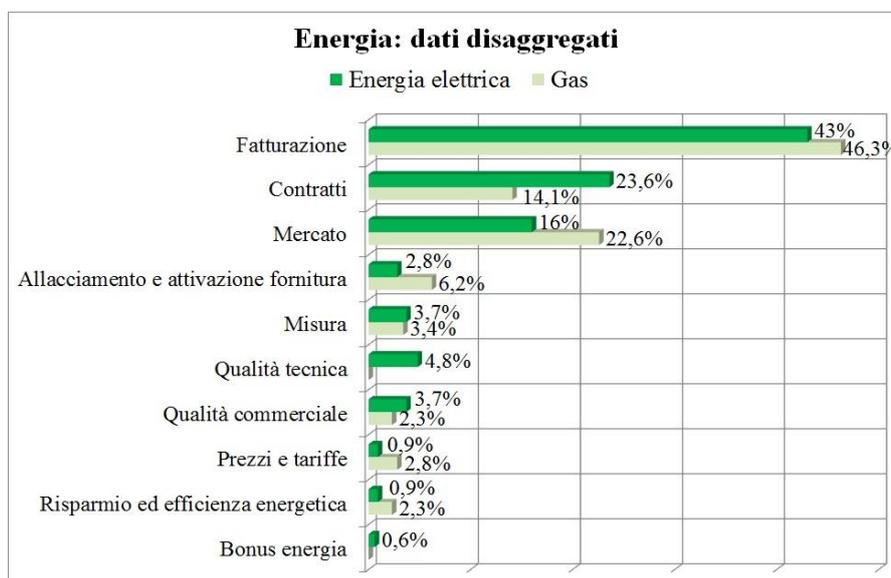
Nella tabella che segue viene indicata per le prime 5 aziende, la ripartizione delle segnalazioni per tipologia di criticità riscontrata.

Energia: aziende a confronto	Enel	Acea	Eni	Green Network	Edison
Fatturazione	41,5%	56,2%	67,8%	0,0%	62,8%
Contratti	18,9%	21,9%	10,3%	2,6%	22,8%
Mercato	14,2%	6,7%	11,5%	94,7%	11,6%
Allacciamento e attivazione fornitura	7,5%	2,9%	8,0%	0,0%	0,0%
Misura	4,7%	4,8%	1,3%	2,7%	0,0%
Qualità tecnica	9,4%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Qualità commerciale	2,8%	6,5%	1,1%	0,0%	2,8%
Risparmio ed efficienza energetico	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

3.4 Energia elettrica e gas: dati disaggregati

L'analisi dei dati disaggregati per l'energia elettrica e gas evidenzia maggiori percentuali di problematiche per la fatturazione, i contratti ed il mercato in entrambi i settori. Di conseguenza di seguito ci si soffermerà su queste tre aree critiche.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

3.4.1 La fatturazione

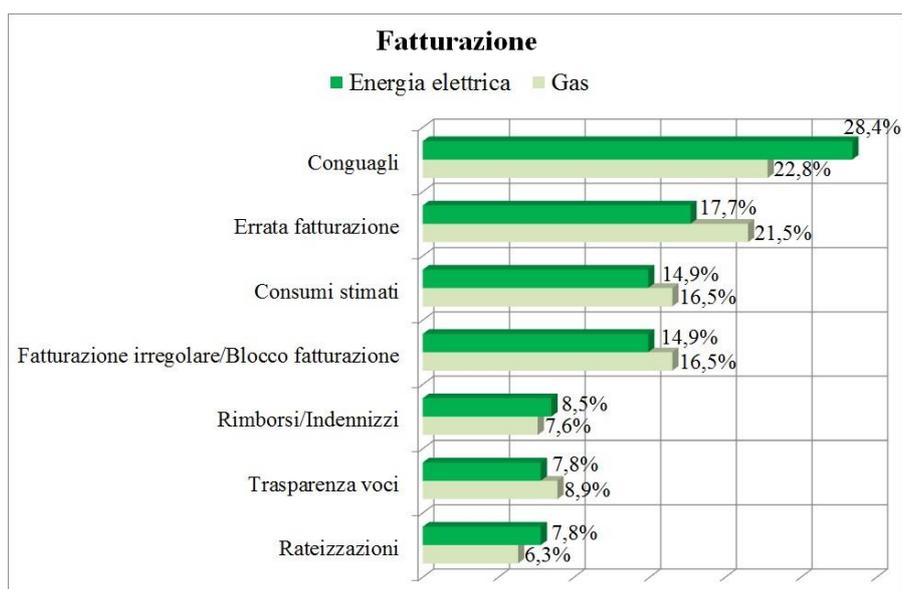
Anche quest'anno il primato delle criticità segnalate dai cittadini è detenuto dalla fatturazione.

Al primo posto si confermano i *conguagli*, in lieve diminuzione per l'energia elettrica (-2,3% rispetto al 2014) e in lieve aumento per il gas (+2,2% rispetto al 2014).

Si tratta di casi frequenti in cui vengono recapitate bollette di gas e/o luce di importo elevato (o molto elevato) per conguagli risalenti anche a molti anni prima. Molto spesso, il conguaglio è dovuto all'inadempimento del distributore o del venditore, che rispettivamente, ha omesso di effettuare le letture periodiche del contatore oppure non ha emesso le bollette con la regolare periodicità prevista.

Talvolta, il conguaglio presenta un errore di lettura rilevata che, se riferito all'attivazione del contratto, essendo trascorsi anni, è difficile correggere.

Si tratta in ogni caso di un disservizio che persiste da anni e che comporta pesanti conseguenze per gli utenti, che si ritrovano a dover pagare, in unica soluzione, bollette così elevate da non potervi far fronte e in alcuni casi incontrano difficoltà ad ottenere un piano di rateizzazione sostenibile e adeguato alla propria situazione economica.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

I casi di *errata fatturazione* sono in lieve aumento in entrambi i settori (+1,2% per energia elettrica e +0,9% per il gas) e sono riconducibili ad esempio ad errori nella misura dei consumi o trascrizione delle letture, a richieste di pagamenti non dovuti in quanto già effettuati, a scambi di POD/PDR.

Più o meno stabili rispetto al 2014, le segnalazioni sui *consumi stimati* continuano a riguardare i casi in cui nonostante la presenza di contatori elettronici (in teoria tele letti) o l'esequimento dell'autolettura continuano ad arrivare bollette con consumi presunti e non effettivi (sovrastimati o sottostimati).

I casi di *fatturazione irregolare/mancata fatturazione* fanno registrare invece un considerevole aumento rispetto alla passata annualità (+6,9% nel

caso dell'energia elettrica e +0,6% nel caso del gas) e costituiscono da parte di chi la subisce un alert sulla possibilità di ricevere future bollette di importo considerevole.

Seguono infine le segnalazioni sulla *trasparenza delle voci* in bolletta, in calo rispetto al 2014 (-5,2% per l'energia elettrica e -14,9% per il gas) e quelle legate alle difficoltà di vedersi riconosciuto ed erogato lo spettante indennizzo/rimborso (voce stabile rispetto al passato).

In contrasto a problematiche come quelle precedentemente enunciate è intervenuta l'Antitrust, nello scorso maggio, chiudendo i procedimenti istruttori avviati nel luglio 2015 e sanzionando 4 aziende.

Provvedimenti Antitrust di maggio 2016

Enel Energia: sanzione di € 5.605.000 per:

A) Inadeguata gestione delle istanze e delle comunicazioni di clienti finali riguardanti la fatturazione dei consumi di elettricità e/o gas naturale -in particolare, la fatturazione di importi erronei o non correttamente stimati, l'emissione e le modalità di pagamento di fatture di importi anormalmente elevati (a causa di conguagli pluriennali, blocchi di fatturazione o rettifiche tardive dei dati di misura), nonché i malfunzionamenti del processo di fatturazione -a fronte del contemporaneo avvio o prosecuzione delle attività di riscossione (sollecito, messa in mora e al distacco, talvolta senza preavviso) delle fatture oggetto di tali istanze e comunicazioni.

B) Mancata o ritardata restituzione di importi dovuti a vario titolo ai clienti finali;

C) Addebito degli interessi di mora per tardivo pagamento, anche in caso di bollette recapitate in ritardo o non recapitate.

Acea Energia: sanzione di € 3.600.000 per:

A) Inadeguata gestione delle istanze degli utenti riguardanti la fatturazione di consumi di elettricità e gas: mancato o tardivo riscontro non risolutivo e avvio o prosecuzione dell'azione di riscossione nelle more della trattazione delle suddette istanze.

B) Frapposizione di ostacoli alla restituzione dei crediti maturati dagli utenti.

Eni Spa: sanzione di € 3.600.000 per:

A) Inadeguata gestione delle istanze e delle comunicazioni di clienti finali riguardanti la fatturazione dei consumi di elettricità e/o gas naturale -in particolare, la fatturazione di importi erronei o non correttamente stimati, l'emissione e le modalità di pagamento di fatture di importi anormalmente elevati (a causa di conguagli pluriennali, blocchi di fatturazione o rettifiche tardive dei dati di misura) nonché dei malfunzionamenti del processo di fatturazione e recapito -a fronte del contemporaneo avvio o prosecuzione delle attività di riscossione (sollecito, messa in mora e distacco, talvolta senza preavviso) delle fatture oggetto di tali istanze e comunicazione.

B) Mancata o ritardata restituzione di importi dovuti a vario titolo ai clienti finali.

Edison: sanzione di € 1.725.000 per:

A) Inadeguata gestione delle istanze e delle comunicazioni riguardanti la fatturazione dei consumi di elettricità e/o gas naturale –riguardanti, in particolare (i) la fatturazione di importi erronei o non correttamente stimati, anche in presenza di autoletture dei clienti, (ii) l’emissione e le modalità di pagamento di fatture di importi anormalmente elevati (a causa di conguagli pluriennali, blocchi di fatturazione o rettifiche tardive dei dati di misura), (iii) richieste di pagamento di importi già pagati ma non registrati a seguito di malfunzionamenti del processo di incasso delle fatture o altre disfunzioni dei processi di gestione -, a fronte del contemporaneo avvio o prosecuzione delle attività di riscossione (sollecito, messa in mora e distacco, talvolta senza adeguato preavviso) delle fatture oggetto di tali istanze e comunicazioni;

B) Mancata o ritardata restituzione di importi dovuti a vario titolo ai clienti finali.

Segnalazione su conguaglio prescritto

- La signora Paola riceve il conguaglio di €1.455 per consumi rilevati dal 12.3.10 al 28.2.13 (data cessazione), di cui consumi prescritti dal 12.3.10 al 18.2.11. Invia il reclamo al fornitore, senza esito, e chiede il ricalcolo della fattura e lo storno dei consumi prescritti, con l’eventuale rateizzazione sul dovuto.
- *Mediante procedura di conciliazione vengono stornati gli importi prescritti e si ottiene un piano di rientro dell’importo residuo in 12 rate bimestrali da € 100 senza interessi.*

Segnalazione su conguaglio insostenibile

- Il legale rappresentante di una gastronomia “utenza usi diversi BT, 72 KW” riceve un conguaglio di circa €56.000 insostenibile e in parte prescritto, in quanto addebita consumi dal 01/01/2008 al 28/2/13, più interessi di mora per € 574. Viene inoltrato un reclamo al fornitore, nel quale si evidenzia di aver inviato numerosi solleciti dal 2012 e reclami per il ripristino della fatturazione bloccata e che il conguaglio essendo troppo elevato potrebbe essere causa di cessazione dell’attività commerciale.
- *Mediante procedura di conciliazione si ottiene il ricalcolo della fattura per la parte prescritta ed un piano di rientro in 27 rate mensili senza interessi di dilazione.*

Segnalazione su consumi sovrastimati

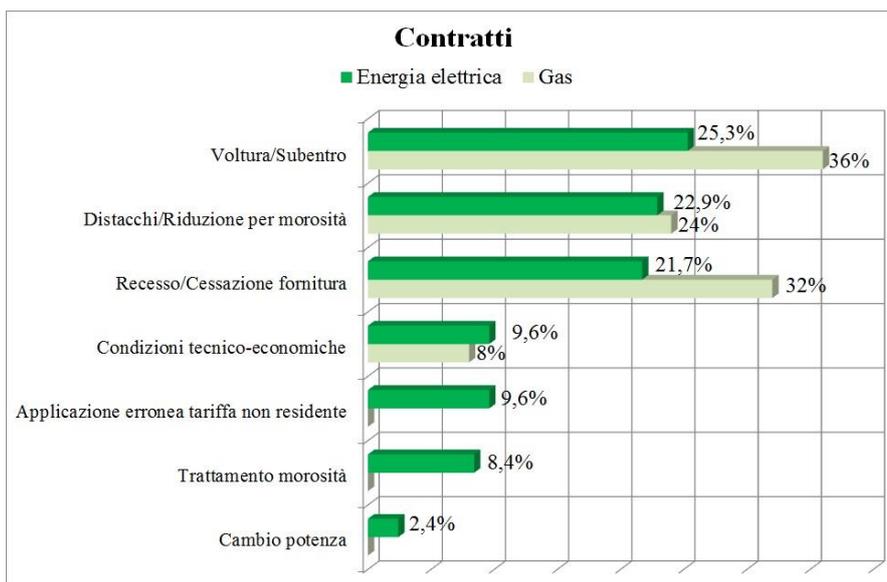
- Il Sig. Andrea riceve fatture per importo complessivo di €1.900 contenenti consumi sovrastimati riferiti al 2011 e 2012. Reclama più volte negli ultimi anni, chiede la rettifica secondo l’autolettura al 15/10/12 di 3935,88 kwh e la verifica del contatore che, il 30/1/13, era stato sostituito per malfunzionamento.
- *Mediante procedura di conciliazione viene confermata la rettifica dei dati di consumo da parte del distributore, per circa 6000 kwh da restituire e, l’operatore s’impegna ad emettere una nota di credito corrispondente.*

Segnalazione su errata fatturazione

- La Sig.ra Katia riceve un conguaglio di €. 5.075 con 26.930 kwh errati per un anno e mezzo di consumi, riferiti ad un magazzino non utilizzato che necessita di lavori di ristrutturazione. Reclama molte volte senza riuscire a risolvere il problema.
- *Mediante procedura di conciliazione viene annullata la fattura con la nota di credito di €. -5.534*

3.4.2 I contratti

Nell'ambito delle problematiche relative ai contratti prevalgono le criticità inerenti la voltura/subentro (-2,7% per l'energia elettrica e +17% per il gas). Si tratta nella maggioranza dei casi di volture non eseguite, nonostante le richieste, volture eseguite dopo molto tempo dalla richiesta, problemi di fatturazione legati alla mancata o inesatta voltura.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

In procedura di conciliazione non si riesce facilmente a trovare un accordo e a rettificare le fatture, anche a causa dell'ulteriore aggravante della mancata risposta del distributore locale interpellato dal fornitore.

In questi casi, per riuscire a risolvere il problema qualche operatore si è reso disponibile a rettificare le fatture, con l'esibizione di una comunicazione congiunta sottoscritta dal precedente intestatario e da quello successivo, avente ad oggetto la data della voltura e l'attestazione della misura dei consumi.

Le segnalazioni su *distacchi/riduzione per morosità* sono più o meno stabili per l'energia elettrica (+1,6% rispetto al 2014) e in diminuzione nel caso del gas (-4,6%). Gli utenti segnalano la mancata ricezione del preavviso distacco e si accorgono del problema solo ad avvenuto distacco o riduzione del servizio, momento in cui non è più possibile sanare la

morosità. In altri casi chiedono la possibilità interrompere il distacco, mediante il pagamento di una parte del debito. In altri casi ancora, malgrado il debito sia stato pagato e la ricevuta di pagamento inviata, seguendo le modalità indicate, il servizio non viene ripristinato nei termini previsti.

A partire da settembre 2015 sono entrate in vigore le nuove disposizioni dell' Aeegsi⁹ rispetto alla morosità nei settori dell'energia elettrica e del gas naturale. La delibera prevede la possibilità di richiedere la rateizzazione delle bollette di elettricità e gas anche dopo la scadenza di pagamento, con un allungamento dei tempi a disposizione, e il rafforzamento delle garanzie per i clienti non regolari nei pagamenti in caso di costituzione in mora. In particolare, la richiesta per ottenere il pagamento a rate ora può essere effettuata anche entro i 10 giorni successivi al termine fissato per il pagamento della fattura (prima invece la domanda non poteva essere inviata dopo la scadenza).

Inoltre, a tutela dei consumatori, la comunicazione di messa in mora sarà obbligatoria per tutte le fatture per le quali non risultino i pagamenti, anche per quelle scadute nel periodo in cui è già in corso una precedente procedura di mora, altrimenti non potrà essere richiesta la sospensione della fornitura. In generale le regole sulla procedura di messa in mora hanno l'obiettivo di evitare la sospensione della fornitura per morosità qualora il cliente non abbia ricevuto la comunicazione in tempo utile per effettuare il pagamento, con riferimento a ciascuna fattura non pagata.

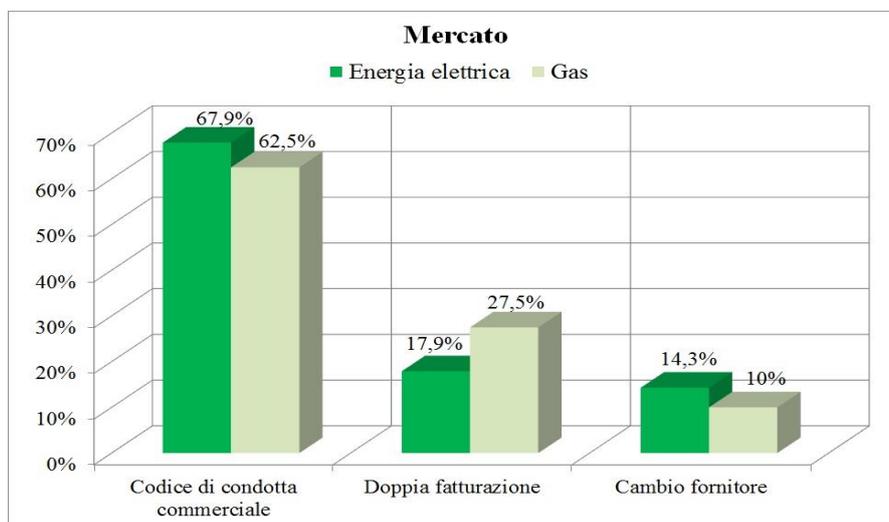
Segnalazione su voltura

- Il sig. Alfredo ha ricevuto la fattura errata di €1.220 nel dicembre 2013 (errata perché indica la lettura di 29.898 kwh all'atto della voltura, divergente da quella di 33.997 kwh, comunicata dal signore all'atto della voltura, in data 6/7/12). L'utente subisce la riduzione del servizio per morosità, è costretto a pagare la fattura oggetto di contestazione per ottenere il ripristino del servizio e gli vengono addebitati il costo di distacco e di riattivazione del servizio. Prende un permesso di lavoro per la riattivazione del contatore, tuttavia, il distributore non rispetta l'orario dell'appuntamento.
- *Mediante procedura di conciliazione viene annullata la fattura con nota di credito di € - di € 1050; viene erogato un indennizzo di € 120 ed il rimborso di € 63,81 per il costo di distacco e ripristino del servizio.*

⁹ Cfr. Delibera 258/2015/R/eel

3.4.3 Il mercato

Nel corso del 2015 tornano a salire le segnalazioni sul *Mercato*, con particolare riferimento alle violazioni del codice di condotta commerciale (+13,9% per l'energia elettrica e +14,5% per il gas).



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

Nell'ambito delle violazioni del codice di condotta commerciale continua a persistere il fenomeno delle attivazioni indebite sia per l'energia elettrica (28,6%) che per il gas (37,5%) e le informazioni insufficienti ed ingannevoli in fase di acquisizione del cliente.

Mercato/Dettaglio	Energia elettrica	Gas
Codice di condotta commerciale: contratti non richiesti	28,6%	37,5%
Codice di condotta commerciale: info ingannevoli o insufficienti	23,2%	12,5%
Doppia fatturazione	17,9%	27,5%
Codice di condotta commerciale: diritto ripensamento	10,7%	12,5%
Cambio fornitore: attivazione tardiva	8,9%	5,0%
Codice di condotta commerciale: ritorno venditore precedente	5,4%	0,0%
Cambio fornitore: lettura di switching	3,6%	0,0%
Cambio fornitore: richiesta di info	1,8%	5,0%
Totale	100%	100%

Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

In tema di pratiche commerciali scorrette, riportiamo di seguito il caso di **Green Network**, sanzionata lo scorso novembre 2015 dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM).

Green Network: sanzione di € 255.000 per:

A) Aver attivato forniture non richieste di energia elettrica o gas in assenza di una corrispondente manifestazione di volontà, diffondendo tramite i propri agenti informazioni ingannevoli o omissive al fine di effettuare attivazioni di forniture non richieste, nonché ostacolando il diritto di recesso dei consumatori.

B) La mancata consegna al consumatore, del modulo per l'esercizio del diritto di recesso; la mancata acquisizione del consenso espresso e informato del consumatore ad effettuare le conferme su supporto durevole, nel non mettere nella piena disponibilità di tutti i consumatori la registrazione della telefonata in modo che questi ultimi possano conservarla e accedervi in futuro per un congruo periodo di tempo, nonché nel non ottenere la sottoscrizione del contratto o l'accettazione scritta da parte del consumatore prima di considerarlo vincolato; per non aver messo il consumatore in condizione di individuare con certezza il giorno a partire dal quale decorre la possibilità di esercitare il diritto di recesso.

Sempre in tema di Mercato, permangono criticità legate ai casi di doppia fatturazione (17,9% per l'energia elettrica e 27,5% per il gas), letture di switching e attivazione tardiva del servizio a seguito di cambio fornitore.

Segnalazione su lettura di switching

- Il Sig. Alberto cambia operatore dell'energia e riceve una fattura di €500 in cui manca la lettura di switching, e gli viene addebitato un consumo sovrastimato.
- *Mediante procedura di conciliazione s'invia al distributore la corretta lettura di cessazione, a seguito della quale viene emessa la nota di credito di € 500.*

Segnalazione su doppia fatturazione

- La Sig.ra Grazia a giugno 2014 cambia operatore dell'energia ma riceve dal precedente operatore fatture successive, per l'importo complessivo di € 1.000. Invia il reclamo per doppia fatturazione, che rimane senza esito.
- *Mediante procedura di conciliazione vengono annullate le fatture erroneamente emesse*

3.5. Le nostre proposte

Sono ormai numerose le edizioni del Rapporto PiT in cui segnaliamo come principale criticità quella relativa alla **fatturazione**, in termini di consumi stimati, conguagli insostenibili e mancate fatturazioni. Si riportano di seguito alcune proposte che come Associazioni del CNCU sono state

presentate in occasione del Tavolo di lavoro sulle maxi bollette convocato dal MISE:

- 1) Si riduca da 5 a 2 anni il ritardo massimo per i conguagli, garantendo che i dati di misura dei consumi finali non possano essere modificati oltre tale termine;
- 2) Si regolino le modalità di ricostruzione dei dati di misura in caso di correzioni;
- 3) La mancata lettura dei misuratori da parte dei distributori venga sanzionata in modo più efficace di quanto avvenga oggi, prevedendo congrui indennizzi da destinare ai clienti domestici che sono vittime di mancate letture;
- 4) Eventuali incentivi all'autolettura dei consumi da parte dei clienti vengano finanziati attraverso la riduzione della remunerazione per l'attività di misura del distributore interessato e in nessun caso comportino nuovi oneri per i venditori, stabilendo la piena validità dell'autolettura medesima (sino alla eventuale mancata convalida da parte del distributore) e la sua acquisizione obbligatoria;
- 5) Si regolamenti in modo molto più stringente il dovere di lettura dei contatori meccanici e le modalità del tentativo di lettura, considerando contatori non accessibili solo quelli posti all'interno delle abitazioni e non invece quelli installati negli androni dei condomini;
- 6) Si ponga fine, o al massimo si limitino a casi eccezionali specificatamente elencati, alle letture stimate, con l'obbligo della lettura effettiva in presenza di contatore tele letto;
- 7) Si stabilisca che nei contratti per il cambio di fornitore (switching), di volture, ecc., sia obbligatoriamente previsto l'inserimento dell'autolettura del contatore eseguita dal cliente;
- 8) Si stabilisca la rateizzazione automatica da parte dei venditori per le bollette di conguaglio che superano del 20% gli importi medi delle precedenti bollette emanate nell'anno precedente.
- 9) Si stabilisca che la fattura di conguaglio è unica e chiude contabilmente un periodo fra due letture reali. La fatturazione di diversi conguagli su medesimi periodi temporali è prova di irregolarità ed inattendibilità della contabilizzazione dei consumi.
- 10) Si garantisca accesso ai dati afferenti la propria fornitura presso il sistema informativo integrato di AU da parte dei consumatori finali sin dalla sua entrata in vigore, sia direttamente che per delega;
- 11) Si garantisca alle Autorità preposte la necessaria trasparenza ai fini della verifica dell'accuratezza dei misuratori e del sistema di telelettura.

Parte seconda

Il servizio idrico integrato

1. Le politiche dell'acqua in Europa

1.1 La performance dei mercati dei consumatori

Dal 2010 la Commissione Europea realizza un monitoraggio¹⁰ dei mercati dei consumatori dell'Unione Europea per misurarne le performance di funzionamento e la capacità di produrre i risultati attesi dai consumatori finali.

La valutazione dei mercati è realizzata mediante la costruzione di un Indice di Performance del Mercato (MPI) calcolato in base a cinque indicatori: *comparabilità* delle offerte presenti sul mercato; *fiducia* nei comportamenti dei fornitori; *aspettative* riposte nel mercato; *il livello di scelta* tra varie offerte/fornitori presenti sul mercato; *problematiche e danni* (percentuale di consumatori che hanno avuto problemi e danni nel mercato). A parte i 5 indicatori, che concorrono a determinare l'indice MPI, il monitoraggio tiene in considerazione ulteriori 2 indicatori: la *propensione dei consumatori a reclamare* a seguito di un disservizio subito e il grado di *facilità/difficoltà dello switching*.

L'indice complessivo (MPI) è misurato su una scala 0-100, mentre i singoli indicatori su scala 0-10. Ovviamente più i valori si avvicinano a 100 (10) più i mercati, nel loro complesso o per il singolo indicatore, denotano performance migliori.

Nel 2015, il valore dell'indice MPI, dell'EU28, relativo a tutti i mercati, è di 79,8 (+2,9 punti rispetto al 2013). In Italia lo stesso indice raggiunge un valore di 77,1 (+2,3 punti rispetto al 2013).

MERCATI	MPI – EU 28		MPI - ITALIA	
	2015	Variazione 2015/2013	2015	Variazione 2015/2013
Tutti	79,8	+2,9	77,1	+2,3
Servizi	78,5	+3,1	75,3	+2,5

¹⁰http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/index_en.htm

Servizio idrico	75,8	+2,3	68,0	+0,9
-----------------	------	------	------	------

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Per quanto riguarda il servizio idrico, a livello europeo il punteggio è 75,8 e nonostante l'aumento rispetto al 2013, si attesta alla quint'ultima posizione nell'ambito del mercato dei servizi. Lo stesso indice in Italia assume un valore di circa 8 punti inferiore rispetto alla media europea.

Di seguito non illustreremo il dettaglio degli indicatori che hanno più senso nel caso di mercati liberalizzati (comparabilità, scelta e switching) e non di monopoli naturali come di fatto si configura il settore idrico.

Fiducia

Questo indicatore esprime la misura in cui i consumatori ritengono le imprese attive sul mercato partner commerciali affidabili che agiscono nel rispetto delle norme a tutela dei consumatori.

Indicatore Fiducia	Servizio idrico	
	UE 28	Italia
Valore indicatore	7,2	6,1
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	14,4	22,9
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	28,9	37,9
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	56,7	39,2

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Aspettative

Questo indicatore esprime la misura in cui i servizi/prodotti offerti in determinati mercati siano all'altezza delle attese dei consumatori.

Indicatore Aspettative	Servizio idrico	
	UE 28	Italia
Valore indicatore	7,8	7,0
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	7,8	11,5
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	25,1	36,4
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	67,1	52,1

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Danno complessivo

Si configura un pregiudizio a danno dei consumatori quando i risultati del mercato sono inferiori al loro potenziale, con conseguente perdita di benessere per i consumatori. Per misurare l'entità di un danno subito in un mercato bisogna considerare due aspetti: la frequenza delle problematiche e la gravità delle stesse.

Indicatore Esperienza di problemi	Servizio idrico	
	UE 28	Italia
% di rispondenti che ha sperimentato almeno un problema	8,5	13,2
Variazione 2015/2013	+0,4	+1,6

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

A chi ha dichiarato di aver sperimentato almeno un problema è stato chiesto se ciò abbia poi comportato un danno economico o di altro genere. In questo caso più è elevato il valore (tra 0 e 10) più si configura un'esperienza negativa.

Indicatore Entità del danno	Servizio idrico	
	UE 28	Italia
Valore indicatore	5,9	7,1
% rispondenti punteggio basso (0 – 4)	30	17,3
% rispondenti punteggio medio (5 – 7)	33,8	34,3
% rispondenti punteggio alto (8 – 10)	36,2	48,3

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Reclami

Il fatto che i consumatori reclamino in seguito ad un disservizio è un importante meccanismo di feedback per le aziende, che permette loro di migliorare le prestazioni, e fornisce informazioni utili alle autorità circa l'eventuale necessità di un intervento normativo.

Dallo studio emerge che nel 2015, rispetto al 2013, per la maggior parte dei mercati i consumatori sono stati più propensi a reclamare in caso di disservizio. Ciò può essere interpretato secondo due possibili alternative. Da un lato, il crescente numero di consumatori che reclamano a seguito di un disservizio può suggerire che l'entità del danno ad esso associato sia aumentata. D'altra parte, l'aumento potrebbe essere considerato come una evoluzione positiva della consapevolezza dei consumatori, dal momento che essi difficilmente presentano un reclamo al venditore o ad un terzo soggetto se non ritengono di poter ottenere un risarcimento.

Indicatore Reclami	Servizio idrico	
	UE 28	Italia
% di rispondenti che ha reclamato a seguito di disservizio	78	88
Variazione 2015/2013	+9,8	+8,8

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

Per quanto riguarda il canale utilizzato per sporgere reclamo, nella grande maggioranza dei casi è quello della stessa azienda che fornisce il servizio.

Indicatore Canale di reclamo	Servizio idrico	
	UE 28	Italia
% reclami presentati direttamente al fornitore	59,8	76
% reclami presentati tramite un soggetto terzo	12,9	16,2
% reclami presentati tramite un familiare/amico	33,9	18

Fonte: Cittadinanzattiva su Market Monitoring Survey 2015

2. Le politiche dell'acqua in Italia

2.1 La governance del servizio idrico integrato

La disciplina di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica prevede, in capo ai diversi enti coinvolti, una serie di adempimenti, le relative scadenze e l'eventuale potere sostitutivo in caso di inadempienza.

Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano devono organizzare i servizi pubblici locali di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, ai quali è attribuito l'esercizio delle funzioni di organizzazione dei servizi, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo.

In tema di servizio idrico integrato, il D.Lgs. 152/2006 (art. 147, come modificato dal D.L. 133/2014), nel ribadire il principio di unicità della gestione (un unico gestore sul territorio dell'intero ATO), nel solo caso in cui l'ambito territoriale ottimale corrisponda ai confini regionali, prevede la possibilità di definire bacini di affidamento e gestione interni all'ATO, purché di dimensioni non inferiori a quelle dei territori provinciali.

Inoltre, il D.L. 133/2014, al fine di giungere ad un unico gestore per ambito, prevede una dettagliata disciplina transitoria che delinea un percorso graduale per l'affidamento unico del servizio idrico integrato.

Qualora l'ente di governo dell'ATO non applicasse la suddetta disciplina transitoria, il Presidente della regione esercita, dandone comunicazione al Ministro dell'ambiente e all'AEEGSI, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente.

Il termine perentorio per l'individuazione da parte della Regione degli enti di governo d'ambito (EGATO) del servizio idrico integrato era quello del 31 dicembre 2014. Gli enti locali hanno l'obbligo di aderire all'ente di governo del corrispondente ambito o bacino territoriale ottimale entro il 1° marzo 2015 o, comunque, entro 60 giorni dall'individuazione dell'ente di governo. Inoltre, la L. 56/2014 (c.d. Legge Delrio), stabilisce che, Stato o Regioni, in funzione della materia, devono sopprimere agenzie o enti

(consorzi, società in house) alle quali siano state attribuite funzioni di organizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica in ambito provinciale o sub-provinciale, riattribuendo, contestualmente, tali funzioni alle province.

Allo stato attuale risulta che la delimitazione degli ambiti territoriali ottimali (ATO) per il servizio idrico integrato e l'individuazione dei rispettivi enti di governo sono complete. Sul territorio nazionale si contano 76 ATO che, rispetto alla dimensione territoriale, sono così suddivisi:

- 1 interregionale;
- 10 regionali
- 14 sovra provinciali o interprovinciali
- 40 provinciali
- 11 sub-provinciali

A settembre 2015, in 13 ATO su 76 gli enti locali non hanno aderito agli enti di governo dei corrispondenti ATO.

Le rilevazioni dell'Osservatorio SPL del Ministero dello Sviluppo Economico hanno permesso di censire sul territorio nazionale 474 aziende che erogano servizi idrici (incluse le aziende multiservizi), la cui proprietà è per il 59% pubblica, per il 27% privata e per il restante 14% mista.

2.2 Nuove regole, disservizi e sanzioni

2.2.1 Nuove regole

Dal 1° luglio 2016 entra in vigore *Testo integrato per la regolazione della qualità contrattuale del SII* (RQSII), introdotto dall'AEEGSI con delibera 655/2015/R/idr. Il provvedimento definisce i livelli minimi e gli obiettivi di qualità contrattuale del SII, mediante l'individuazione di indicatori consistenti in tempi massimi e standard minimi di qualità, omogenei sul territorio nazionale, per le prestazioni da assicurare all'utenza.

In caso di mancato rispetto degli standard specifici di qualità, riferiti alle singole prestazioni erogate all'utenza, l'Autorità introduce indennizzi automatici da corrispondere agli utenti, mentre per gli standard generali di qualità, riferiti al complesso delle prestazioni, un meccanismo di penalità.

Il Testo integrato individua tempi massimi e standard minimi di qualità con particolare riferimento alle modalità di fatturazione, alla rateizzazione dei pagamenti, alla gestione delle pratiche telefoniche, delle richieste scritte

e dei reclami, degli sportelli, del servizio di pronto intervento, all'esecuzione di lavori, alle verifiche del misuratore e del livello di pressione e ai flussi di comunicazione tra i gestori in caso di gestione non integrata del SII. Inoltre, al fine di garantire certezza alla fase di avvio e cessazione del rapporto contrattuale, sono previsti standard generali e specifici relativi alle fasi di preventivazione dell'allacciamento, attivazione, voltura, riattivazione e disattivazione della fornitura.

Dal 1° gennaio 2016 entra in vigore il *Metodo Tariffario Idrico 2016/2019*, il nuovo quadro di regole approvato dall'Autorità per le tariffe idriche. La regolazione tariffaria applicabile è riconducibile ad una matrice di schemi regolatori (rispetto al precedente metodo tariffario sei e non più quattro) nell'ambito della quale ciascun soggetto competente potrà individuare la soluzione più efficace in base alle proprie realtà. Nel dettaglio, la scelta potrà essere effettuata in base a diversi fattori: fabbisogno di investimenti in rapporto al valore delle infrastrutture esistenti; eventuale presenza di variazioni negli obiettivi o nelle attività del gestore (principalmente legata a processi di aggregazione o a rilevanti miglioramenti qualitativi dei servizi erogati); entità dei costi operativi per abitante servito da ciascuna gestione rispetto al dato medio di settore. Inoltre è previsto uno schema regolatorio virtuale, nei casi in cui l'Ente di governo dell'ambito, in fase di aggregazione di gestioni, non disponga di un corredo informativo per oltre la metà della popolazione servita dal nuovo gestore d'ambito. Sono previste condizioni specifiche di regolazione, a carattere individuale, solo nei casi di accoglimento di istanze di accesso alla perequazione per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario delle gestioni.

Per il secondo periodo regolatorio si conferma la presenza del moltiplicatore tariffario da applicare alle quote fisse e variabili della struttura tariffaria adottata da ciascuna gestione nell'anno base 2015, nonché la previsione di un limite alla crescita annuale del moltiplicatore tariffario. Confermata pure la previsione di una riduzione del 10% delle tariffe applicate nei casi di mancato invio degli atti, dei dati e delle informazioni necessarie alla determinazione tariffaria, mentre vengono ampliate le casistiche al verificarsi delle quali si dispone l'esclusione dall'aggiornamento tariffario (oltre che per la mancata adozione della Carta dei Servizi, per la fatturazione all'utenza domestica di un consumo minimo impegnato, per la mancata consegna degli impianti al gestore d'ambito, per la presenza di un titolo ad esercire il servizio dichiarato invalido o su cui pende un contenzioso giurisdizionale, anche nei seguenti casi: per gestori

diversi dai gestori d'ambito, cessati ex lege, che esercitano il servizio in assenza di un titolo giuridico conforme alla disciplina pro tempore vigente; per le gestioni che non risultano essere dotate degli strumenti attuativi necessari per adempiere agli obblighi di verifica della qualità dell'acqua destinata al consumo; per gestioni che non provvedano al versamento alla Cassa per i servizi energetici e ambientali delle componenti tariffarie specificamente istituite, tra cui la componente UII).

2.2.2 Disservizi e sanzioni

Nel 2015 sono state chiuse, da parte dell'autorità antitrust le indagini istruttorie a carico di Abbanoa, Acea Ato 2, Gori e CITL. Tutte e quattro le società sono state sanzionate (per un totale complessivo di 3,34 mln di euro) a causa di pratiche commerciali scorrette a danno dei consumatori finali.

Per quanto riguarda **Abbanoa** (gestore unico del SII nella regione Sardegna) la sanzione di 1,08 mln di euro è motivata da disservizi e pratiche scorrette relativi a:

- Modalità di rilevazione dei consumi, procedure e criteri di fatturazione, rilevazione e procedure di depenalizzazione tariffaria delle perdite occulte: a far data dal 2011, fatturazione retroattiva sulla base di consumi presunti, nonché omesse informazioni circa l'entrata in vigore di nuove tariffe con efficacia retroattiva, adottando sistemi di calcolo dei consumi incerti e non controllabili, con la conseguenza di una fatturazione su consumi stimati per importi eccessivi e, soprattutto, non veritieri. Addebito di servizi non prestati, quali ad esempio i servizi di depurazione. Con riferimento agli anni 2012-2014, mancata rilevazione dei consumi con le periodicità prescritte dal Regolamento del servizio idrico; mancato rispetto della periodicità di invio delle bollette, nonché mancato invio delle medesime; invio di fatture di conguaglio di importo elevato, anche in presenza di autoletture comunicate dagli utenti, senza prevedere una loro rateizzazione a condizioni agevolate; fatturazione pluriennale; indicazione di morosità in bolletta. Non sono state, inoltre, adottate misure per evidenziare perdite occulte all'impianto idrico, come la regolare fatturazione sulla base dei consumi effettivi, inerzia in presenza di segnalazioni al riguardo, ovvero fatturazione dei consumi derivanti da perdite occulte, senza adottare criteri di compensazione (c.d. depenalizzazione).
- Richieste di pagamento di morosità pregresse al nuovo subentrante: nel caso di utenze con morosità pregresse, molti consumatori hanno evidenziato che Abbanoa non consentiva la voltura ad un nuovo consumatore, se non a seguito del saldo delle morosità pregresse.

- Le modalità di riconoscimento e di gestione dei reclami e le procedure di messa in mora e distacco: minaccia di interrompere il servizio idrico a fronte di fatture contestate o prescritte, anche in corso di procedura di conciliazione, sospensione della fornitura senza preavviso in pendenza di reclami o di conciliazione, anche in ragione di un mancato coordinamento tra gli uffici del professionista; effettuazione di distacchi della fornitura d'acqua senza preavviso, o comunque senza rispettare le procedure previste dal Regolamento del servizio idrico. Abbanoa infine richiede il pagamento anche di fatture annullate dal giudice di pace, minacciando la sospensione del servizio idrico se non si effettua il pagamento di dette bollette.

Per quanto riguarda **Acea Ato 2** (gestore unico del SIII nell'Ambito Territoriale Ottimale 2 Lazio Centrale - Roma) la sanzione di 1,5 mln di euro è motivata da disservizi e pratiche scorrette relative a:

- Fatturazione di importi difforni da quelli realmente e volutamente fruiti, con modalità e tempi pregiudizievoli per l'utente, con minaccia di sospensione della fornitura del SII senza adeguato preavviso: Acea ha emesso numerose fatture basate su consumi stimati rivelatesi talvolta errate o significativamente difforni, in eccesso, da quelli reali e comunque non congrui rispetto a quelli storici dell'utenza in ragione della mancata o tardiva lettura dei misuratori e dell'omesso aggiornamento delle stime, senza assicurare un'informativa chiara, precisa e tempestiva agli utenti. Una volta emesse le fatture, Acea non ha effettuato il recapito della stesse in tempo utile rispetto alla scadenza del pagamento; in molti casi, il recapito non è proprio avvenuto, esponendo così l'utente al rischio di distacco della fornitura.
Acea ha emesso fatture anche nel periodo successivo alla richiesta di disdetta dell'utenza continuando a fatturare come se le utenze fossero ancora attive e senza emettere il relativo conto finale.
In presenza di perdite occulte, ha fatturato i consumi anomali e non volutamente fruiti dagli utenti, senza allertarli per tempo della presenza di tali criticità e senza attivarsi tempestivamente in caso di reclamo dell'utente.
Al fine di recuperare gli importi così fatturati, Acea ha fatto leva sulla minaccia di distacco della fornitura del SII, inviando la relativa lettera/raccomandata di sollecito e costituzione in mora subito dopo la scadenza del termine di pagamento, senza adottare misure idonee ad escludere e/o interrompere l'avvio di detta procedura in caso di: (i) ritardi o mancata consegna delle bollette; (ii) avvenuto saldo della bolletta da parte dell'utente; (iii) invio della ricevuta di pagamento da parte dell'utente; (iv) esistenza di eventuali errori di Acea nella contabilizzazione degli importi, regolarmente pagati dall'utente, anche tramite istituto di credito, nelle ipotesi di domiciliazione bancaria o postale delle bollette.
- Mancata, tardiva o non risolutiva risposta alle istanze e ai reclami degli utenti, ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali, avvio o mancata sospensione della

procedura di recupero del credito e distacco della fornitura in pendenza di reclamo: Acea non ha garantito una corretta e tempestiva gestione delle richieste e dei reclami degli utenti, in spregio agli standard qualitativi imposti dalle Condizioni di fornitura, dalla Carta del servizio e dal Regolamento di utenza. In alcuni casi, Acea non ha dato riscontro alle istanze degli utenti (richieste di prestazione o informazioni, reclami, ecc.) ovvero ha risposto inviando comunicazioni interlocutorie e -solo molto tempo dopo -ha inviato una risposta con pregiudizio dei diritti dell'utente, ivi compreso quello di ricevere il rimborso per tardività nella trattazione. Talvolta, i contenuti delle risposte ai reclami risultano non risolutivi o esaustivi, spesso ambigui o contraddittori, specialmente quando l'utente si rivolge a canali diversi (call center, sportello fisico, istanza scritta).

In molti casi, nelle more della trattazione delle istanze e dei reclami da parte degli utenti Acea ha avviato o comunque non ha arrestato le procedure di fatturazione e di recupero del credito, insistendo nell'inviare solleciti di pagamento/preavvisi distacco della fornitura nei confronti degli utenti interessati. Talvolta il professionista ha eseguito il distacco in presenza di reclami corredati dalle relative prove di pagamento nonché in pendenza di giudizi civili, conclusi con il riconoscimento della fondatezza del diritto vantato dall'utente.

Per quanto riguarda **Gori Spa** (gestore unico del SIII nell'Ambito Territoriale Ottimale 3 della Campania) la sanzione di 500 mila di euro è motivata da disservizi e pratiche scorrette relativi a:

- Fatturazione di importi difforni da quelli realmente e volutamente fruiti, con modi e tempi pregiudizievoli per l'utente, unitamente alla minaccia della sospensione del SII senza adeguato preavviso in caso di mancato pagamento degli importi suddetti: a seguito della misurazione dei contatori con grave ritardo, Gori ha emesso numerose fatture basate su stime rivelatesi talvolta errate o non aderenti ai consumi effettivi degli utenti nonché numerosi conguagli pluriennali di importo molto elevato, senza assicurare un'informativa chiara, precisa e tempestiva agli utenti sugli scarti delle autoletture, sulla restituzione degli importi in caso di rettifiche di fatturazione e sulla possibilità di rateizzare i pagamenti; ha fatturato consumi anomali e non volutamente fruiti dagli utenti in presenza di perdite occulte, senza allertarli per tempo della presenza di tali situazioni critiche di consumo; ha addebitato agli utenti per le cd. partite pregresse importi difforni da quelli effettivamente dovuti. Al fine di recuperare gli importi così fatturati, Gori ha fatto leva sulla minaccia di sospendere la fornitura del SII, senza fornire agli utenti adeguato preavviso in ordine al momento della sospensione in caso di mancato pagamento, soprattutto nei casi eccezionali in cui gli utenti riuscivano a ottenere un piano di rateizzo.
- Mancata e ritardata evasione risolutiva di richieste e reclami di utenti, unitamente all'avvio o mancato arresto delle azioni di fatturazione e

sospensione della fornitura in pendenza di evasione: Gori non ha garantito una corretta e tempestiva gestione di richieste e reclami degli utenti, in spregio degli standard qualitativi imposti da norme contrattuali, Carta e Regolamento del SII. In alcuni casi, Gori non ha dato riscontro alle istanze degli utenti e, comunque, non ha adottato o ha eseguito con significativo ritardo gli interventi necessari a risolvere le criticità segnalate dagli utenti. Gori ha altresì ostacolato il diritto degli utenti a eccepire la prescrizione per periodi di consumo risalenti nel tempo, non svolgendo alcuna verifica al riguardo e ostacolando dunque gli utenti nell'esercizio del loro diritto di non pagare importi potenzialmente prescritti.

In svariati casi, nelle more della trattazione di richieste e reclami di utenti ha avviato o comunque non ha arrestato il decorso delle procedure di fatturazione, messa in mora e sospensione del SII, insistendo con le sollecitazioni e relative minacce di distacco della fornitura nei confronti degli utenti interessati.

Per quanto riguarda CITL (gestore del SII in alcuni comuni della provincia di Caserta) e Publiservizi Srl (che supporta CITL per alcune funzioni inerenti soprattutto la rilevazione dei consumi e la riscossione degli importi) la sanzione di 260 mila di euro 160 mila per CITL e 100 mila per Publiservizi) è motivata da disservizi e pratiche scorrette relativi a:

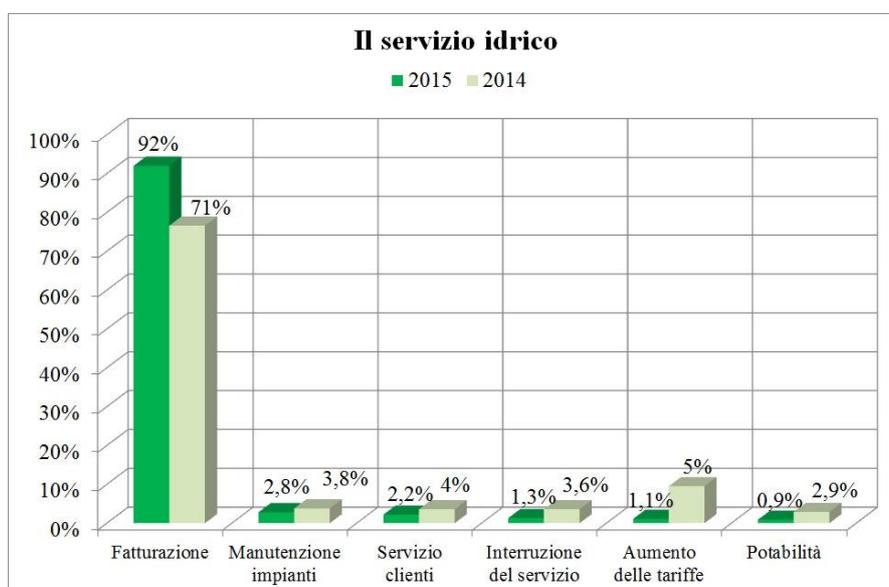
- Omessa informazione sull'introduzione di modifiche alla struttura tariffaria prevista dal contratto originariamente sottoscritto con i singoli utenti: Numerosi segnalanti hanno lamentato di aver ricevuto fatture riportanti un calcolo degli importi dovuti non coerente all'articolazione tariffaria originariamente pattuita nel contratto di utenza sottoscritto con il Gestore. Nelle segnalazioni si lamentava infatti che fosse stata applicata una struttura tariffaria diversa da quella pattuita, caratterizzata da un quantitativo di consumo a tariffa agevolata sensibilmente inferiore a quello originariamente definito, e quindi più onerosa.
- Richiesta di pagamento di fatture tardive o errate e basate su stime incongruenti dei consumi: dalle segnalazioni è emerso che CITL non avrebbe fatturato correttamente; i dati di consumo utilizzati non sarebbero stati effettivi ricorrendo sistematicamente a stime; inoltre, è emersa l'inosservanza della prescritta periodicità di fatturazione in quanto sono stati fatturati con significativo ritardo, anche di alcuni anni, i consumi effettivi, nonché gli acconti stimati e i relativi conguagli.
- Gestione inefficiente dei reclami e sistematico ricorso all'ingiunzione fiscale per la riscossione coattiva di crediti di non assodata entità asseritamente spettanti al Gestore, anche in pendenza di risposta ai reclami: alcuni consumatori hanno segnalato di non aver avuto risposta ai reclami e richieste di chiarimenti presentati, anche reiteratamente, sia al CITL che a Publiservizi in merito alle bollette ricevute. Inoltre, emerge che sulle richieste analitiche di distinti consumatori (per es. in riferimento alle modalità di calcolo dei consumi e ai criteri di tariffazione applicati) sono stati resi riscontri intempestivi, anche

con mesi di ritardo, e in ogni caso, di tenore alquanto generico, così impedendo agli utenti di comprendere adeguatamente i dettagli dei documenti contabili ad essi inviati. A fronte dell'omessa oppure inadeguata risposta ai propri reclami, CITL e Publiservizi avrebbero comunque proceduto al sollecito del pagamento e altresì alla riscossione coattiva di crediti tramite ingiunzione fiscale, in via pressoché esclusiva, nonostante la natura non tributaria del canone idrico ed il carattere contrattuale del rapporto tra gestore del servizio e utente.

3. Il punto di vista dei consumatori

3.1 I settori maggiormente segnalati

Le segnalazioni giunte in tema di acqua e rifiuti nel 2014 rappresentano il 18,5% delle segnalazioni totali (9.188) raccolte dal PiT Servizi. In questa sezione presenteremo i dati sull'acqua e nella prossima quelli sui rifiuti urbani.

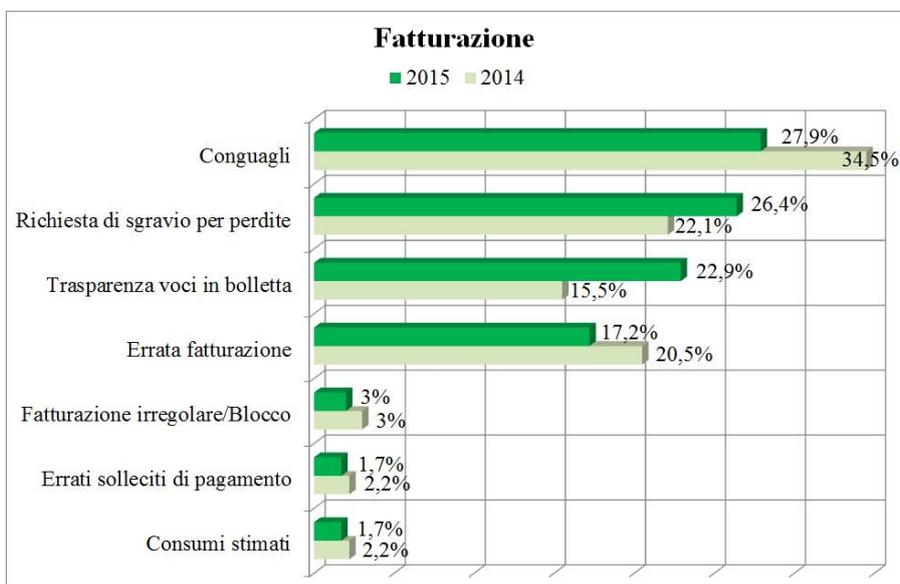


Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto Pit Servizi 2016

La fatturazione aumenta di circa 15 punti percentuali rispetto al 2014 totalizzando il 92% delle segnalazioni relative al settore idrico.

3.1.1 La fatturazione

Nell'ambito della fatturazione, analogamente ai settori di energia elettrica e gas, la voce principale è quella relativa ai *conguagli*, sebbene in riduzione rispetto al 2014.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto Pit Servizi 2016

Le richieste di assistenza per i conguagli, spesso insostenibili, sono originati dalla mancata rilevazione dei consumi effettivi di acqua, che vengono addebitati con un ritardo anche di molti anni.

Molti utenti e, in particolare, i cittadini sardi nei confronti del gestore del servizio idrico Abbanoa, segnalano di ricevere conguagli molto elevati e con importi prescritti.

Le richieste degli utenti di *sgravio per perdite* (26,4%) aumentano di oltre 4 punti percentuali rispetto all'anno precedente. Gli utenti si rivolgono al PiT e richiedono assistenza, dopo aver ricevuto fatture contenenti l'addebito di consumi errati derivanti da perdite di rete occulte.

Seguono le segnalazioni relative alla scarsa trasparenza/comprendibilità delle voci addebitate in bolletta (+7,4 punti in più rispetto al 2014) e all'errata fatturazione (-3,3 punti rispetto al 2014).

Segnalazione su perdite di rete

- La Sig.ra Annalisa riceve una fattura di conguaglio €. 5000,00 a settembre 2015 per consumi dovuti ad una perdita occulta dentro casa.
- *Le suggeriamo di inoltrare un reclamo e richiedere lo sgravio previsto in caso di perdite occulte, in caso di mancata risposta potrà attivare la procedura di conciliazione.*

Segnalazione su conguaglio prescritto

- Il Sig. Michele riceve un conguaglio di €. 2080,00 per consumi prescritti dal 2006-2014. Invia il reclamo al fornitore chiedendo l'annullamento della fattura e lo storno di quanto prescritto, ma non riceve nessuna risposta.
- *Gli suggeriamo di inoltrare la domanda di conciliazione poiché ha diritto a ricevere una nota di credito con lo storno delle somme cadute in prescrizione.*

3.2. Le nostre proposte

Per ordine di importanza, le priorità di intervento indicate dai cittadini che quotidianamente ci contattano sono:

- Rendere più chiare, trasparenti e accessibili le informazioni circa i parametri di potabilità dell'acqua;
- Promuovere comportamenti di consumo consapevole volti a ridurre lo spreco di acqua;
- Garantire maggiore tempestività nella riparazione delle impianti;
- Garantire sempre una tempestiva informazione in caso di interruzione del servizio;
- Coinvolgere le associazioni locali per trasferire ai cittadini maggiori informazioni sul servizio;
- Promuovere da parte dell'industria l'adozione di procedure volte a ridurre la quantità di acqua utilizzata per la lavorazione dei prodotti.

Parte terza

I rifiuti urbani

1. La politica dei rifiuti in Europa

1.1 La gestione dei rifiuti urbani in Europa

Nell'Unione europea, la quantità di rifiuti urbani prodotti per persona nel 2013 è stata pari a 481 kg, in calo dell'8,7% rispetto al suo picco di 527 kg per persona nel 2002. Dal 2007, la produzione di rifiuti urbani pro capite è diminuita costantemente fin sotto le soglie di metà anni '90.

Dei 481 kg di rifiuti urbani prodotti per persona, 470 kg sono stati trattati. Questo trattamento ha seguito diversi metodi: il 31% è finito in discarica, il 28% è stato riciclato, il 26% è stato incenerito e il 15% è stato compostato. La quota di rifiuti urbani riciclati o compostati nell'UE è costantemente aumentato nel tempo, dal 18% del 1995 al 43% nel 2013.

La quantità di rifiuti urbani generati varia notevolmente tra gli Stati membri. Con meno di 300 kg a persona, Romania, Estonia e Polonia detengono la più bassa quota di rifiuti prodotti nel 2013, seguite dalla Slovacchia, la Repubblica Ceca e Lettonia (poco più di 300 kg a persona). All'estremità opposta della scala, la Danimarca (747 kg a persona) ha avuto la più alta quantità di rifiuti prodotti nel 2013, ben prima di Lussemburgo, Cipro e Germania, con importi inferiori, ma comunque superiore a 600 kg a persona, e Irlanda, Austria, Malta, Francia, Paesi Bassi e Grecia, con valori compresi tra 500 e 600 kg per persona.

I metodi di trattamento differiscono sostanzialmente tra gli Stati membri.

Riciclaggio e compostaggio insieme rappresentavano nel 2013 quasi due terzi (65%) di trattamento dei rifiuti in Germania e per più della metà in Slovenia (61%), Austria (59%) e Belgio (55%).

Tabella 1 - Produzione e gestione dei rifiuti urbani in Europa

Paese	Rifiuti generati (kg pro capite)	Rifiuti trattati (kg pro capite)	Modalità di trattamento dei rifiuti urbani (%)			
			Riciclo	Compostaggio	Inceneritore	Discarica

Belgio	439	440	34%	21%	44%	1%
Bulgaria	432	428	25%	3%	2%	70%
R. Ceca	307	307	21%	3%	20%	56%
Danimarca	747	747	28%	17%	54%	2%
Germania	617	617	47%	17%	35%	0%
Estonia	293	253	14%	6%	64%	16%
Irlanda	586	531	34%	6%	18%	42%
Grecia	506	506	16%	4%	0%	81%
Spagna	449	449	20%	10%	10%	60%
Francia	530	530	21%	17%	34%	28%
Croazia	404	396	14%	2%	0%	85%
Italia	491	474	26%	15%	21%	38%
Cipro	624	624	12%	9%	0%	79%
Lettonia	312	312	11%	6%	0%	83%
Lituania	433	421	21%	8%	7%	64%
Lussemburgo	653	653	28%	20%	35%	17%
Ungheria	378	378	21%	5%	9%	65%
Malta	570	526	6%	5%	0%	88%
Olanda	526	526	24%	26%	49%	1%
Austria	578	550	24%	35%	37%	4%
Polonia	297	249	16%	13%	8%	63%
Portogallo	440	440	13%	13%	24%	50%
Romania	272	220	3%	0%	0%	97%
Slovenia	414	287	55%	7%	1%	38%
Slovacchia	304	278	4%	8%	12%	77%
Finlandia	493	493	19%	13%	42%	25%
Svezia	458	458	33%	16%	50%	1%
Regno Unito	482	476	28%	16%	21%	35%
<i>EU</i>	<i>481</i>	<i>470</i>	<i>28%</i>	<i>15%</i>	<i>26%</i>	<i>31%</i>

Fonte: Cittadinanzattiva su dati Eurostat, 2015

1.2 La politica ambientale in Europa

Nel dicembre 2015 la Commissione europea ha presentato il pacchetto sull'economia circolare in cui indicava l'ambizione di passare da un'economia lineare ad un'economia circolare. Ciò dovrebbe contribuire a stimolare lo sviluppo economico dell'Unione e migliorare la sua competitività e l'uso efficiente delle risorse.

Un elemento importante del pacchetto è la revisione della normativa UE sui rifiuti. Tale revisione introduce obiettivi ambiziosi per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani. Ma per raggiungere questi obiettivi è indispensabile cambiare le modalità con cui le famiglie europee raccolgono i rifiuti. Su questo tema, a gennaio 2016 la Commissione europea ha organizzato una conferenza insieme a *Municipal Waste Europe* e *Eurocities*.

Di seguito riportiamo alcune affermazioni venute fuori dai lavori della conferenza:

- Non può esserci alcuna economia circolare senza una buona raccolta differenziata;
- Piccole e medie città tendono ad avere risultati migliori rispetto alle capitali;
- Il ruolo dei cittadini è fondamentale e le autorità locali sono quelle più vicine ai cittadini;
- La transizione verso un'economia circolare non è un lusso, è una necessità;
- Ciò di cui necessitano le autorità locali per poter svolgere il proprio ruolo nel passaggio ad un'economia circolare è un quadro politico giuridicamente vincolante;
- Le città capitali che hanno introdotto sistemi di pagamenti basati sulle quantità di rifiuti che si gettano (*pay as you throw*) raccolgono quantità di riciclabili doppie rispetto alla media europea;
- Occorre facilitare i cittadini a fare la cosa giusta;
- La comunicazione con i cittadini è fondamentale per una raccolta differenziata di successo;
- Se i cittadini sono incoraggiati a partecipare tramite una combinazione di livelli di servizio e incentivi finanziari i risultati sono impressionanti;
- L'esperienza di Milano dimostra che è possibile raccogliere specifici rifiuti organici (scarti di cucina) anche in una città con elevata densità di popolazione e con una maggioranza di grattacieli;
- L'esperienza di Manchester ha dimostrato che anche in una città con tante di case vecchie e pochissimo spazio per la raccolta differenziata è possibile ottenere buoni risultati;
- La città di Göteborg ha sviluppato un indicatore dei rifiuti che rende facile comunicare i progressi ai cittadini e ai politici;
- Sistemi di deposito a rimborso per determinati tipi di rifiuti possono integrare i sistemi di raccolta differenziata tradizionali e contribuire al riciclaggio;
- La città di Helsinki ha messo in atto un elaborato sistema di informazione e formazione anche attraverso l'organizzazione di workshop sulla raccolta dei rifiuti nelle scuole e per gruppi di cittadini.

Nei sistemi di economia circolare i prodotti mantengono il loro valore aggiunto il più a lungo possibile e non ci sono rifiuti. Quando un prodotto

raggiunge la fine del ciclo di vita, le risorse restano all'interno del sistema economico, in modo da poter essere riutilizzate più volte a fini produttivi e creare così nuovo valore. Per passare ad un'economia più circolare occorre apportare cambiamenti nell'insieme delle catene di valore, dalla progettazione dei prodotti ai modelli di mercato e di impresa, dai metodi di trasformazione dei rifiuti in risorse alle modalità di consumo.

Nella logica dell'economia circolare, il cerchio si chiude con la trasformazione dei rifiuti in risorse. Gli obiettivi generali e specifici fissati dalla legislazione europea sono stati determinanti per migliorare la gestione dei rifiuti: stimolano l'innovazione nei settori del riciclaggio e del riutilizzo, limitano la quantità di rifiuti smaltiti in discarica, riducono la perdita di risorse e incitano a mutare i comportamenti. Ciononostante nell'Unione europea i rifiuti prodotti da ogni cittadino in un anno sfiorano ancora le cinque tonnellate, di cui poco più di un terzo è correttamente riciclato.

Per incrementare i benefici economici, sociali ed ambientali derivanti da una migliore gestione dei rifiuti urbani, la Commissione propone di:

- aumentare la percentuale di rifiuti urbani riutilizzati e riciclati portandola almeno al 70% entro il 2030;
- aumentare la percentuale di rifiuti di imballaggio riciclati portandola all'80% entro il 2030, con obiettivi intermedi di 60% entro il 2020 e 70% entro il 2025, con obiettivi per determinati materiali;
- vietare il collocamento in discarica dei rifiuti riciclabili di plastica, metallo, vetro, carta e cartone e dei rifiuti biodegradabili entro il 2025, e chiedere agli Stati membri di impegnarsi per abolire quasi completamente il collocamento in discarica entro il 2030;
- promuovere ulteriormente lo sviluppo di mercati delle materie prime secondarie di qualità, anche valutando l'opportunità di introdurre criteri di fine vita per determinati materiali;
- precisare il metodo di calcolo da applicare ai materiali riciclati per garantire un riciclaggio di qualità.

2. Le politiche dei rifiuti in Italia

2.1 La gestione dei rifiuti urbani in Italia

Secondo il rapporto Rifiuti urbani 2015 dell'ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale) nel 2014 in Italia sono state prodotte 29,7 milioni di tonnellate di rifiuti urbani (+0,3% rispetto al 2013) con una media pro capite di 488 kg (+0,2% rispetto al 2013).

Regione	Rifiuti urbani prodotti nel 2014		Produzione pro capite di rifiuti urbani (Kg)
	Tonnellate	Percentuale sul totale	
Abruzzo	593.080	2,1 %	445 (-1,1%)
Basilicata	201.130	0,7 %	349 (-2,8%)
Calabria	809.974	2,7 %	410 (-2,6%)
Campania	2.560.486	8,6 %	437 (+0,7%)
Emilia Romagna	2.829.543	9,5 %	636 (+1,8%)
Friuli Venezia Giulia	553.433	1,9 %	451 (+1,6%)
Lazio	3.082.372	10,4 %	523 (-2,8%)
Liguria	899.438	3,0 %	568 (+1,6%)
Lombardia	4.642.315	15,7%	464 (+0,7%)
Marche	796.142	2,7 %	513 (+4,3%)
Molise	121.123	0,4 %	387 (-1,8%)
Piemonte	2.050.631	6,9 %	464 (+2,7%)
Puglia	1.909.748	6,4 %	467 (-0,8%)
Sardegna	725.024	2,4%	436 (-2,2%)
Sicilia	2.342.219	7,9 %	460 (-1,9%)
Toscana	2.253.908	7,6 %	601 (+0,8%)
Trentino Alto Adige	495.425	1,7 %	469 (-0,4%)
Umbria	476.375	1,6 %	532 (+1,5%)
Valle d'Aosta	72.431	0,2 %	565 (0,0%)
Veneto	2.240.454	7,6 %	455 (+1,3%)
Italia	29.655.250	100 %	488 (+0,2%)

Fonte: Elaborazione Cittadinanzattiva su dati ISPRA 2015

Il 46% dei rifiuti urbani italiani è prodotto nelle regioni del Nord, il 32% nelle regioni del Sud ed il restante 22% in quelle centrali.

Per quanto riguarda la produzione pro capite la media più elevata è quella del Centro (547 kg), segue il Nord (496 kg) ed infine il Sud (443 kg).

In media nel 2014, in Italia la raccolta differenziata (RD) ha raggiunto il 45,2% circa (+2,9% rispetto al periodo precedente) della produzione totale di rifiuti urbani, mentre il 31% di essi va a finire in discarica.

Il panorama italiano della gestione dei rifiuti è fortemente diversificato a seconda delle diverse realtà regionali e provinciali, passando da sistemi di gestione fortemente integrati e con basso fabbisogno di discarica, a sistemi di gestione semplici in cui permane la raccolta indifferenziata e la principale forma di gestione è lo smaltimento in discarica.

Se consideriamo i dati suddivisi per area geografica si evince che il Nord si attesta ai livelli più alti con una percentuale di raccolta differenziata pari al 56,7%, mentre Centro e Sud presentano rispettivamente valori del 40,8 e del 31,3%.

Regione	RD 2014	Smaltimento in discarica 2014
Abruzzo	46,1% (+3,2%)	13% (-2%)
Basilicata	27,6% (+1,8%)	52% (-5%)
Calabria	18,6% (+3,8%)	47% (-24%)
Campania	47,6% (+3,6%)	9% (-10%)
Emilia Romagna	55,2% (+2,2%)	31% (=)
Friuli Venezia Giulia	60,4% (+1,3%)	6% (-1%)
Lazio	32,7% (+6,2%)	20% (-26%)
Liguria	34,6% (+3,1%)	43% (-21%)
Lombardia	56,3% (+3,0%)	7% (+1%)
Marche	57,6% (+2,1%)	51% (-1%)
Molise	22,3% (+2,4%)	111% (-2%)
Piemonte	54,3% (-0,3%)	29% (-7%)
Puglia	25,9% (+3,8%)	75% (+8%)
Sardegna	53% (+2,1%)	34% (=)
Sicilia	12,5% (-0,8%)	84% (-9%)
Toscana	44,3% (+2,3%)	37% (=)
Trentino Alto Adige	67% (+2,4%)	17% (-2%)
Umbria	48,9% (+3,0%)	56% (+1%)
Valle d'Aosta	42,9% (-1,9%)	62% (+7%)
Veneto	67,6% (+3,0%)	12% (+3%)
Italia	45,2% (+2,9%)	31% (-6%)

Fonte: Elaborazione Cittadinanzattiva su dati ISPRA 2015

Le regioni che presentano le più elevate percentuali di raccolta differenziata sono: Veneto, Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia. Calabria e Sicilia al di sotto del 20% e la Sicilia fa addirittura registrare un variazione in diminuzione rispetto al 2013.

2.2 I costi per le famiglie

A partire dal 2014, la Tari (tributo servizio rifiuti) è destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, a carico dell'utilizzatore dell'immobile. La Tari si deve applicare a tutti gli immobili che producono rifiuti urbani, mentre sono escluse le superfici che producono rifiuti speciali e le aree scoperte pertinenziali. Essa si compone di una quota fissa, che copre i costi fissi del servizio, e una variabile, che dipende dalla fruizione del servizio da parte del cittadino. Come si calcola? Le utenze domestiche pagano in base ai metri quadrati e al nucleo familiare, mentre le altre anche in base agli indici medi di produttività dei rifiuti (oltre che in base ai metri quadri).

Sostanzialmente al di là della differente denominazione la modalità di calcolo resta pressoché invariata e di fatto tiene in scarsa considerazione l'effettiva produzione di rifiuti, considerato che nella maggior parte dei casi la quota di costo relativa alla metratura della casa è molto più consistente rispetto a quella che tiene conto della numerosità del nucleo familiare.

L'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva, ha svolto per la settima annualità un'indagine sui costi che i cittadini hanno sostenuto per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel corso del 2015. Le indagini dell'Osservatorio riguardano tutti i capoluoghi di provincia italiani e vengono effettuate prendendo come riferimento una famiglia tipo composta da 3 persone ed una casa di proprietà di 100 metri quadri.

In media, la nostra famiglia di riferimento, paga 298 euro in un anno per il servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani. Rispetto al 2014 l'aumento medio è stato del 2,1%.

La media annua più bassa (193 euro) è registrata in Trentino Alto Adige mentre quella più alta in Campania (419 euro). Gli importi di seguito considerati sono tutti comprensivi di Iva (dove applicata) e addizionali provinciali.

Regione	2015	2014	Variazione 2015/2014
	TARI	TARI	
Abruzzo	€ 292	€ 287	1,7%
Basilicata	€ 320	€ 221	44,8%
Calabria	€ 323	€ 306	5,6%
Campania	€ 419	€ 423	-1%
Emilia R.	€ 275	€ 270	1,9%

Friuli V.G.	€ 233	€ 236	-1,3%
Lazio	€ 316	€ 324	-2,5%
Liguria	€ 311	€ 304	2,3%
Lombardia	€ 238	€ 231	3%
Marche	€ 223	€ 220	1,4%
Molise	€ 203	€ 199	2%
Piemonte	€ 284	€ 282	0,7%
Puglia	€ 347	€ 323	7,4%
Sardegna	€ 343	€ 355	-3,4%
Sicilia	€ 378	€ 377	0,3%
Toscana	€ 329	€ 320	2,8%
Trentino	€ 193	€ 222	-13%
Umbria	€ 311	€ 306	1,6%
Valle d'Aosta	€ 288	€ 268	7,5%
Veneto	€ 228	€ 227	+0,4%
Italia	€ 298	€ 292	+2,1%

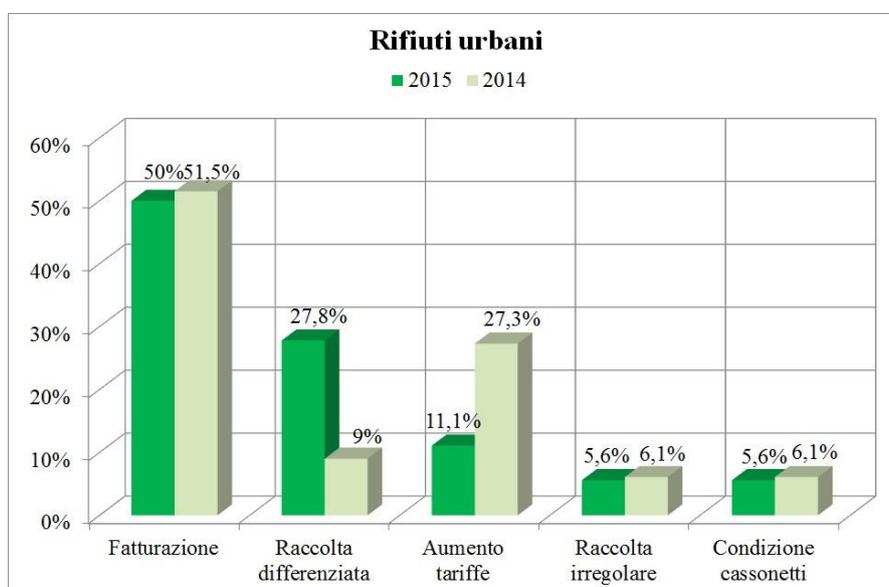
Fonte: Cittadinanzattiva – Osservatorio prezzi e tariffe, 2015

3. Il punto di vista dei consumatori

3.1 I settori maggiormente segnalati

Le segnalazioni giunte in tema di acqua e rifiuti nel 2014 rappresentano il 18,5 % delle segnalazioni totali (9.188) raccolte dal PiT Servizi.

In analogia al settore idrico ed ai dati dell'energia elettrica ed il gas, la *fatturazione* conferma il primato delle segnalazioni al 50%, in lieve diminuzione rispetto al 2014.

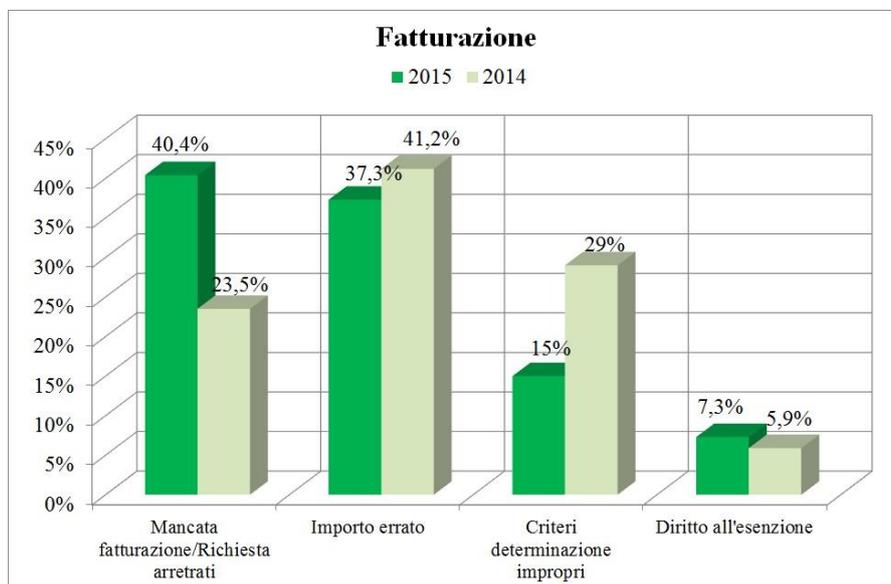


Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

Seguono le segnalazioni sulle criticità legate alla organizzazione e gestione della *raccolta differenziata* e sull'*aumento della Tari*.

3.1.1 La fatturazione

Nell'ambito della fatturazione aumentano rispetto al 2014 le criticità legate alla richiesta di *importi arretrati* di non facile ricostruzione.



Fonte: Cittadinanzattiva – Rapporto PiT Servizi 2016

Seguono gli *importi errati* (37,3%) e le segnalazioni sui *criteri di determinazione dell'importo* della Tari, spesso ritenuti impropri per la situazione specifica

Segnalazione su problemi di fatturazione

- Il Sig. Antonio non riceve le fatture relative alla tassa rifiuti, né i bollettini per più di 2 anni, reclama tuttavia, riceve una richiesta di pagamento €. 3500,00 con la sanzione.
- Gli suggeriamo di chiedere la rateizzazione del debito e di presentare istanza di autotutela con riferimento alle sanzioni applicate.

3.2. Le proposte

Per ordine di importanza, le priorità di intervento indicate dai cittadini che quotidianamente ci contattano sono:

- promuovere comportamenti di consumo volti al riciclo, al riuso e alla riduzione degli sprechi;
- diminuire la quantità di rifiuti smaltiti in discarica, vietando il ricorso ad essa nel caso di plastica, metallo, vetro, carta e rifiuti biodegradabili;
- coinvolgere le associazioni locali per trasferire ai cittadini informazioni sulla raccolta differenziata e sul servizio in generale;
- prevedere/aumentare il coinvolgimento e la partecipazione dei cittadini alla stessa definizione del servizio;
- attribuire i costi di gestione dei rifiuti alle aziende che immettono sul mercato prodotti che generano più rifiuti;
- promuovere lo sviluppo di mercati delle materie prime secondarie;
- introdurre in modo diffuso il metodo di tariffazione puntuale.

Ringraziamenti

La pubblicazione di questo Rapporto non sarebbe stata possibile senza il lavoro quotidiano degli esperti che operano nella struttura PiT di Cittadinanzattiva, in particolare Isabella Mori, Claudia Ciriello e Daria Ferrari, e dei collaboratori delle sedi locali del PiT, nonché senza il sostegno di tutta la rete nazionale dei Procuratori dei cittadini che operano presso la struttura centrale, Tina Napoli, Tiziana Toto, Cinzia Pollio e Martina Lalli. A loro va dunque il primo e più sentito ringraziamento.

Si ringraziano inoltre tutti gli uffici di Cittadinanzattiva (Comunicazione e stampa, Relazioni Istituzionali, Raccolta Fondi, Organizzazione ed amministrazione, Networking) che direttamente o indirettamente hanno sostenuto e contribuito a quanto necessario per la stesura del presente lavoro.

Un ringraziamento particolare va al Segretario generale di Cittadinanzattiva, Antonio Gaudio, alle Vice Segretario, Annalisa Mandorino e Francesca Moccia, e alla Responsabile nazionale delle politiche dei consumatori, Tina Napoli, per i continui stimoli al miglioramento e il sostegno nel lavoro quotidiano.

Il presente Rapporto è stato redatto da Tiziana Toto, Responsabile energia e ambiente.

L'elaborazione e l'analisi dei dati, la realizzazione dei grafici e delle tabelle è stata a cura di Tiziana Toto.