

L'AUTORITÀ GARANTE DELLA CONCORRENZA E DEL MERCATO

NELLA SUA ADUNANZA del 16 dicembre 2015;

SENTITO il Relatore Dottoressa Gabriella Muscolo;

VISTA la Parte II, Titolo III, del Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, recante “*Codice del Consumo*” e successive modificazioni (di seguito, Codice del Consumo);

VISTO il “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, clausole vessatorie*” (di seguito, Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 5 giugno 2014, successivamente sostituito dal “*Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie*” (di seguito, Nuovo Regolamento), adottato dall’Autorità con delibera del 1° aprile 2015;

VISTO il protocollo di intesa in materia di tutela del consumatore tra l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e l’Autorità per l’Energia Elettrica il Gas e il Sistema Idrico, firmato il 29 ottobre 2014;

VISTO il proprio provvedimento del 22 aprile 2015, con il quale è stato disposto l’accertamento ispettivo, ai sensi dell’art. 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi di Acea Ato 2 S.p.A. e di Acea8Cento S.r.l.;

VISTI i propri provvedimenti del 22 luglio 2015 e del 3 settembre 2015, con i quali, ai sensi dell’art. 7, comma 3, del Regolamento, è stata disposta la

proroga del termine di conclusione del procedimento, per particolari esigenze istruttorie;

VISTI gli atti del procedimento;

## **I. LE PARTI**

1. Acea Ato 2 S.p.A. (di seguito, anche Acea), in qualità di professionista ai sensi dell'articolo 18, lettera *b*), del Codice del Consumo. La società, appartenente al Gruppo Acea, gestisce dal 1999 il servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale 2 Lazio Centrale – Roma. Dall'ultimo bilancio depositato risulta che il professionista, al 31 dicembre 2014, ha realizzato ricavi per vendite e prestazioni pari a [400.000.000 – 600.000.000] €\*, con un utile di esercizio pari a [60.000.000 – 80.000.000] €.

2. Le Associazioni di consumatori Federconsumatori - Roma e Cittadinanzattiva *Onlus* - Sede Nazionale, CODICI *Onlus* in qualità di segnalanti; il Comune di Fara in Sabina (RI), CODICI *Onlus* e la Sig.ra [omissis] in qualità di intervenienti.

## **II. LE PRATICHE COMMERCIALI**

3. Il procedimento concerne i comportamenti posti in essere dal professionista nei confronti di consumatori e piccole imprese nell'ambito della gestione ed erogazione del servizio del servizio idrico integrato (SII)<sup>2</sup>.

4. In particolare, secondo le numerose segnalazioni in atti trasmesse dall'Autorità per l'Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (di seguito, AEEGSI)<sup>3</sup>, dalle Associazioni di consumatori, dagli amministratori di condominii e da singoli consumatori, nel periodo compreso tra novembre

---

<sup>1</sup>Fonte: Registro Imprese, Archivio Ufficiale della Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma.

\* Nella presente versione alcuni dati sono omissi, in quanto si sono ritenuti sussistenti elementi di riservatezza o di segretezza delle informazioni.

<sup>2</sup> Nel prosieguo del provvedimento, il termine consumatore ricomprende anche le microimprese.

<sup>3</sup> Cfr. segnalazioni (n.100 circa) trasmesse dall'AEEGSI (docc.78 e 85 e relativi allegati).

2012 – dicembre 2015<sup>4</sup>, Acea ha posto in essere le seguenti condotte materiali:

*1) Fatturazione di importi difformi 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*

**5.** Acea ha emesso numerose fatture basate su consumi stimati rivelatesi talvolta errate o significativamente difformi, 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: (i) sugli scarti delle autoletture regolarmente comunicate; (ii) sulle modalità di restituzione degli importi a credito, in caso di fatturazione in acconto e successivi conguagli/rettifiche di fatturazione nonché (iii) sui criteri e modalità di rateizzazione delle fatture di importo elevato; (iii) sulla necessità di sostituire i misuratori, operazione eseguita senza garanzie per l'utente. Una volta emesse le fatture, Acea non ha effettuato, con riferimento a diversi cicli di fatturazione, il recapito della stesse in tempo utile rispetto alla scadenza del pagamento; in molti casi, il recapito non è avvenuto con conseguente impossibilità materiale per l'utente di procedere al pagamento, esponendolo così al rischio di distacco della fornitura.

**6.** Il professionista ha emesso fatture anche nel periodo successivo alla richiesta di disdetta dell'utenza nonché dopo la comunicazione di "fine lavori" per le utenze "uso cantiere", continuando a fatturare come se le utenze fossero ancora attive e senza emettere il relativo conto finale.

**7.** In presenza di perdite occulte, Acea 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.

**8.** 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

---

<sup>4</sup>Agli atti risultano acquisite oltre 110 segnalazioni inviate da consumatori, amministratori di condomini, Associazioni di consumatori e piccole imprese entro il termine di chiusura dell'istruttoria; ulteriori segnalazioni hanno continuato a pervenire anche successivamente alla data di chiusura dell'istruttoria.

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.

**9.** Nei preavvisi di distacco recapitati nelle cassette postali dei condomini, ovvero mediante affissione nell'atrio condominiale, Acea spesso ha considerato come avvenuta la consegna all'amministratore della raccomandata – recante indicazione della morosità – basandosi sul dato, risultante nel proprio data base, del mero invio della comunicazione; ha fornito altresì informazioni generiche sulle presunte morosità del condominio, senza precisare quali fatture risultavano insolute e facendo supporre anche l'esistenza di altre morosità attraverso diciture del tipo “*salvo eventuali azioni di sospensione fornitura già intraprese per pregresse morosità*”.

*2) 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*

**10.** 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 sebbene in presenza di istanze lineari 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 rivolga a canali diversi (call center, sportello fisico, istanza scritta).

**11.** In molti casi, nelle more della trattazione delle istanze e dei reclami da parte degli utenti ovvero della risoluzione delle problematiche da essi segnalate, 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, conclusisi con il riconoscimento della fondatezza del diritto vantato dall'utente.

*3) Addebito di morosità pregresse in occasione dell'attivazione di un'utenza o voltura di un'utenza attiva, ritardi nell'attivazione dell'utenza*

**12.** Alcuni utenti hanno lamentato che Acea ha subordinato l'attivazione di una nuova utenza ovvero le istanze di voltura di utenze attive – provenienti da soggetti terzi rispetto al precedente intestatario – al previo pagamento delle morosità pregresse, maturate dall'utente cessato<sup>5</sup>.

### **III. LE RISULTANZE DEL PROCEDIMENTO**

#### *1) L'iter del procedimento*

**13.** Tenuto conto delle numerose segnalazioni trasmesse da AEEGSI e delle numerose altre segnalazioni in atti, in relazione alle condotte sopra indicate, con atto del 22 aprile 2015, prot. 0030334, è stato comunicato ad Acea l'avvio del procedimento istruttorio PS9916 per possibile violazione degli articoli 20, commi 2 e 3, 21, comma 1, lettere b), c), d), e) e g), 22 commi 1 e 2, 24 e 25, del Codice del Consumo<sup>6</sup>.

**14.** In data 25 febbraio 2015, al fine di acquisire elementi utili alla valutazione delle condotte contestate l'Autorità ha deliberato di autorizzare lo svolgimento di accertamenti ispettivi, ai sensi dell'articolo 27, commi 2 e 3, del Codice del Consumo, presso le sedi del professionista Acea Ato 2 S.p.A. e Acea8Cento S.r.l. Tali accertamenti sono stati svolti il 27 aprile 2015 presso le sedi del professionista site in Roma<sup>7</sup>.

**15.** Con la comunicazione di avvio, è stato richiesto al professionista di fornire alcune informazioni utili ai fini della valutazione delle pratiche commerciali oggetto di contestazione, cui il professionista ha fornito un primo riscontro in data 8 giugno 2015<sup>8</sup>.

**16.** Il 5 giugno 2015 Acea ha presentato una proposta di impegni, rigettata

---

<sup>5</sup> Ad esempio, segnalazioni trasmesse da AEEGSI prot. n. 015891 del 6 giugno 2014 e prot. n. 025931 del 23 settembre 2014, nonché doc.30.

<sup>6</sup> Doc.103.

<sup>7</sup> Docc. 110 e 111.

<sup>8</sup> Doc. 137.

dall’Autorità nella sua adunanza del 9 luglio 2015, sul presupposto dell’interesse all’accertamento dell’eventuale infrazione nonché in ragione della parzialità degli stessi, in quanto riferibili solo ad alcune delle pratiche commerciali oggetto della comunicazione di avvio peraltro afferenti a condotte che, ove accertate, potevano integrare fattispecie di pratiche commerciali “*manifestamente scorrette e gravi*”, per le quali l’articolo 27, comma 7, del Codice del Consumo, non può trovare applicazione. In data 25 settembre 2015, il professionista ha chiesto il riesame degli impegni in questione. Tale istanza è stata rigettata dall’Autorità nella sua adunanza del 7 ottobre 2015 confermando la decisione precedentemente assunta<sup>9</sup>.

**17.** In data 22 luglio 2015 l’Autorità ha deliberato la proroga del termine di conclusione del procedimento sussistendo particolari esigenze istruttorie, con relativa comunicazione alle Parti<sup>10</sup>. Ulteriore proroga del termine di conclusione del procedimento è stata deliberata dall’Autorità in data 3 settembre 2015 in accoglimento dell’istanza del professionista avanzata il 6 agosto 2015, dandone comunicazione alle Parti<sup>11</sup>.

**18.** In data 29 luglio 2015, in accoglimento dell’istanza del professionista, Acea è stata sentita in audizione. In questa occasione sono stati richiesti al professionista taluni elementi informativi meglio esplicitati nella richiesta di informazioni allegata al verbale di audizione, cui è stato dato riscontro nella memoria difensiva del 24 settembre 2015<sup>12</sup>.

**19.** Durante tutto il corso del procedimento Acea ha avuto accesso a tutta la documentazione acquisita al fascicolo istruttorio nonché estratto copia delle segnalazioni e dei relativi allegati pervenute fino alla data dell’ultima consultazione degli atti da essa effettuata<sup>13</sup>.

**20.** Il 9 ottobre 2015 è stata comunicata alle Parti la data di conclusione della fase istruttoria ai sensi dell’art. 16, comma 1, del Regolamento, fissando il relativo termine al successivo 29 ottobre 2015<sup>14</sup>, e contestualmente sono stati puntualizzati i profili oggetto di contestazione<sup>15</sup>. Il termine di chiusura

---

<sup>9</sup> Doc.192.

<sup>10</sup> Doc. 162.

<sup>11</sup> Doc. 93.

<sup>12</sup> Doc. 187.

<sup>13</sup> Cfr. docc.121, 152, 183, 201, 211 e 216 recanti verbali di accesso agli atti ed estrazione di copia dei documenti effettuati da Acea.

<sup>14</sup> Doc. 193.

<sup>15</sup> In particolare, nella comunicazione del termine di chiusura dell’istruttoria, venivano precisate le condotte oggetto di contestazione, ipotizzando i relativi profili di scorrettezza, come di seguito sinteticamente indicato: A) subordinare l’attivazione di un’utenza, ovvero il subentro/voltura in utenze attive, al pagamento delle morosità pregresse, maturate dal precedente intestatario, poteva integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo;

istruttoria, sentita l’Autorità, è stato successivamente prorogato al 9 novembre 2015<sup>16</sup>, in accoglimento dell’istanza di proroga presentata da Acea in data 14 ottobre 2015<sup>17</sup>.

**21.** Il 10 novembre 2015 è stato richiesto il parere all’Autorità per l’Energia Elettrica, il Gas e il Sistema Idrico (di seguito AEEGSI) ai sensi dell’articolo 27, comma 1 *bis* del Codice del Consumo, parere<sup>18</sup> pervenuto in data 11 dicembre 2015.

## **2) Le evidenze acquisite**

*i) Rilevazione, acquisizione e fatturazione dei consumi con modalità pregiudizievoli per gli utenti*

**22.** Dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento si evince che la fatturazione dei consumi avviene a valle delle fasi previste nello schema sottostante<sup>19</sup>.

---

B) rilevare i consumi reali tardivamente rispetto alla cadenza temporale prevista dal contratto di somministrazione ovvero omettere di rilevarli per lunghi periodi unitamente alla non considerazione delle autoletture comunicate dall’utente – senza indicare, in maniera chiara e con adeguata evidenza, nei documenti di fatturazione le modalità con cui le autoletture possono essere comunicate – poteva integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, comma 2, e 21, comma 1, lettere d) e g) del Codice del Consumo; sotto ulteriore profilo, la fatturazione reiterata di importi per consumi stimati in eccesso senza conteggiare le autoletture comunicate dall’utente secondo i canali previsti dal gestore poteva porsi in violazione degli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo;

C) il mancato rispetto delle procedure, dei tempi e dei criteri di fatturazione così come disciplinati dalle Condizioni di fornitura, dalla Carta del servizio idrico integrato e dal Regolamento di utenza, la mancata o tardiva disattivazione dell’utenza richiesta dal cliente con addebito dei consumi allo stesso non più legittimamente riconducibili, unitamente ai comportamenti aggressivi nella fase di riscossione potevano integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, comma 2, 21, comma 1 lettere c), d) e g), 22 commi 1 e 2, 24 e 25, del Codice del Consumo;

D) l’assenza di diligenza del gestore in presenza di consumi anormalmente elevati dovuti a perdite occulte, regolarmente segnalate, di cui gestore potrebbe venire a conoscenza ove rilevasse i consumi con cadenza regolare, unitamente all’addebito dei consumi a ciò dovuti ai consumatori senza rispettare i criteri e le procedure di c.d. depenalizzazione tariffaria potevano integrare una pratica commerciale scorretta in violazione degli articoli 20, comma 2, 21, comma 1 lettere c), d) e g), 22 commi 1 e 2, 24 e 25, del Codice del Consumo;

E) omissioni informative, ostacoli all’accesso alle procedure di reclamo e di conciliazione, non risolutività delle stesse, distacco della fornitura in pendenza di reclamo, per la loro articolazione, potevano integrare una pratica commerciale scorretta in violazione dell’articolo 20, comma 2, 24 e 25 del Codice del Consumo.

<sup>16</sup> Doc. 204.

<sup>17</sup> Doc. 196.

<sup>18</sup> Doc. 230

<sup>19</sup> Cfr. “*Get media procedura letture e fatturazione 2014*”, novembre 2014, doc. isp., cartella [omissis].



### *Fase 1- rilevazione e acquisizione dei consumi*

**23.** Le modalità e la frequenza della rilevazione dei consumi nonché la conseguente fatturazione sono disciplinate nelle Condizioni di fornitura del SII predisposte da Acea, ove risulta che le *“fatture sono emesse con frequenza trimestrale in base ai consumi rilevati direttamente da Acea Ato 2 o comunicati dal cliente con le modalità previste in fattura. In carenza di rilevazione diretta o comunicazione dei consumi reali, Acea ATO 2 è autorizzata ad ammettere fatture d’acconto il cui importo sarà determinato sulla base del consumo storico dell’utenza.”* (art.15); le fatture di conguaglio *“saranno emesse, di norma, con la fatturazione del periodo immediatamente successivo a quello in cui sia stata effettuata la rilevazione o sia stata comunicata l’autolettura. (...)”*. Analogamente, il Regolamento di utenza di Acea dispone che gli apparecchi di misura vengono *“letti e verificati (...) di norma almeno una volta ogni trimestre”*<sup>20</sup>. Le disposizioni contrattuali pongono, quindi, sul medesimo piano la rilevazione dei consumi effettuata dal gestore e quella comunicata dall’utente.

**24.** In proposito dalle evidenze in atti emerge, in primo luogo, che la programmazione<sup>21</sup> delle letture stabilita da Acea è trimestrale solo per i Comuni di Roma, Guidonia e Monterotondo – ove segue *“un calendario di massima relativo agli impegni del trimestre successivo con l’indicazione approssimativa del numero di letture da effettuare”* – negli altri Comuni,

<sup>20</sup> Cfr. art. 27 del Regolamento di utenza Acea Ato 2 S.p.A. Analogamente, il DPCM 4 marzo 1996, recante *“Disposizioni in materia di risorse idriche”* nel fissare *“i livelli minimi dei servizi che devono essere garantiti in ciascun ambito ottimale”*, al punto *“8.4.9. Lettura e fatturazione”* prevede che la *“lettura dei contatori è effettuata almeno due volte all’anno, prima e dopo il periodo estivo o di massimo consumo. La scadenza di fatturazione non può essere superiore al semestre. È assicurata all’utente la possibilità di autolettura.”*; nel medesimo senso, il successivo DPCM del 29 aprile 1999, in merito alla gestione del rapporto contrattuale del SII, dispone (Scheda n. 3) che *“La lettura dei contatori deve essere effettuata almeno due volte l’anno. È assicurata all’utente almeno nei casi di collocazione in proprietà privata del contatore, la possibilità di autolettura.”*

<sup>21</sup> Cfr. *“Get media procedura letture e fatturazione 2014”*, doc. isp. citato.

invece, è semestrale – mentre gli “*affidamenti*” di letture che i letturisti<sup>22</sup> esterni, incaricati da Acea, devono eseguire sono “*di consistenza variabile e assegnati in maniera sparsa e non consequenziale*”<sup>23</sup>.

**25.** In secondo luogo, dalle informazioni fornite da Acea nel corso del procedimento, risultano i seguenti valori percentuali di letture dei consumi eseguite dai letturisti:

Anno	ROMA	Altri Comuni
2012	[80-90]%	[60-70] %
2013	[80-90]%	[60-70] %
2014	[90-100] %	[70-80] %
2015	[90-100] %	[70-80] %

**26.** Sulla base di quanto dichiarato dal professionista, le letture mancanti sarebbero riconducibili alla collocazione dei misuratori in aree private, non altrimenti accessibili in assenza dell’utente e, comunque, inerenti a utenze ubicate in Comuni diversi da Roma.

**27.** Tali dati vanno raffrontati alle previsioni del contratto di appalto dei servizi di lettura ove, in primo luogo, risulta indicato che il tentativo di lettura va eseguito nel giorno stabilito da Acea<sup>24</sup>, mentre le ripetizioni delle letture sono rimesse ad una espressa e separata richiesta da parte del professionista. Il letturista adempie all’obbligazione anche attraverso l’indicazione della causale di mancata lettura<sup>25</sup>. In caso di misuratore inaccessibile, oltre all’effettuazione del rilievo fotografico (ad es. misuratore ubicato in proprietà privata inaccessibile), il letturista è tenuto a lasciare una “cartolina” che consente all’utente di prendere contatto per un successivo appuntamento per la lettura; in proposito il contratto di appalto prevede che

---

<sup>22</sup> Si tratta di società che svolgono il servizio di rilevazione e acquisizione dei dati di consumo risultanti dai misuratori a seguito dell’affidamento del servizio tramite gara di appalto indetta da Acea. Il rapporto con i letturisti è disciplinato dal contratto di appalto che ha durata biennale.

<sup>23</sup> Cfr. Capitolato dell’“*Appalto per le rilevazioni periodiche dei consumi di acqua, per le ripetizioni di letture e per i censimenti delle utenze idriche gestite da Acea Ato2 S.p.A.*”, 8 gennaio 2013, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>24</sup> In particolare, il contratto di appalto prevede: “*visita, nei giorni previsti dal calendario, di tutti i clienti indicati nel file analitico del gruppo assegnato e lettura dei misuratori, da parte di tutto il personale letturista impiegato nell’appalto, con apparecchiature elettroniche in grado di eseguire la rilevazione ottico-digitale e la certificazione dell’abbinamento della lettura con la matricola del misuratore*” nonché “*Ripetizione della visita, su richiesta della Committente, per ulteriore rilevazione dei consumi risultati anomali*” e la “*consegna di un’agenda giornaliera contenente gli appuntamenti con i clienti per i quali non sia stato possibile effettuare la lettura nel normale giro di rilevazioni previste dal calendario.*”. Nel contratto risulta altresì precisato che: “*I carichi di letture saranno comunicati alla Ditta appaltatrice, secondo calendari operativi stabiliti dalla Committente, mentre le attività di ripetizione letture e di rilevamento informazioni sulle utenze servite, di consistenza variabile in funzione delle esigenze di accertamento stabilite da ATO2, saranno oggetto di affidamenti specifici*”.

<sup>25</sup> Ad esempio, tra le altre, figurano “utenza non trovata”, “misuratore illeggibile” e “utenza non a ruolo”.

per “ogni utenza di ciascun singolo gruppo di lettura verrà remunerato solamente il primo appuntamento<sup>26</sup>. Acea si riserva il “diritto di effettuare, in qualsiasi momento e senza obbligo di preavviso, controlli d’ufficio, a campione, sugli appuntamenti trasmessi dalla Ditta. (...)”. La violazione delle prescrizioni contenute nel capitolato di appalto (in termini di “non veridicità dell’attività svolta”, “errori e/o inadempienze”) comporta l’applicazione di penali, con una soglia di tolleranza predefinita pari allo “[0-1%] del singolo carico di lavoro consegnato”.

**28.** Ai fini della corresponsione dei compensi alle ditte incaricate dello svolgimento del servizio è previsto che Acea, dopo aver acquisito i dati dai letturisti, può effettuare verifiche al fine di determinare “il numero delle prestazioni ritenute valide ai fini della contabilizzazione e corresponsione del compenso”.

**29.** Le Risultanze Istruttorie palesano che tali verifiche sull’attività svolta dai letturisti<sup>27</sup> in realtà non sono state svolte da Acea, né ha avuto luogo l’applicazione di penali per mancata effettuazione o ritardo nell’esecuzione dei tentativi di lettura programmati ovvero per comunicazione di dati errati o incongruenti (cfr., *infra* punti 40 e segg.). Infatti, per un verso, i dati di misura elaborati e prodotti dai letturisti vengono caricati direttamente<sup>28</sup> nella piattaforma informatica di Acea (SICOL<sup>29</sup>); per altro verso, Acea non ha dato alcun riscontro alla richiesta di informazioni dell’Autorità avente ad oggetto le misure di controllo eventualmente attuate al fine di verificare il corretto operare dei letturisti<sup>30</sup>.

**30.** A fronte dei dati e delle informazioni fornite da Acea unitamente alle dichiarate cause delle ipotesi di mancata lettura, le evidenze in atti palesano che: (i) ad aprile 2015, vi erano numerose letture da eseguire nel Comune di

---

<sup>26</sup> Cfr. articolo 8 “Appuntamenti utenze” del capitolato di appalto sopra citato, ove risulta previsto che in caso di misuratore inaccessibile, oltre all’effettuazione del rilievo fotografico ambientale che documenta l’impedimento (i.e. misuratore ubicato in proprietà privata e in assenza dell’utente), il letturista è tenuto a lasciare una comunicazione scritta (cartolina), recante tutte le informazioni utili all’utente per prendere un appuntamento con la ditta. Se l’appuntamento viene mancato dall’utente il letturista deve effettuare un altro tentativo, comunicando ad Acea la lista degli appuntamenti giornalieri stabiliti. Rispetto a questo tipo di attività, il contratto di appalto prevede che: “Per ogni utenza di ciascun singolo gruppo di lettura verrà remunerato solamente il primo appuntamento”.

<sup>27</sup> Il capitolato di appalto prevede che Acea, dopo aver acquisito i dati di lettura dai letturisti, può effettuare verifiche per determinare “il numero delle prestazioni ritenute valide ai fini della contabilizzazione e corresponsione del compenso”.

<sup>28</sup> Cfr. procedura di fatturazione “Get media...” doc. citato.

<sup>29</sup> SICOL è il sistema informatico di cui si avvale Acea per la contabilità delle letture.

<sup>30</sup> In particolare, in occasione dell’audizione della Parte tenutasi il 29 luglio 2015, è stato chiesto ad Acea di fornire le informazioni indicate nell’Allegato n.1 del Verbale di audizione (doc.166) e, nello specifico, di indicare: “(i) quali iniziative vengono intraprese dai letturisti ove il tentativo di lettura non va a buon fine; (ii) gli strumenti di controllo predisposti da Acea per la verifica dell’operato degli stessi” cui nelle successive memorie del 25 settembre e 9 novembre 2015 non è stata data alcuna risposta.

Roma, come emerso da una comunicazione interna ove è indicato che le “*Letture a Roma sono [500-1000] da fare subito comunque entro maggio*”<sup>31</sup>; (ii) numerose utenze - principalmente condominiali e ubicate nel Comune di Roma – risultano prive di dati di consumo reali (letture) per periodi superiori a 9 mesi<sup>32</sup>; (iii) molte utenze presentano dati di consumo reale anteriore al 2011. In merito a quest’ultima circostanza in una comunicazione interna dell’aprile 2015<sup>33</sup>, è indicato: “*Vi inoltro il risultato delle indagini sugli [50-100] clienti in più trovati SENZA letture reali con data superiore al 01/01/2011 (...) Vi ricordo che a [omissis] ne sono stati dati [500-1.000]*” mentre il numero di utenze complessivo, interessate dal problema, appare superiore a [500-1000]posto che in altra comunicazione, riportata in cronologia a quella in esame, si afferma: “*Da [500-1.000] siamo passati a [1.000-1.500] in Fascia F1 –F2 – F3. Come è possibile ?*”.

**31.** La piattaforma informatica di gestione delle utenze consente di individuare quelle per cui Acea non dispone di consumi reali. Tale controllo<sup>34</sup>, vale a dire riscontrare “*eventuali utenze per le quali non è stata ricevuta lettura per tre trimestri*”, viene effettuato “*ogni nove mesi*”<sup>35</sup>, dunque con una frequenza diversa rispetto alla tempistica di fatturazione (mensile, bimestrale, trimestrale<sup>36</sup>) “*sulla base di un'estrazione effettuata dal sistema SICOL*”. In precedenza – vale a dire nel 2012 –risulta invece che: “*il controllo sulle letture non rilevate/ritardatarie, ossia sulle utenze che non hanno ricevuto lettura da almeno tre trimestri, e la verifica sulle motivazioni della mancata lettura, non è stato effettuato. La società ha comunicato che l'opzione di Sicol di alert in caso di mancata lettura per più di 9 mesi è stata*

---

<sup>31</sup> Così e-mail “*R: ALLACCI DISTACCHI DISDETTE LETTURE*” del 2 aprile 2015, doc. isp., cartella cartella [omissis].

<sup>32</sup> Cfr. file “*Ripetizioni da effettuare*” del 27 aprile 2015 elaborata nel corso degli accertamenti ispettivi, cartella [omissis].

<sup>33</sup> Cfr. e-mail del 13 aprile 2015, riportata nella cronologia di altra comunicazione del 16 aprile 2015 indirizzata all’Ufficio fatturazione recante “*Gestione dell’incremento da DB delle letture mancanti e degli SNC*”, doc. isp., cartella [omissis], ove si legge: “*Abbiamo verificato le estrazioni relative ai Tool rilasciati il 27 marzo e l’8 aprile. Tra le date sopra elencate abbiamo riscontrato delle modifiche\cancellazioni di letture relative alle [50-100] utenze in più rispetto al 27 marzo (...) Riassumendo: Tool 27 Marzo: [50-100] utenze erano presenti ma non con il KPI che riguardava l’assenza di letture ante 2011 poiché avevano una lettura reale superiore al 2011; Tool 08: aprile le suddette [50-100] utenze vengono estratte in quanto sono “affette” dal KPI che riguarda l’assenza di letture ante 2011*”.

<sup>34</sup> Così e-mail del 28 novembre 2013 e relativo allegato “*SOC08\_P70\_Vendite\_Incasso\_e Gestione \_del Credito Mercato Idrico*”, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>35</sup> Cfr. allegato “*SOC08\_P70\_Vendite\_Incasso\_e Gestione \_del Credito Mercato Idrico*”, citato.

<sup>36</sup> Nel verbale di accertamenti ispettivi Acea ha dichiarato che a partire dal 2015 la fatturazione nel Comune di Roma è mensile in caso di impegno superiore ai 2000 metri cubi, nei restanti casi è bimestrale; per gli altri Comuni, è trimestrale per le utenze con impegni entro i 200 metri cubi, bimestrale per impegni tra i 200 e 2000 metri cubi.

*disabilitata*”<sup>37</sup>.

**32.** Inoltre, la documentazione acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi mostra elevate percentuali di “scarto” delle letture dei consumi comunicate dagli utenti (c.d. autoletture) secondo le modalità stabilite dal professionista (es.: *web*, tastiera telefonica-IVR, *call center*). In caso di mancata accettazione dell’autolettura l’utente non ne viene sempre informato al momento della comunicazione del dato. Infatti, ciò risulta possibile solo laddove egli si rivolga al *call center*, mentre negli altri casi la lettura ancorché apparentemente “registrata” dal sistema può, in un secondo momento, essere scartata automaticamente senza che tale informazione sia veicolata al consumatore.

**33.** In proposito, la guida operativa del *call center* di Acea spiega che *“L’inserimento di una lettura inferiore alla precedente (effettiva) testimonia la presenza di un errore.”* vale a dire *“Errata lettura del cliente (attuale). - Errata lettura presente a sistema (l’errore è stato fatto nella lettura precedente). - Contatore che ha fatto il giro. - Cambio misuratore non registrato. - Guasto al misuratore o misuratore non installato correttamente (...).”* L’operatore del *call center* non può inserire l’autolettura comunicata dall’utente ove questa si discosti da quella presente a sistema<sup>38</sup>, posto che le istruzioni di Acea sul punto indicano espressamente: *“Anche se fossimo certi che la misura è corretta, il sistema non è in grado di distinguerla. In questi casi NON inserire la lettura e informare il Cliente dell’anomalia. Verificare le letture a sistema e le fotografie, se presenti. Se non si riesce a rintracciare l’errore, allora è necessario che il cliente invii un reclamo scritto con una contestazione della fattura.”*

**34.** Il professionista è a conoscenza degli “annullamenti” delle autoletture degli utenti – eseguiti automaticamente dal sistema informatico – in ragione dei reclami ricevuti<sup>39</sup>. Nel verbale di audizione la parte ha dichiarato di aver avuto un problema di natura tecnica nell’acquisizione delle autoletture,

---

<sup>37</sup> Ancora “SOC08\_P70\_Vendite\_Incasso\_e Gestione \_del Credito Mercato Idrico” cit, ove si legge che la disabilitazione del sistema di *alert* ogni 9 mesi era dipesa dal fatto che: “1) Unità Fatturazione non ha risorse da poter impegnare in tale attività (lettoristi) e gli attuali appalti (gare on line di 3 mesi), in attesa della gara europea, non prevedono l’attività di ripassi. 2) lasciarla abilitata senza poter eseguire i ripassi, creerebbe una errata informazione all’operatore in sede di consultazione di SICOL.”

<sup>38</sup> Sul punto, si consideri *e-mail* del 16 gennaio 2015 da cui emerge che un utente, destinatario di fatture basate su consumi stimati in eccesso, si è rivolto al “Servizio Clienti per segnalare l’anomalia e comunicare l’autolettura effettiva” e l’operatore avrebbe “risposto di non essere abilitato ad inserire il dato in quanto troppo discostante da quello presente a sistema”.

<sup>39</sup> Cfr. anche *e-mail* Responsabile Customer Care del 17 marzo 2015 e relativo reclamo allegato “(...) ho ricevuto diverse segnalazioni di mancata acquisizione delle autoletture di Ato 2. Cortesemente mi mandate le statistiche e le azioni che state mettendo in atto per risolvere il problema?”.

durato per circa tre mesi. Invero, gli accertamenti ispettivi hanno palesato un'estensione del fenomeno più ampia. Ed infatti, da una comunicazione interna del 6 ottobre 2014 risulta che: *“Da una prima analisi eseguita sugli ultimi mesi (agosto e settembre) possiamo verificare: un aumento notevole delle autoletture annullate; nel mese di settembre [2.000-3.000] pari al [70-90%] delle autoletture effettuate contro una media degli altri mesi che vedeva le letture annullate attorno al [60-70%] C'è da precisare che settembre è il mese in assoluto in cui ci sono state più autoletture”*, mentre il file allegato riporta che nel periodo compreso tra gennaio e settembre 2014, a fronte di un totale di [10.000-20.000] autoletture comunicate dagli utenti, ben [10.000-20.000] sono state scartate dal sistema. Ed ancora, in una successiva comunicazione del 19 gennaio 2015, risulta che il problema della mancata acquisizione delle autoletture si sarebbe nuovamente presentato nei mesi di ottobre, novembre e dicembre 2014 con percentuali che hanno raggiunto il [90-100%]<sup>40</sup>.

**35.** Le evidenze in atti mostrano che il fenomeno degli scarti di autoletture ha interessato anche il canale *web*, posto in una comunicazione interna<sup>41</sup> è riportato: *“ti invio il file delle autoletture da web del mese di settembre, come potrai vedere su [3.000-4.000] letture, [2.000-3.000] sono state annullate e [500-1000] registrate, possiamo fare un'analisi del perché, nel file ho messo anche il tipo di errore dato dal sistema. Ti confermo che questo problema della percentuale di letture annullate persiste tutti i mesi, anche se in maniera minore e comunque se vuoi posso inviarti tutti i file da inizio anno , per un'analisi più completa.”*; nel file allegato alla successiva comunicazione in cronologia risulta che, a dicembre 2014, su [4.000-5.000] inserimenti da parte degli utenti via *web* solo [50-100] sono andati a buon fine.

**36.** Dall'esame di talune comunicazioni interne del 2014 emerge che Acea è a conoscenza anche delle cause che hanno determinato la mancata acquisizione dei dati di consumo comunicati dagli utenti, risultando che: *“Rispetto alle autoletture annullate l'errore principale è proprio quello in cui è incappato l'utente che ha scritto, è all'AD ERR016 Verifica consumo lettura rispetto al minimo impegnato del servizio a settembre; ben il [70-80%] delle autoletture è stato annullato a causa di questo errore, mentre ad Agosto tale errore ha portato all'annullamento di [50-60%] autoletture.*

---

<sup>40</sup> Si veda *e-mail* del 2 ottobre 2014, in cronologia ad altra *e-mail* del 20 gennaio 2015 *“Richiesta statistiche autoletture”*, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>41</sup> Cfr. *e-mail* del 2 ottobre 2014 citata.

*L'altro errore che ha portato all'annullamento di un numero considerevole di autoletture è ERR012 Verifica consumo lettura rispetto ad un consumo stimato a partire dal consumo medio annuo (CBC) del servizio con percentuali di annullamento del [40-50] e [20-30] nei mesi sempre di agosto e settembre*"<sup>42</sup>.

**37.** La cronologia stessa degli eventi sopra descritti palesa, altresì, che Acea non si è attivata prontamente per risolvere i problemi sottesi allo scarto automatico del dato di misura; analogamente, la causa delle mancate acquisizioni delle autoletture comunicate dagli utenti via *web* nel 2014, al 20 gennaio 2015 non risultava ancora avviata a soluzione, come si desume dalle comunicazioni interne circolate tra gli uffici coinvolti<sup>43</sup>. Peraltro, alla fine del 2014, a valle di un incontro con Acea8Cento, tra gli obiettivi da raggiungere viene previsto quello di *“Migliorare il tasso di buon fine delle autoletture web”*<sup>44</sup> posto che: *“Se parliamo di autoletture IVR (cioè comunicate dall'utente tramite tastiera telefonica, n.d.r.) solo molto recentemente il tema è divenuto di interesse per ATO2 che ha iniziato a richiederci report e statistiche di utilizzo del servizio, attivo da anni ma mai affinato con presidio lato business ATO2 per l'analisi di scarti e motivazioni.”*.

**38.** Nelle proprie memorie difensive, il professionista si è limitato a dichiarare che era opportuno sensibilizzare gli utenti – anche con apposite campagne - ad effettuare le autoletture dei consumi, senza fornire alcuna evidenza circa l'avvenuta definitiva risoluzione delle criticità sopra evidenziate.

**39.** Per quanto riguarda la congruità o correttezza dei dati di misura, la procedura utilizzata da Acea a partire dal novembre 2014 - sintetizzata dallo schema sottostante – prevede la possibilità di verificare talune anomalie in merito ai dati di consumo<sup>45</sup>, siano essi provenienti dai lettoristi o comunicati dagli utenti, prima di procedere alla fatturazione.

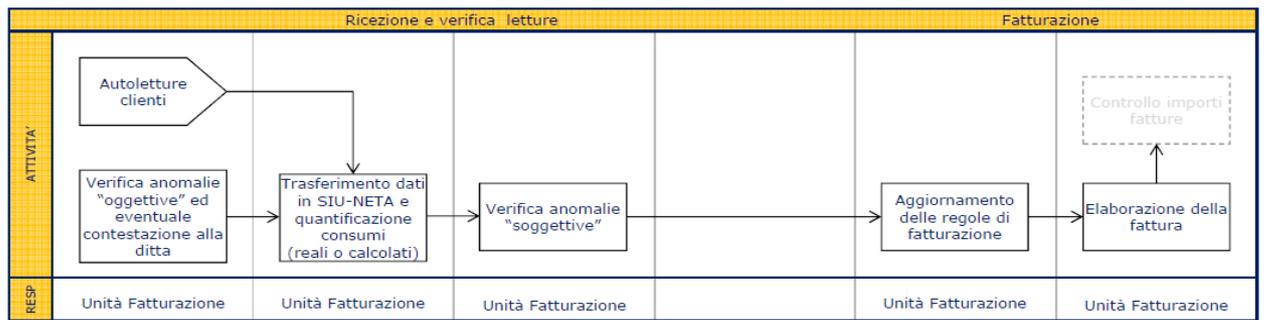
---

<sup>42</sup> Cfr. *e-mail* del 6 ottobre 2014, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>43</sup> Cfr. *e-mail* 20 gennaio 2015 *“Richiesta statistiche autoletture”*, citata.

<sup>44</sup> In questi termini è il promemoria inerente *“le performance dei canali di contatto”*, predisposto dagli Uffici Acea per una riunione dell'11 novembre 2014 cui ha partecipato anche Acea8Cento S.r.l..

<sup>45</sup> Cfr. *“Letture e fatturazione – procedura”* novembre 2014, doc. isp. Cartella [omissis].



**40.** In particolare, l'Unità Fatturazione dovrebbe verificare:

(i) *“anomalie oggettive, ovvero errori che non consentono la corretta acquisizione del dato”* di lettura, derivanti da un *“evidente errore di digitazione”* per le quali è prevista *“una correzione manuale”*. Laddove invece si rinvenivano *“anomalie per le quali non sia possibile risalire all'effettivo valore”* può essere chiesto alla ditta incaricata di provvedere a rigenerare un *“nuovo file completo”* di dati, senza richiedere la c.d. ripetizione delle letture. Quest'ultima attività, infatti, può costituire oggetto di successivi affidamenti *ad hoc* da parte di Acea qualora le letture comunicate non siano coerenti con quelle contenute negli archivi informatici<sup>46</sup>;

(ii) *“anomalie soggettive”*, individuate mediante un'estrazione dal sistema SICOL che considera come anomalo un valore di consumo: (a) molto alto cioè *“maggiore di 2 volte e mezza il consumo medio dell'utenza ed è maggiore di 2 volte e mezza l'impegno dell'utenza”*; (b) molto basso, cioè *“minore della metà del consumo medio dell'utenza ed è minore della metà dell'impegno dell'utenza”*.

**41.** Dal Piano di Interventi Correttivi (PIC)<sup>47</sup> del giugno 2014 risulta che tale controllo non è stato posto in essere. Ed infatti, in tale documento viene spiegato che: *“l'applicativo SICOL evidenzia le letture che differiscono del  $\pm 50\%$  dal consumo medio (calcolato come media ponderata del consumo estivo ed invernale degli ultimi tre anni)”* rispetto alle quali l'Unità Fatturazione e Credito è tenuta a: *“indaga[rne] le cause e propo[ne]rre le verifiche del caso (eventuali verifiche e ripassi della lettura vengono disposti se l'entità della variazione e le possibili cause lo rendono opportuno) e che: “Ad evidenza del controllo, il [omissis] stampa, firma e data il report relativo alle letture anomale oggetto di verifica. L'archiviazione della*

<sup>46</sup> Cfr. Capitolato dell'“Appalto per le rilevazioni periodiche dei consumi di acqua...” sopra citato.

<sup>47</sup> Cfr. “PIC\_SOC08 RMM18”, doc. isp., cartella [omissis], ove risulta che l'Unità Fatturazione e Credito trasferisce i singoli dati delle letture, presenti nell'applicativo SICOL, nel sistema gestionale “NETA-SIU” unitamente - ove disponibile - alla rilevazione ottica del contatore effettuata dal letturista.

*documentazione prodotta è a cura dell'Unità Fatturazione.*”. In merito a tali verifiche, il Piano in esame evidenzia quale “gap” proprio l’assenza di documentazione attestante il “controllo relativo all’analisi e risoluzione delle eventuali letture anomale rilevate a seguito del caricamento dei dati dall’applicativo SICOL” individuando un “rischio per la Società” consistente nella “rilevazione di crediti e ricavi non accurati” cui si propone di rimediare mediante la “produzione di un report da SICOL con l’evidenza del numero di letture acquisite, scartate e utilizzate per la fatturazione”. Ciò in quanto: “Nel sistema SICOL c’è evidenza, per ogni gruppo di rilevazione del numero totale delle letture rilevate, con il dettaglio delle lavorazioni. Non è rilevabile se poi tutte le letture sono state utilizzate per la fatturazione.”

**42.** In ogni caso, “in presenza di anomalia irrisolta la fatturazione periodica si deve basare sul consumo medio fornito dallo storico (determinato in automatico dal sistema gestionale NETA-SIU) e non sulla nuova lettura.”<sup>48</sup>. Conseguentemente, la successiva fattura sarà emessa sulla base di consumi stimati.

**43.** Qualora, invece, venga acquisito nel sistema il dato di consumo reale, le evidenze in atti mostrano che il professionista non esegue l’aggiornamento automatico delle stime dei consumi ivi presenti, in modo da avere disponibili per la successiva fatturazione consumi “vicini” a quelli reali dell’utenza (c.d. media plausibile), laddove continui a mancare il dato reale aggiornato<sup>49</sup>. Come indicato da Acea nelle memorie difensive, l’aggiornamento delle stime non è infatti automatico ma avviene dopo il “lancio” di procedure specifiche di aggiornamento che avrebbero una frequenza pari a due volte l’anno, prendendo come riferimento i “consumi effettivi dell’utenza, fatturati nell’ultimo anno”. Oltre alla procedura anche le segnalazioni in atti evidenziano l’emissione di fatture a conguaglio dopo l’acquisizione di dati reali senza la contestuale ridefinizione proporzionale dei consumi a sistema. Ciò è accaduto in un caso<sup>50</sup> in cui l’utente ha lamentato (in data 8 gennaio 2015) conguagli pluriennali rispetto al quale Acea, dopo aver confermato che “l’emissione della fattura di conguaglio non ha tenuto conto della necessità di provvedere ad una ridefinizione proporzionale dei consumi”, ha dichiarato di aver proceduto - in accoglimento del reclamo - alla “rettifica d’ufficio della lettura iniziale del contatore” e a rifatturare i consumi a partire dal

---

<sup>48</sup> Cfr. il Piano di Interventi Correttivi “PIC\_SOC08 RMM18” citato.

<sup>49</sup> Cfr., tra le tante, segnalazioni docc. 101, 159, 160 e 186.

<sup>50</sup> Doc. 80.

2003.

**44.** Più in generale, considerato che le fatture possono avere frequenza mensile, bimestrale o trimestrale<sup>51</sup>, per assicurare il rispetto di tale tempistica in assenza di dati effettivi (acquisiti dai lettristi o comunicati dagli utenti), Acea emette fatture in acconto, sulla base dei consumi storici dell'utente nel corrispondente periodo dell'anno precedente (vale a dire sulla base dei consumi reali rilevati e validati dal gestore in quel periodo); le Condizioni di fornitura prevedono che le fatture di conguaglio *“saranno emesse di norma con la fatturazione del periodo immediatamente successivo a quello in cui sia stata effettuata la rilevazione o sia stata comunicata l'autolettura (...)”*<sup>52</sup>. Lo schema sotto riportato<sup>53</sup> evidenzia dati significativi di fatture a conguaglio concernenti periodi superiori ai 13 mesi.

Anno emissione fattura	Numero di fatture emesse	Fatture con conguagli superiori ai 13 mesi
2013	[2 -3 milioni]	[200-300 mila]
2014	[2-3 milioni]	[100-200 mila]
2015	[1-2 milioni]	[10-50 mila]

**45.** Connessa alla rilevazione e acquisizione dei consumi risulta anche la condotta relativa alla sostituzione dei misuratori.

**46.** In proposito dalla documentazione in atti e dai riscontri forniti dal professionista risulta che, fino al 2012, Acea ha posto in essere campagne massive di sostituzione dei misuratori sia nel Comune di Roma, sia in occasione dell'acquisizione di nuovi Comuni (c.d. bonifica anagrafiche contatori). Attualmente la sostituzione dei misuratori verrebbe effettuata – secondo quanto dichiarato da Acea - solo ove necessario, d'ufficio o su richiesta del cliente. Dalla documentazione interna è emerso che Acea riceve circa [50.000-60.000] richieste di intervento tecnico all'anno per danno al contatore, rispetto alle quali il responsabile dell'Unità reclami ha rappresentato agli altri Uffici coinvolti: *“(...) mi chiedevo se, nell'ambito di un così grande intervento ramificato sul territorio, potessimo rendere più proficuo il viaggio facendoci riportare anche letture dei contatori, esatta via e n. civico, e tutto quel che serve a bonificare un archivio (prima del passaggio in Sap), sentendo Operation che meglio di tutti saprà dire se – per esempio – quando perde un contatore si riesce a entrare in contatto con contatore in proprietà privata; contatto che a noi del commerciale è spesso*

---

<sup>51</sup> Cfr. verbale di accertamenti ispettivi, doc. 110.

<sup>52</sup> Articolo 15 delle Condizioni di fornitura.

<sup>53</sup> Cfr. memoria Acea del 25 settembre 2015.

*precluso (...)*<sup>54</sup>.

**47.** Nei casi in cui i tecnici operano su iniziativa di Acea (c.d. “*sostituzione d’ufficio*”), la prassi prevede che il cambio di misuratore può essere eseguito anche in assenza dell’intestatario dell’utenza o di un suo rappresentante e non risultano previste garanzie sufficienti a mettere al riparo l’utente da successivi addebiti non dovuti quali, ad esempio, una comunicazione volta ad informare l’utente della successiva sostituzione, della data in cui l’intervento verrà effettuato nonché il rilascio di copia del verbale di avvenuta sostituzione, come peraltro previsto dal Regolamento di utenza<sup>55</sup>. Quest’ultimo, segnatamente dispone: “*In caso di rimozione e sostituzione del contatore, verrà redatto il relativo verbale in due copie che, firmate dagli agenti dell’Acea e dall’utente, dovranno contenere le seguenti indicazioni: il tipo, il calibro e il numero del contatore, le risultanze della lettura, il motivo della sostituzione o rimozione e le eventuali irregolarità riscontrate*”.

**48.** In proposito, dalle segnalazioni in atti<sup>56</sup> si evince che Acea non sempre ha seguito tale prassi, lamentandosi spesso gli utenti di aver avuto notizia dell’avvenuta sostituzione del misuratore solo in ragione degli importi fatturati o in risposta ai propri reclami, il professionista, per converso, ha dichiarato che il misuratore rimosso rimane disponibile presso Acea per un certo periodo di tempo al fine di consentire agli utenti che dovessero richiederlo l’eventuale ispezione. Da una comunicazione interna, emerge che il professionista è consapevole del fatto che la sostituzione dei misuratori ha un impatto sulle rettifiche di fatturazione: “*dall’inizio dell’anno abbiamo tracciato su un file excell tutti quei reclami la cui soluzione passa attraverso il cambio del contatore. Ti allego il file pregandoti di trasmetterlo a [omissis] perché possa sollecitare ai suoi collaboratori gli interventi. Come sai, nella maggior parte dei casi, un cambio del contatore ha impatto su rettifiche di fatturazione*”<sup>57</sup>; il relativo file allegato riporta circa [omissis] istanze pervenute dal 2011 al 2015.

---

<sup>54</sup> Cfr. e-mail “*La butto lì*” del 19 gennaio 2015, Cartella [omissis].

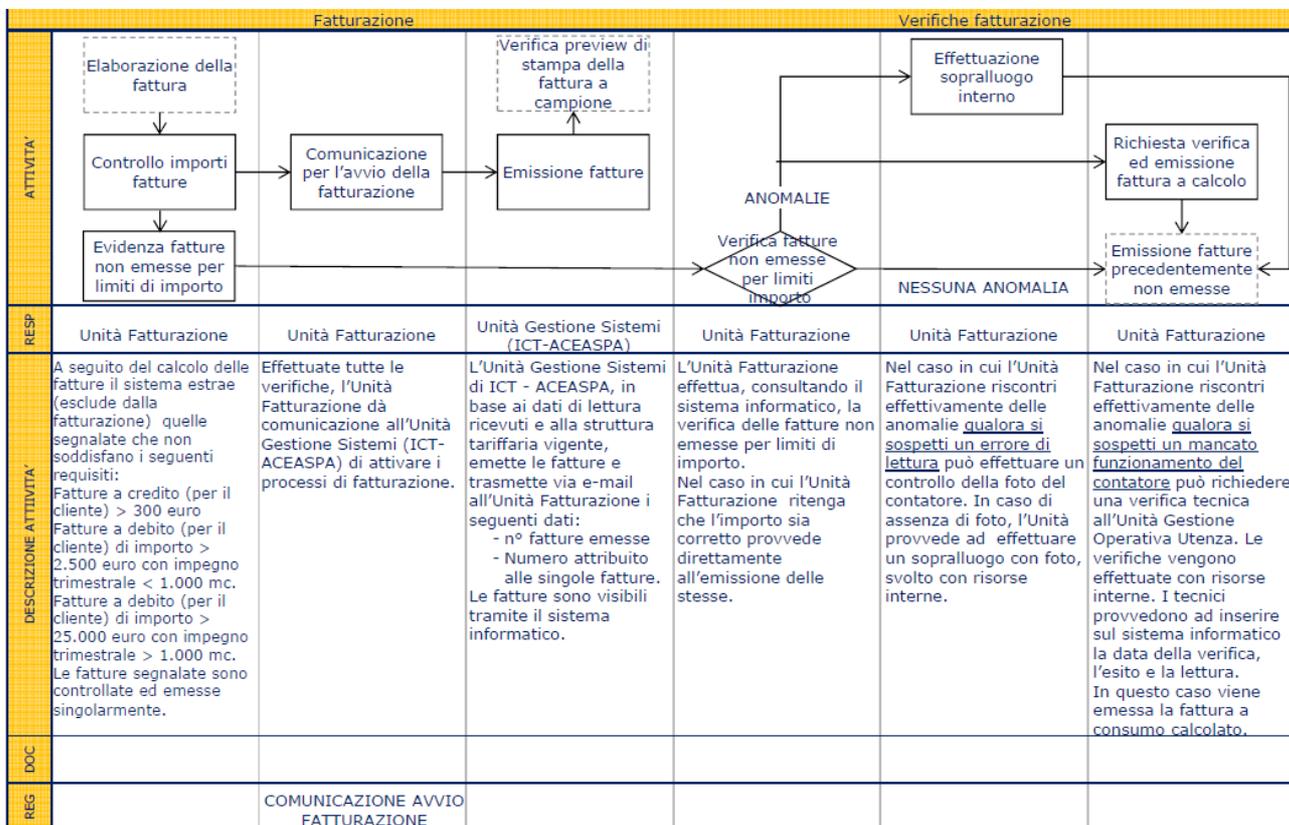
<sup>55</sup> Art. 15 Regolamento di utenza.

<sup>56</sup> Così, ad esempio, segnalazioni doc. 184, 185 e 195. In quest’ultimo caso il segnalante lamenta di aver subito la sostituzione del misuratore senza alcun preavviso e senza alcuna garanzia circa la correttezza delle operazioni di rimozione e sostituzione posto che, alla sua richiesta di poter verificare i consumi riportati dal misuratore presso lo Sportello fisico, Acea avrebbe semplicemente risposto che “*l’applicativo non carica le foto*”; peraltro, dopo la sostituzione, Acea avrebbe continuato a fatturare sulla base di consumi stimati in eccesso per oltre un anno. Ed ancora, segnalazione Federconsumatori - Roma prot.040879 del 24 dicembre 2013, trasmessa da AEEGSI.

<sup>57</sup> Cfr. e-mail del 16 marzo 2015, “*Reclami- Cambi contatore*”, doc. isp., cartella [omissis].

## Fase 2- Emissione e verifica fatture

49. Il processo di emissione delle fatture dei consumi si articola nelle fasi riportate nel seguente schema:



50. Come si evince dallo schema, vengono escluse automaticamente dal ciclo di fatturazione le bollette che presentino un credito per il cliente maggiore di 300 euro, ovvero un debito maggiore di 2.500 €, per un “*impegno trimestrale*” fino a 1000m<sup>3</sup>, nonché quelle con un debito fino a 25.000 €, con “*impegno trimestrale*” superiore ai 1000 m<sup>3</sup>. La procedura prevede che le fatture escluse vengono controllate ed emesse singolarmente.

51. L’“*impegno trimestrale*” previsto da Acea ai fini degli “*alert*” del sistema di fatturazione, raffrontato agli scaglioni di consumo considerati dall’Autorità d’Ambito per le varie fasce di consumo - ai fini dell’articolazione tariffaria - appare diverso e superiore rispetto ai consumi previsti per le utenze domestiche in un anno: le tariffe sono infatti articolate in modo da prevedere consumi annui variabili da 92m<sup>3</sup> (fascia agevolata) a 368 m<sup>3</sup> e oltre (terza fascia di consumo).

52. Inoltre queste soglie di consumo, ritenute anomale (“*alert*”) da Acea, valgono anche in caso di perdite occulte di acqua verificatesi nel tratto di

impianto di pertinenza del consumatore. Infatti non risultano altri meccanismi di controllo automatico degli importi da fatturare generati dal sistema laddove questi siano oggettivamente e anormalmente alti rispetto a quelli fatturati in precedenza<sup>58</sup> per quell'utenza e comunque tali da far sospettare l'esistenza di una perdita occulta.

**53.** Peraltro, al verificarsi delle ipotesi sopra descritte non segue il “blocco” automatico della fattura né risulta prevista una comunicazione all'utente in proposito. La procedura prevede infatti, unicamente che l'Unità Fatturazione effettui le verifiche “*consultando il sistema informatico*” e, nel caso in cui ritenga corretto l'importo generato dal sistema, provvede direttamente all'emissione della fattura; solo laddove venga sospettato “*un mancato funzionamento del contatore*” può essere richiesta una verifica all'Unità Gestione Operativa Utenza. Anche in tale ultimo caso non viene inviata alcuna comunicazione all'utente per avvertirlo dell'eventuale esistenza di una perdita occulta e invitarlo ad intervenire con la sollecitudine del caso. Infatti, dalla documentazione interna di settembre 2014 - acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi - risulta che all'utente non viene inviata nessuna comunicazione “*per consumi elevati*” in quanto “*attualmente non previsto per ATO2*”<sup>59</sup>.

**54.** Si tratta di consumi particolarmente elevati rispetto ai quali il gestore, a volte, non riesce a risalire alla causa che li ha effettivamente determinati. Così, ad esempio, in una comunicazione<sup>60</sup> interna relativa ai consumi addebitati a un condominio per perdita occulta emerge che: “*(...) dapprima due fatture per l'importo di euro 46.923,95, successivamente altra fattura per l'importo di euro 10.143,30 ed infine ulteriore fattura per l'importo di euro 18.621,57 corrispettivi molto superiori a quelli dovuti secondo la media storica dei consumi tipica dell'utenza*”. In questo caso, l'Ufficio Legale Acea ha rappresentato agli Uffici Reclami, Fatturazione e Customer Care che: “*il Tribunale ha invitato ACEA a produrre il gruppo di misura sostituito in esito alla misura che ha interessato parte significativa del*

---

<sup>58</sup> Dalle segnalazioni in atti, risulta, che è sempre l'utente ad accorgersi della perdita di acqua in ragione degli importi fatturati da Acea anche superiori alle soglie sopra indicate, non essendo intervenuta alcuna comunicazione del gestore volta ad avvisare tempestivamente – vale a dire in occasione della rilevazione del consumo e inserimento della stessa a sistema – della anomalia dello stesso, ragionevolmente collegata a una perdita occulta di acqua.

<sup>59</sup> Cfr. slides “Acea20\_Ato2\_IS-U GAP Mappatura processi to be”, datate 25 settembre 2014, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>60</sup> Cfr. e - mail “Condominio Via [omissis]”, 29 gennaio 2015 e relativa corrispondenza in cronologia e allegati (doc. isp., cartella CONTENZIOSO) relativa a una causa intentata da un Condominio di via [omissis] a Roma nei confronti di Acea a seguito di addebito di consumi molto elevati (circa 68.000 euro) per una perdita occulta.

*Comune di Roma. Avrei necessità di sapere se è possibile in qualche modo rintracciare questo contatore, posto che effettivamente l'addebito al condominio è assolutamente esorbitante e noi non siamo in grado di suggerirne la causa”.*

**55.** L'esame delle evidenze in atti mostra che trattandosi di perdite occulte, dunque non immediatamente visibili, gli utenti ne vengono a conoscenza spesso solo al momento del ricevimento delle fatture; inoltre, ai successivi reclami e richieste di intervento dei consumatori Acea non da seguito con sollecitudine. Così, ad esempio, in un reclamo di un consumatore domiciliato nel Comune di Roma<sup>61</sup>, inviato con raccomandata A/R il 26 novembre 2014, risulta l'addebito di consumi per oltre 2400€ dovuti alla rottura di una tubatura; il gestore avrebbe risposto solo il 20 gennaio 2015 affermando che *“i ripetuti guasti alle saracinesche del contatore a servizio della sua utenza”* l'avrebbero indotto ad accogliere la contestazione e a rettificare la fattura. Da altra fattispecie segnalata da un condominio di Roma<sup>62</sup> emerge che le soglie di *“alert”* su cui si basa il sistema di fatturazione di Acea non hanno prodotto né l'esclusione delle fatture dal relativo ciclo di fatturazione, né la successiva verifica individuale da parte delle Unità preposte le quali – in casi come questo – avrebbero potuto chiedere un intervento tecnico o avvertire l'utente. Infatti, il denunciante contesta l'emissione di tre fatture consecutive (ultimo trimestre 2014, primo e secondo trimestre 2015) dagli importi variabili da 4.000 a 9.000 euro circa, che risultano *“eccedere quattro volte le medie consuete”* di consumo del condominio; la causa di questi addebiti era una perdita occulta, rilevata dal condominio stesso in occasione dei lavori eseguiti a giugno 2015.

**56.** Secondo i dati forniti dal professionista – nel periodo oggetto di indagine – Acea avrebbe ricevuto oltre [5000- 6000] domande di riduzione tariffaria (c.d. *“depenalizzazione”*) per perdite occulte.

**57.** Si rileva, inoltre, l'assenza di una tipizzazione delle ipotesi di *“guasto occulto”*, rese adeguatamente conoscibili all'utente, in presenza delle quali può essere chiesto ed ottenuto il beneficio della depenalizzazione. In particolare, il professionista ha dichiarato che l'applicazione del beneficio segue le disposizioni dettate dalle delibere n.2496/97 e n.1544/98 della Giunta del Comune di Roma. Tali delibere non sono pubblicate sul sito del professionista.

**58.** Dagli accertamenti ispettivi risulta inoltre che - a partire da aprile 2014 –

---

<sup>61</sup> Cfr. e-mail *“Depenalizzazione”* del 29 aprile 2015, doc. isp., Cartella CONTENZIOSO.

<sup>62</sup> Così, tra le altre, segnalazione doc. 188.

Acea ha ritenuto di estendere la “casistica” delle fattispecie che possono beneficiare della depenalizzazione elaborando delle linee guida a diffusione interna a *“seguito di alcuni casi di richieste di “depenalizzazione tariffaria per guasti occulti” respinte e che sono poi sfociate in contenziosi legali (...), si ritiene di poter estendere la possibilità di richiedere il beneficio previsto dalle delibere del Comune di Roma sulla materia”*<sup>63</sup> applicandolo *“anche ad alcune tipologie di guasti di natura occulta che riguardano dispositivi posti sulle tubazioni private e che fanno anch’essi parte dell’impianto interno”*. A mero titolo esemplificativo il caso classico di guasto ad un serbatoio interrato.”, vale a dire ipotesi che *“pur potendosi considerare “guasti di natura occulta” sono state finora escluse dalla possibilità di accedere al beneficio della depenalizzazione”*. Anche tali ipotesi di guasto occulto non risultano conoscibili agli utenti, neppure tramite il sito internet del professionista, essendo contenute in un documento a circolazione interna.

**59.** Con riferimento poi alle modalità di addebito dei consumi collegati alla perdita occulta (depenalizzazione tariffaria) risulta che Acea richiede il pagamento: (i) integrale dei consumi eccedenti quattro volte le medie consuete, fatturate con applicazione della tariffa base vigente; (ii) del canone dovuto per i servizi di depurazione<sup>64</sup> che, rispetto all’acqua dispersa, non sono erogati.

**60.** In merito agli effetti delle perdite occulte, risulta che: *“(…)si ritiene più utile e corretta un’applicazione più aperta e meno severa della normativa, in quanto la concessione del beneficio: 1)non integra un danno per l’azienda, posto che l’acqua erogata viene comunque pagata alla tariffa base; 2) è “dispositiva”: è soggetta cioè a richiesta dell’utente, che può anche ritenere di riservarsene l’utilizzo in una circostanza più utile, ed ha luogo “una tantum” (una sola volta nella vita commerciale dell’utenza); 3)riduce le attività di verifica e controllo; 4)riduce i reclami ed il contenzioso giudiziario; 5)abbatte i crediti insoluti in bilancio”*<sup>65</sup>.

**61.** Per quanto riguarda invece le fatture di conguaglio che generano un credito a favore dell’utente, il sistema informatico in uso ad Acea prevede l’esclusione dal ciclo di fatturazione delle bollette che recano un credito superiore a 300 €. In questi casi, dalle segnalazioni in atti, risulta che Acea

---

<sup>63</sup> Così cfr. e-mail del 11 aprile 2014 *“I nuove linee guida sui guasti di natura occulta – depenalizzazione”*, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>64</sup> Il canone di depurazione, in tali casi, è calcolato facendo riferimento alla media dei consumi fatturati nel semestre antecedente al periodo in cui si è verificata la perdita occulta.

<sup>65</sup> Cfr. nota precedente.

non effettua il rimborso del credito nella prima fattura utile, né vengono effettuate compensazioni tra eventuali debiti e crediti dell'utente.

**62.** Dal modello di bolletta di Acea acquisito agli atti del procedimento nel corso dell'ispezione risulta che l'esistenza di un credito dell'utente nei confronti del professionista viene evidenziato con la dicitura "ATTENZIONE QUESTA BOLLETTA NON DEVE ESSERE PAGATA" (enfasi originale) mentre l'importo frutto di conguaglio positivo è preceduto dal segno meno, senza indicare all'utente che il rimborso avverrà previa istanza e con quali modalità può essere chiesto.

**63.** Inoltre, la procedura interna mostra che le istanze di rimborso non hanno una trattazione prioritaria, essendo gestite singolarmente e in assenza di misure che garantiscano la contestuale verifica circa la presenza di reclami o solleciti da parte dei consumatori. Così, ad esempio, in una *e-mail* datata dicembre 2014 un consumatore ha rappresentato ad Acea: "*in data 10/11/2014 mi avete inviato una lettera in cui vi scusate per il ritardo nel rimborso che mi è dovuto da Acea Ato 2 (oltre 1.000 euro) e mi comunicate di avere avviato l'iter per il rimborso in seguito al reclamo n. 4640737 (Rif. Prot. 36921 del 25.10.2014). Mi domando quanto lungo e complicato sia questo iter, visto che ad oggi non ho ricevuto alcun rimborso!!*"<sup>66</sup>. Ed ancora, nel caso segnalato da un Condominio di Roma<sup>67</sup>, dalla documentazione prodotta si evince che Acea, a fronte del riconoscimento di un credito pari a oltre 2500€ (indicato in fattura con le modalità sopra descritte) nella fattura datata 8 luglio 2015, ha inviato in data 13 luglio 2015 una raccomandata recante il sollecito di pagamento per un importo di €2143,80 senza effettuare alcuna compensazione, né restituire l'importo residuo eccedente il debito. In altra fattispecie<sup>68</sup> l'amministratore del condominio segnalante, nel contestare la fatturazione da parte di Acea di consumi stimati per tre anni, documenta di aver richiesto il rimborso dell'importo pagato in eccesso in data 12 marzo 2015, mediante il deposito del modulo previsto dal gestore presso lo sportello Acea, e di averlo successivamente sollecitato, in data 11 agosto 2015, a restituire il credito. Ciononostante alla data della segnalazione (8 settembre 2015) il rimborso non era stato ancora corrisposto.

**64.** Il professionista è consapevole delle doglianze dei consumatori sia in ragione dei reclami e delle relative comunicazioni interne, in cui si da conto

---

<sup>66</sup> Cfr. *e-mail* "R: Rimborso utenza [omissis]" del 29 dicembre 2014, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>67</sup> Doc.165.

<sup>68</sup> Doc. 182.

dell'esistenza di istanze di rimborso inevase, sia a seguito delle sentenze del Giudice ordinario. In questi termini è una comunicazione interna del 2014 - relativa all'esecuzione di quanto disposto dal giudice con sentenza – ove risulta che: *“Inoltre l'allegata sentenza con la quale veniamo condannati al pagamento di € 4.280,56 nonché allo storno della fattura (...). Da quello che vedo la fattura è stata già stornata da tempo. Per quanto riguarda invece il pagamento di € 4.280,56, esso fa riferimento alla nota di credito 2010/446217 della quale il ricorrente afferma di non aver mai ricevuto il pagamento. E' pertanto necessario procedere al rimborso di tale somma.”*<sup>69</sup>.

**65.** Ulteriore condotta oggetto di contestazione che trova riscontro nelle segnalazioni in atti e nella documentazione ispettiva è rappresentata dall'emissione di fatture successivamente alla richiesta di cessazione del rapporto di utenza.

**66.** In proposito si rileva che le condizioni di fornitura del SII e il Regolamento di utenza prevedono che il contratto di somministrazione è risolto qualora: (i) l'utente chieda la disdetta con comunicazione scritta inviata con posta raccomandata o consegnata presso lo sportello fisico; (ii) al momento della comunicazione di fine lavori, nel caso di utenza attivata per “uso cantiere”<sup>70</sup>.

**67.** Le evidenze in atti mostrano che in entrambi i casi Acea non ha seguito alle istanze degli utenti tempestivamente ovvero nei tempi previsti dalla Carta del Servizio, continuando a fatturare importi senza emettere il relativo conto finale. In proposito il professionista ha dichiarato, per un verso, che nel 2014 il numero di disdette eseguite entro i tempi previsti dalla Carta del SII, nei Comuni di Roma e Fiumicino, sono pari al [50-90%] delle richieste pervenute; per altro verso di non poter *“quantificare il numero di interventi eseguiti entro 30 giorni atteso che non si tratta di dati tracciati dalla società”*<sup>71</sup>.

**68.** Le evidenze in atti palesano che ad aprile 2015 vi sarebbe un consistente ritardo nell'esecuzione delle disdette, posto che da una comunicazione interna<sup>72</sup> del professionista viene riportato quanto segue: “[3.000-4.000]

---

<sup>69</sup> Cfr. e-mail “I: Cond. v [omissis] / Acea Ato 2 utenza 930157201”, 16 dicembre 2013, doc. isp., cartella CONTENZIOSO.

<sup>70</sup> In proposito il Regolamento di utenza (art.5) e le Condizioni di fornitura (art.13) prevedono che il contratto di somministrazione cessa al momento della comunicazione della disdetta ovvero è *“risolto di diritto dall'Acea alla fine della costruzione dell'immobile”* comunicata al gestore. In entrambi i casi, l'utente è tenuto a inviare una comunicazione scritta a mezzo posta raccomandata con ricevuta di ritorno oppure a consegnarla presso gli sportelli Acea.

<sup>71</sup> Così memoria Acea del 25 settembre 2015.

<sup>72</sup> E-mail del 7 aprile “ALLACCI DISTACCHI DISDETTE LETTURE”, doc. isp, Cartella [omissis]; in altra e-mail del 2 aprile 2015 sulla medesima questione ( doc. isp, Cartella [omissis]), risulta indicato “Disdette

disdette appartenenti al periodo 2004-2015 per le quali sono state individuate [1.000-1.500] disdette bloccate e quindi [2.000-2.500] da eseguire”; ed ancora, da un monitoraggio effettuato sulle disdette, allegato ad altra comunicazione<sup>73</sup> dell’8 aprile 2015, può evincersi quanto riportato nel sottostante prospetto relativo agli “Ordini Di Intervento - ODI”.

<b>Conteggio di Numero ODI</b>	<b>Bloccato</b>	<b>Eseguito</b>	<b>Stampato</b>	<b>Totale complessivo</b>
COMUNI	[1.000-1.500]	[100-150]	[1.000-1.500]	[2.500-3.000]
ROMA	[200-250]	[20-50]	[500-1.000]	[500-1.500]
<b>Totale complessivo</b>	[omissis]	[omissis]	[omissis]	[omissis]

**69.** Per quanto riguarda le istanze di cessazione delle utenze uso cantiere, si rileva che alla prosecuzione del rapporto contrattuale consegue la fatturazione di importi elevati operando – in tale ipotesi – il criterio del “*minimo contrattuale impegnato, ossia un quantitativo d’acqua che deve essere pagato anche se non consumato, pari a 250 m<sup>3</sup> trimestrali*”<sup>74</sup>. Tale circostanza si è verificata nel caso della consumatrice<sup>75</sup> divenuta parte del procedimento, titolare di un contratto di fornitura “*uso cantiere*”, la quale ha comunicato ad Acea il 19 novembre 2013 - presso lo sportello fisico del professionista<sup>76</sup> - l’ultimazione dei lavori (ristrutturazione di un immobile) e la contestuale richiesta di cambio della destinazione d’uso da cantiere a domestico producendo la richiesta documentazione, attendendosi la conseguente risoluzione “*di diritto*” del relativo contratto<sup>77</sup> e l’emissione del conto finale. Al contrario, dalla documentazione in atti risulta che, con comunicazione datata 17 gennaio 2014, Acea ha indicato alla segnalante che “*in data 15/01/2014 è stato definito il preventivo 2013/15990 (...)*” e che “*La prosecuzione della pratica stessa è subordinata al pagamento della somma di € 0 comprensivo di iva a titolo di contributo lavori (...)*”, riportando le relative modalità di pagamento, senza peraltro indicare che era comunque necessario formulare un’accettazione espressa di questo

---

*richieste utente (circa [3500-4000]) [omissis] esegue verifica degli ODI sospesi e delle motivazioni. A seguire si chiederà a CC l’esecuzione d’ufficio degli interventi. Le rimanenti disdette non sospese dovranno essere eseguite dalle unità”.*

<sup>73</sup> Cfr. e-mail dell’8 aprile 2015 “*Situazione ordini in carico a operation*”, doc. isp. Cartella [omissis].

<sup>74</sup> Così memoria Acea del 25 settembre 2015.

<sup>75</sup> Cfr. doc. 129 e successive integrazioni.

<sup>76</sup> Cfr. allegato 11 del doc. 170 (integrazione segn. doc. 129).

<sup>77</sup> Cfr. art.12 Regolamento di utenza.

“preventivo”. Il conto finale – peraltro errato - invece, è stato emesso da Acea il 14 aprile 2015<sup>78</sup>, e dal relativo dettaglio risulta che oggetto di fatturazione è *“un consumo pari a 1 mc per il consumo rilevato dal 12/11/2012 al 08/10/2014”*. *Al consumo totale si sommano quote fisse e altri addebiti per un totale di 426.59 euro* mentre i consumi già fatturati *“in acconto nelle bollette precedenti”* risultano pari a *“1123 mc”*. In merito alla mancata esecuzione della disdetta e al connesso ulteriore addebito dei consumi pari al *“minimo impegnato”* il professionista non ha fornito alcuna indicazione, limitandosi a sottolineare che il cambio d’uso da cantiere a domestico sarebbe avvenuto tardivamente avendo la segnalante sottoscritto il “preventivo di spesa” sopra indicato – ancorché recante nessun importo da pagare – *“sette mesi dopo”* la ricezione dello stesso. Ed ancora, un altro consumatore ha ottenuto l’uso “cantiere” tre anni dopo la sua istanza e, segnatamente, dopo aver comunicato la conclusione dei lavori edilizi e chiesto il cambio di destinazione d’uso a “domestico”, peraltro non ancora ottenuto alla data della segnalazione nonostante i numerosi reclami<sup>79</sup>.

**70.** Le vicende appena descritte, inerenti la non tempestiva evasione delle istanze di disdetta nonché di modifica della destinazione d’uso, trovano conferma in due circostanze di fatto. La prima, desumibile dalle stesse affermazioni del professionista che, da un lato, ha dichiarato che nel sistema informatico di gestione delle utenze (CRM) verrebbero indicate e tracciate tutte le istanze, reclami, dati di misura, ecc. ecc., relativi al singolo utente; dall’altro, alla richiesta dell’Autorità di indicare per le utenze attivate ad uso cantiere la data di attivazione e quella in cui è pervenuta la richiesta di disdetta/ultimazione lavori ha risposto che Acea *“non è in possesso di tutti i dati richiesti ma esclusivamente dei dati anagrafici (indirizzo, utenza nominativo) e i dati relativi alla data di inizio e fine fornitura. Non è disponibile il dato relativo alla comunicazione di chiusura cantiere.”*<sup>80</sup>, con ciò palesando che tali istanze non vengono inserite nel *data base* (CRM) clienti.

**71.** La seconda circostanza fattuale è desumibile dalla documentazione<sup>81</sup> acquisita in ispezione ove risulta che, al 31 marzo 2015, [20.000- 30.000] utenze cessate risultavano ancora senza conto finale.

---

<sup>78</sup> Si veda l’allegato 16 del doc. 170 (integrazione segn. doc. 129).

<sup>79</sup> Cfr. doc.172.

<sup>80</sup> Così memoria Acea del 25 settembre 2015.

<sup>81</sup> Cfr. “Gruppo Acea – Programma Acea 2.0 Steering Committee – Roma 31.3.2015”, doc. isp., Cartella “Operation”.

### *Fase 3 – recapito fatture*

**72.** La procedura prevista da Acea per l'elaborazione (*layout* fattura recante la data di emissione, controllo dati, *spool* di stampa) e la successiva consegna delle fatture richiede tempi medio-lunghi, come dichiarato dalla responsabile dell'ufficio fatturazione nel verbale di accertamenti ispettivi<sup>82</sup>, essendo necessari dai due ai tre giorni per il “*layout fattura, spool di stampa*” (prima dell'invio al fornitore dei servizi di stampa e recapito), cui si aggiungono altri quattro o cinque giorni per le attività di stampa dopo le quali “*le fatture sono materialmente disponibili per la consegna agli utenti*” i cui tempi non sono espressamente dettati da Acea la quale non sempre dispone di report completi di avvenuta/mancata consegna. I tempi richiesti dalla procedura sin qui descritta non vengono scorporati dai 30 giorni entro cui l'utente è tenuto a pagare la bolletta. Il termine per il pagamento, infatti, inizia a decorrere dalla data di emissione della fattura.

**73.** Il professionista è consapevole dell'esistenza di fenomeni di mancato o tardivo recapito delle bollette sia in ragione delle contestazioni ricevute da Acea8Cento, sia dai reclami scritti. Sul primo punto, dalla documentazione acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi, emerge che il fenomeno si è verificato più volte<sup>83</sup>. In particolare risulta che Acea8cento, nel periodo compreso tra marzo e aprile 2015, ha registrato un aumento della percentuale giornaliera dei reclami concernenti la mancata consegna delle fatture, passata dal [1-5%] al [5-10%]<sup>84</sup>.

**74.** Sul secondo punto, Acea è consapevole dell'esistenza di gravi disservizi nella consegna delle bollette verificatisi alla fine del 2014 e primo trimestre 2015 tali da indurre il professionista a revocare l'incarico della consegna alla società affidataria a favore di [omissis] e valutare l'opportunità di adottare misure nei confronti della società incaricata del recapito. Così, da un documento datato 11 novembre 2014, risulta che “*il servizio, in carico alla società [omissis], evidenzia una situazione di forte disservizio. Occorre verificare la possibilità di applicare penali o comunque la percorribilità di altre strade per ottenere un servizio efficace.*”. Acea ha altresì precisato – nelle proprie memorie - che in questi casi non vi sarebbe stato pregiudizio

---

<sup>82</sup> Doc.110.

<sup>83</sup> Cfr. e-mail “R: 11-04-201 ACEA ATO2 - lavorazioni aprile - CONSEGNE [omissis]” del 13 aprile 2015 e relativa corrispondenza in cronologia, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>84</sup> Così può desumersi da un report relativo ai motivi di contatto giornaliero del *call center* Acea8cento, nel periodo marzo - aprile 2015, ove è riportata una percentuale giornaliera di utenti che lamentano il mancato recapito di fatture, variabile dal [2-4%] al [omissis], doc. isp., Cartella Acea8Cento.

per gli utenti in quanto avrebbe disposto la sospensione e il posticipo “*del calcolo degli interessi di mora per ritardato pagamento*”, mentre sul sito internet del professionista sarebbe stato pubblicato un avviso in cui gli utenti vengono informati del fatto che “*le fatture emesse ad aprile 2015 potrebbero essere recapitate con un leggero ritardo rispetto alla data di scadenza*”<sup>85</sup>. In questi casi Acea ha dichiarato di aver diffidato la società [omissis] il 3 dicembre 2014 e che “*intraprenderà eventuali azioni di tutela ovvero di recupero in relazione ai quei crediti che, all’esito di un esame individuale, risultassero maturati per effetto dei descritti disservizi, tenendo conto del relativo ritardo*”. In proposito si rammenta che il sistema di recapito delle fatture agli utenti, in uso ad Acea, non prevede la tracciatura della data di avvenuta consegna del documento di fatturazione.

**75.** Inoltre, da una comunicazione interna del 14 novembre 2014, indirizzata al Responsabile dell’Ufficio Reclami di Acea, si evince che: “*nel mese di ottobre si registra un significativo aumento dei volumi [di reclami, n.d.r.], legato prevalentemente al mancato recapito fatture e ad un blocco delle attività di rettifica fatture per un disservizio di Neta H2O*” (enfasi aggiunta). Valga in merito il seguente reclamo da cui si evince che: “*alla signora (...) [omissis], cliente residente in via (...) sia giunta in data 29 dicembre 2014 fattura 2014/2116563 (con scadenza 18-12-2014!!!!!!) con relativo conguaglio consumi dal 4-11 2010 al 9-9-2014 (ben quattro anni!!!!) per l’ammontare di euro 722,07*”<sup>86</sup>.

**76.** Al mancato o tardivo recapito delle fatture sono collegate le ulteriori problematiche delle istanze di rateizzazione connesse a fatture di importi elevati per conguagli. Sul punto, rileva il fatto che la consegna della bolletta dopo la scadenza del termine di 30 giorni per pagare non consente di chiedere la rateizzazione dell’importo, spesso elevato. Nelle bollette risulta indicato che è possibile ottenere la rateizzazione di “*fatture non scadute che rientrano in consumi superiori alle medie dell’utente aventi per oggetto conguagli*” nonché “*fatture in condizioni diverse*” e fino a un massimo di sei rate mensili previa istanza scritta avvertendo che in caso di mancato pagamento a scadenza delle rate consegue il “*distacco immediato*” della fornitura.

---

<sup>85</sup> Cfr. memoria Acea 8 giugno 2015.

<sup>86</sup> Cfr. e-mail “*Richiesta rateizzazione fattura conguaglio utenza*” del 14 gennaio 2015, doc. isp., cartella [omissis].

#### *Fase 4 – morosità, riscossione e recupero del credito*

**77.** Dalle evidenze in atti risulta che il giorno successivo (31°) alla scadenza del termine di pagamento indicato nella bolletta, l'utenza è considerata morosa con applicazione immediata dei relativi interessi<sup>87</sup> per ritardato pagamento. Non risulta previsto nel sistema informatico di fatturazione uno strumento idoneo a bloccare l'esazione di detti interessi nelle ipotesi in cui si verificano fenomeni quali: (i) la particolare contrazione del termine di pagamento (decorrente, come detto, dalla data di emissione della fattura) dovuto al ritardo di Acea nella predisposizione e stampa delle bollette; (ii) il tardivo o mancato recapito delle bollette da parte dei recapitisti in determinate aree o Comuni; (iii) in caso di reclami da parte degli utenti circa la mancata consegna della bolletta. Sul primo punto, peraltro, Acea ha dichiarato - nella memoria del 5 giugno 2015 - che nel caso in cui *“sia consapevole del ritardo nel processo di fatturazione e stampa, nelle fasi soggette al suo diretto controllo, non applica interessi di mora per il periodo corrispondente”*.

**78.** Una volta che l'utenza viene considerata morosa, Acea avvia la procedura di recupero del credito. In proposito si osserva che il DPCM 29 aprile del 1999 dispone che: *“In caso di morosità è prevista la sospensione del servizio. I gestori indicano i mezzi con i quali è preavvisato l'utente di tale sospensione e le modalità per evitare la sospensione stessa. Tale preavviso non potrà comunque essere inferiore a 20 giorni e dovrà essere accompagnato dal duplicato della fattura non pagata. I gestori comunicano le modalità ed i tempi per il ripristino della fornitura, che dovrà avvenire entro due giorni lavorativi dal pagamento (...) I gestori individuano procedure specifiche per i casi di erronea azione per morosità”*.

**79.** In base alla “Credit Policy” in uso ad Acea risulta che la procedura di recupero del credito per morosità<sup>88</sup> veniva avviata – fino al 31 dicembre 2014 – per i “*Clienti Bonus*” 10 giorni dopo la scadenza del termine di pagamento mediante l'invio di una comunicazione di sollecito a seguito della quale – ove non risultava il saldo della bolletta - faceva seguito l'invio di una comunicazione a mezzo posta raccomandata nei successivi 10 giorni. Quest'ultima valeva come costituzione in mora e preavviso di distacco e qualora *“entro 21 giorni dalla data di emissione della raccomandata il*

---

<sup>87</sup> L'interesse di mora è pari al tasso legale di riferimento maggiorato di due punti (cfr. es. fattura layout del 2014, doc. isp. Cartella [omissis], “Credit Policy – linee guida” cartella [omissis]).

<sup>88</sup> Cfr. “PFN azioni II semestre 2014 – azioni in corso” datato 24 settembre 2014, doc. isp., cartella [omissis].

*Cliente non provvede al pagamento di quanto comunicato nei predetti solleciti e fornisca copia della ricevuta tramite fax (...), indicando, altresì, anche un recapito telefonico, si avvia la procedura del distacco.”*<sup>89</sup>. Per i “*Clienti Malus*” Acea non invia il sollecito essendo prevista una sola comunicazione, a mezzo raccomandata, di costituzione in mora e preavviso di distacco. Nel caso dei condomini la procedura in esame contempla l’invio di una comunicazione a mezzo posta raccomandata trascorsi 10 giorni dalla scadenza del pagamento, mentre nei successivi 20 giorni vengono recapitati volantini presso il condominio recanti il preavviso di distacco che viene eseguito nei successivi 10 giorni.

**80.** A partire dal 1° gennaio 2015 Acea ha introdotto una nuova “*Credit Policy*” in base alla quale rispetto ai “*Clienti Bonus*” è stata eliminata la comunicazione di sollecito e previsto unicamente l’invio della raccomandata di sollecito, costituzione in mora e preavviso di distacco nel termine più breve pari a 5 giorni dalla data di scadenza del termine di pagamento; nel caso dei “*Clienti Malus*” e delle utenze condominiali la procedura è identica a quella in vigore nel 2014 quanto alle fasi ma il termine di invio della raccomandata di sollecito, costituzione in mora e preavviso di distacco è stato abbreviato a 5 giorni (dopo la data di scadenza del pagamento). Le modalità di computo del *dies a quo* del distacco per le utenze condominiali<sup>90</sup> prevedono che la data a partire dalla quale la fornitura potrà essere distaccata “*sarà calcolata come la data di emissione del Collection Step (i.e. volantinaggio, n.d.r.), maggiorata di 15 giorni*”.

**81.** In merito agli avvisi recapitati alle utenze condominiali mediante volantino affisso nell’atrio dell’immobile o recapitato nella cassetta postale di ciascun condomino<sup>91</sup>, si rileva che gli stessi<sup>92</sup>: (i) riportano l’ammontare complessivo del *quantum* non pagato, senza indicare gli estremi delle fatture ritenute insolte ancorché il professionista sia consapevole del fatto che la

---

<sup>89</sup> Cfr. linee guida degli operatori del Servizio Clienti Acea, “GOCI\_OFF\_Line”, doc. isp., cartella Acea8Cento.

<sup>90</sup> Cfr. “ACEA2.0 - Delta BBP - Area Credito - Disconnessione per morosità” citato.

<sup>91</sup> Cfr. “ACEA2.0 - Delta BBP - Area Credito - Disconnessione per morosità - Verbale incontro 24/11/2014” relativo a una riunione tenutasi a novembre 2014, concernente le tematiche “Disconnessione, Riattivazione e Cessazione”, “”, doc. isp., cartella [omissis], da cui si legge: “(...) Le azioni di sollecito (e.g. raccomandata) sono dirette verso l’amministratore del condominio e le singole utenze che ne fanno parte potrebbero non essere a conoscenza dell’eventuale situazione morosa. Il Collection Step di volantinaggio consiste quindi nella comunicazione a tutte le utenze condominiali la situazione d’insolvenza e la prossimità della disconnessione della fornitura in caso di persistenza della morosità. Tale comunicazione avviene mediante il recapito, per ogni singolo condomino, di una lettera precompilata (cassetinaggio) oppure nell’affissione di un volantino in spazi comuni (volantinaggio).”.

<sup>92</sup> Cfr., ad es., avviso di distacco di un’utenza condominiale allegato alla segnalazione in atti, doc. 219; doc. 23 e 93.

morosità può dipendere anche dal mancato o tardivo recapito delle bollette da parte dei recapitisti ovvero dall'omessa contabilizzazione degli importi pagati da parte della stessa Acea; (ii) riportano indicativamente la data a partire dalla quale, in assenza del pagamento ovvero della trasmissione della relativa prova, potrà avvenire il distacco.

**82.** In proposito è significativo il fatto che tali avvisi vengono recapitati da soggetti terzi incaricati da Acea e che non è previsto alcun monitoraggio circa l'effettiva consegna degli stessi e, soprattutto, in tempo utile a consentire all'utente l'esercizio dei propri diritti.

**83.** Nello specifico, dalle segnalazioni in atti risulta che, a fronte di procedure veloci e potenzialmente pregiudizievoli per gli utenti in ragione della minaccia del distacco di un bene essenziale, Acea non ha adottato misure e cautele idonee a garantire che il distacco sia eseguito solo ove siano stati rispettati tutte le fasi ed i tempi della procedura e, quindi, che i consumatori abbiano ricevuto i necessari avvisi e solleciti, sempreché persista effettivamente la situazione di morosità.

**84.** In diversi casi il professionista ha proceduto al distacco della fornitura nonostante l'utente avesse correttamente eseguito il pagamento costringendo così il cliente ad adire le vie legali. Così - ad esempio - da una comunicazione interna, emerge che Acea aveva: *“tenuto l'acqua staccata per 5 giorni e avevano pagato. Ho cercato di capire con il credito cosa era successo ma non si capisce, probabilmente un problema di acquisizione pagamenti ma nulla che si possa dimostrare in tribunale, tant'è che gli abbiamo pure mandato una lettera di scuse. Mi ha detto [omissis] che probabilmente il giudice ci condannerebbe a quanto richiesto (5.000 euro più spese legali). Per cui siamo disponibili a ricercare una soluzione transattiva.”*<sup>93</sup>. Talvolta il distacco è stato eseguito anche con successiva rimozione del contatore a fronte di un'azione civile conclusasi con sentenza favorevole all'utente<sup>94</sup>. Ed infatti, dalla relativa comunicazione interna si evince che: *“in pendenza di un contenzioso innanzi al Giudice che ha comportato la sospensione del pagamento di quanto fatturato da Acea, gli uffici tecnici hanno proceduto ugualmente alla rimozione del contatore;(...)* ed ancora: *“URGENTE!!!! Stavo sospendendo l'esazione per le fatture di questa utenza che ci ha citati in giudizio per la seconda volta e mi sono accorta che proprio ieri è stato rimosso il contatore. Vi chiedo pertanto di*

---

<sup>93</sup> Cfr. *“Transazione [omissis]”*, e relativa corrispondenza, cartella *“CONTENZIOSO”*.

<sup>94</sup> Comunicazione del 9 ottobre 2014, in cronologia alla e-mail del 13 ottobre 2014 *“Ripristino utenza distacco ufficio giudizio in corso”*, doc. isp., Cartella *CONTENZIOSO*.

*riattivare il contratto e di reinstallare il contatore con ogni possibile urgenza.”.*

**85.** Dalla documentazione in atti risulta altresì che Acea non considera quale *dies a quo* per il distacco delle utenze la data di recapito della raccomandata recante la costituzione in mora e il preavviso di distacco bensì la mera data di trasmissione; né Acea monitora l’effettivo recapito delle comunicazioni di sollecito di pagamento. Al riguardo, da una comunicazione interna - concernente le modifiche poi apportare da Acea, a partire da gennaio 2015, alla procedura di recupero del credito e distacco dell’utenza - emerge infatti che il professionista non ha modo di conoscere la data di recapito della raccomandata di costituzione in mora e preavviso di distacco, risultando chiaramente che: *“procedere alla rimozione [del misuratore n.d.r.] dopo 10 giorni dal ricevimento della stessa [raccomandata di costituzione in mora e preavviso di distacco, n.d.r.] significherebbe chiedere un intervento sui sistemi per trattare una informazione che fino ad oggi i nostri sistemi non gestiscono, la “data ricezione”*<sup>95</sup>. Inoltre, in una comunicazione<sup>96</sup> del 3 maggio 2013, l’Ufficio Legale dichiara: *“Trasmetto in allegato, per quanto di competenza, ordinanza con la quale è stato accolto il ricorso in oggetto. Il Tribunale ha – a mio avviso, correttamente – ritenuto che nella specie sia mancato il prescritto preavviso di distacco, non potendosi ritenere probante la produzione della sola busta, in difetto di prova del relativo contenuto.”.* Tali circostanze hanno determinato molteplici casi di distacco dell’utenza senza preavviso<sup>97</sup>

**86.** Ed ancora è emerso che Acea ha distaccato forniture condominiali<sup>98</sup> per mancata contabilizzazione degli importi pagati dall’utente tramite bonifici bancari o in virtù di domiciliazione bancaria delle bollette, nonostante l’esibizione al professionista della prova dell’avvenuto pagamento. Nello specifico, in uno di questi casi, al reclamo dell’utente Acea, per spiegare l’accaduto, ha risposto: *“benché il pagamento delle bollette sia previsto anche mediante bonifico bancario, tale modalità di pagamento necessita di tempi più lunghi per l’acquisizione a causa della non uniformità nelle comunicazioni da parte dei vari istituti di credito”*<sup>99</sup>. Significativa appare

---

<sup>95</sup> Così e-mail “R: Invio per posta elettronica: gestione contrattuale MOROSITA”, del 15 settembre 2014, doc. isp., [omissis].

<sup>96</sup> Cfr. e-mail del 3 maggio 2013, “Riallaccio avvenuto”, doc. isp., cartella CONTENZIOSO.

<sup>97</sup> Tra le tante, si vedano le segnalazioni docc. 4, 11, 18, 38, 39, 42, 48, 49, 52, 55, 58, 67, 96, 107, 141 e 145.

<sup>98</sup> Così, ad esempio, docc. 101, 141, 146 e 219.

<sup>99</sup> Doc. 141.

anche un'altra segnalazione di un condominio di Roma<sup>100</sup> dalla cui documentazione allegata si evince che Acea in data 5 settembre 2014 ha accolto il reclamo (ricevuto l'8 agosto 2014) e rifatturato – avendo il condominio comunicato le autoletture e riconosciuto i pregressi errori di fatturazione, indicando il nuovo (ridotto) importo da pagare pari a 241,50€; pochi giorni dopo, il 9 settembre 2014, Acea ha depositato nelle cassette postali dei condomini, un avviso di morosità riportando come non pagato un *“importo complessivo di €3445,54”* relativo a *“2 fatture”* senza indicarne i relativi estremi, con l'avvertimento che in caso di mancato pagamento *“entro i successivi 10 giorni”* ovvero invio della ricevuta di pagamento l'utenza sarebbe stata distaccata a *“partire dal 19 settembre 2014”*, distacco poi eseguito il 22 settembre 2014, a nulla essendo valsi i precedenti ulteriori reclami dell'amministratore e l'esibizione ad Acea delle risposte di accoglimento del reclamo e la rifatturazione degli importi.

**87.** Il procedimento ha fatto anche emergere ipotesi di distacchi eseguiti rispetto ad utenze per le quali non vi era alcun corrispondente ordine, non sussistendo posizioni di morosità; così, ad esempio, in una comunicazione interna *“(…) vi inoltro una ulteriore segnalazione di errato distacco. Il cliente [omissis] (...) amministratore di condominio chiama per conto dell'utenza [omissis] distaccata erroneamente. Tale utenza non presenta ordini di distacco. Il tecnico ha lasciato un biglietto con indicata utenza da distaccare [omissis] (che presenta infatti ordine di distacco). Potete verificare?”*<sup>101</sup>; ed ancora *“Ci ha contattati la Sig.a (...) [omissis] titolare della fornitura [omissis] comunicandoci che le è stato rimosso il contatore. A sistema non è presente alcun ordine di intervento, potete effettuare delle verifiche?”*<sup>102</sup> cui, nella successiva risposta, viene dato seguito chiarendo che non si trattava di un ordine di distacco ma *“solo un intervento di reclamo per fatturazione utenza (...)”*<sup>103</sup>.

**88.** Dai dati forniti dal professionista il 25 settembre 2015 si evince che nel periodo 2013-2015 sono state inviate [900.000 – 1.000.000] raccomandate recanti preavviso di distacco mentre, nel medesimo periodo, le utenze distaccate sono state [25.000-30.000].

*ii) Procedure di gestione delle istanze e dei reclami degli utenti, ostacoli*

---

<sup>100</sup> Doc. 219

<sup>101</sup> Cfr. e-mail del 24 aprile 2015 “ERRATO DISTACCO UTZ”, doc. isp., cartella Acea8Cento.

<sup>102</sup> Cfr. e-mail del 23 aprile 2015 “ERRATO DISTACCO UTZ”, doc. isp. citato.

<sup>103</sup> Cfr. e-mail di risposta del 24 aprile 2015, doc. isp., cartella Acea8Cento

## *all'esercizio dei diritti contrattuali*

**89.** Dalle evidenze in atti emerge che gli utenti possono presentare reclami, richieste di prestazioni e di informazioni sia verbali, sia per iscritto. In proposito la Carta del SII di Acea prevede *“Il tempo massimo per la risposta è previsto in 30 giorni lavorativi dal ricevimento della richiesta dell’Utente. Per i casi più complessi la risposta verrà data in tempi più lunghi dei quali l’Utente verrà comunque informato entro i trenta giorni di cui sopra”*. E’ altresì previsto un meccanismo di rimborso, per un importo fisso pari a 25€, in caso di violazione dello standard di qualità; tale indennizzo viene corrisposto solo previa richiesta scritta da parte del cliente e nelle ipotesi espressamente indicate dalla carta del SII<sup>104</sup>.

**90.** In occasione degli accertamenti ispettivi si è appreso che l’unità organizzativa preposta alla gestione dei reclami è stata istituita nel mese di febbraio 2014. Da una comunicazione interna dell’Unità Customer Care si evince, altresì, che: *“nel 2013 poteva accadere che i Reclami, non ancora perfettamente organizzati (tanto che non esisteva nemmeno l’Unità, nata formalmente nel 2014) fossero sporadicamente gestiti sotto forma di Richieste, magari in Back office”*<sup>105</sup>.

**91.** Per quanto riguarda le richieste di assistenza, di intervento e di reclamo presentate al *call center* di Acea, dalle evidenze ispettive<sup>106</sup> e dai fatti segnalati risulta che non vengono gestite da tale canale. Infatti, il *call center* di Acea fornisce unicamente prime informazioni ai clienti ovvero acquisisce dati anagrafici, ove richiesto; per le altre istanze o reclami l’utente è invitato a formularle per iscritto ad Acea Ato 2 S.p.A.. Ad analoghe conclusioni si perviene con riferimento ai reclami avanzati presso lo sportello fisico ove l’utente è comunque invitato a compilare e presentare un reclamo scritto. Ed

---

<sup>104</sup> Sui rimborsi la Carta del SII dispone *“4.3.1 Standard soggetti a rimborso - Il gestore attiva le procedure di rimborso nei casi di inosservanza dei seguenti standard. -Attivazione dell’utenza presso luoghi ove non necessitano lavori di intervento; -estensione o adeguamento della rete o dell’opera di presa; - Preventivazione, esecuzione lavori, attivazione della utenza presso luoghi ove non necessitano lavori di intervento; - estensione o adeguamento della rete ma la sola opera di presa e quando sussistono variazioni di portata; - Preventivazione, esecuzione lavori, attivazione della utenza per le trasformazioni da bocca tarata a contatore; - Operazioni di cessazione in seguito a richiesta dell’utente; - Riemissione di fatture di consumi in caso di errore.”*

<sup>105</sup> Così e-mail *“R: urgente: chiarimento su reclami”*, del 2 marzo 2015 e relativa cronologia, doc. isp., Cartella, [omissis].

<sup>106</sup> Cfr. verbale relativo agli accertamenti ispettivi svolti presso Acea8cento S.r.l. (doc.111) in cui i responsabili commerciali hanno dichiarato espressamente che Acea8cento: *“svolge solo attività di assistenza clienti in fase di contatto per richiesta di informazioni. Nel caso in cui un cliente chiami per fare un reclamo, gli addetti al call center gli fanno presente di inviare lo stesso in forma scritta ad Acea Ato2. I reclami infatti sono ricevuti e trattati direttamente da quest’ultima”* (pag. 2 del verbale).

infatti dall'esame dei processi di gestione reclami risulta che la *“creazione del reclamo commerciale ammette solamente i canali Fax, Posta e e-mail”*<sup>107</sup>.

**92.** Quanto ai motivi di contatto, su cui si basa la misurazione della qualità del servizio di Acea, in sede ispettiva è risultato che, fino a marzo 2015, non veniva effettuata una reportistica con riguardo al canale telefonico rispetto al quale, successivamente, hanno iniziato ad effettuare *“uno screening dei motivi delle telefonate su base campionaria”*<sup>108</sup>. Infatti, in un promemoria di una riunione di alcuni responsabili degli uffici di Acea, tenutasi il 14 novembre 2014, viene evidenziato oltre a un problema di esiguità delle risorse dedicate al *call center* anche l'esigenza di procedere in futuro alla: *“Registrazione delle motivazioni di contatto: solamente l'evidenza dei motivi ricorrenti di contatto può portare all'individuazione delle azioni più consone alla riduzione delle chiamate. Oggi non è disponibile reportistica ad hoc sia perché il CRM Confluence non è utilizzato per registrare le interazioni (si ha evidenza solo delle operazioni a sistema), sia perché l'albero delle motivazioni di contatto forse non è sufficientemente dettagliato (...).”*<sup>109</sup>.

**93.** Per quanto riguarda i reclami e le richieste di prestazione/informazioni pervenuti in forma scritta, secondo l'assetto organizzativo risultante nel corso dell'ispezione svoltasi ad aprile 2015, risulta che questi vengono smistati presso il Protocollo generale di Acea S.p.A. e che, a partire da marzo 2014, a tali operazioni partecipano anche gli operatori di *[omissis]*, all'atto della consegna della corrispondenza<sup>110</sup>, come indicato dallo stesso professionista nel corso degli accertamenti ispettivi<sup>111</sup>. Lo schema sotto riportato illustra l'*iter* seguito dai reclami scritti, dall'arrivo all'assegnazione all'Unità reclami.

---

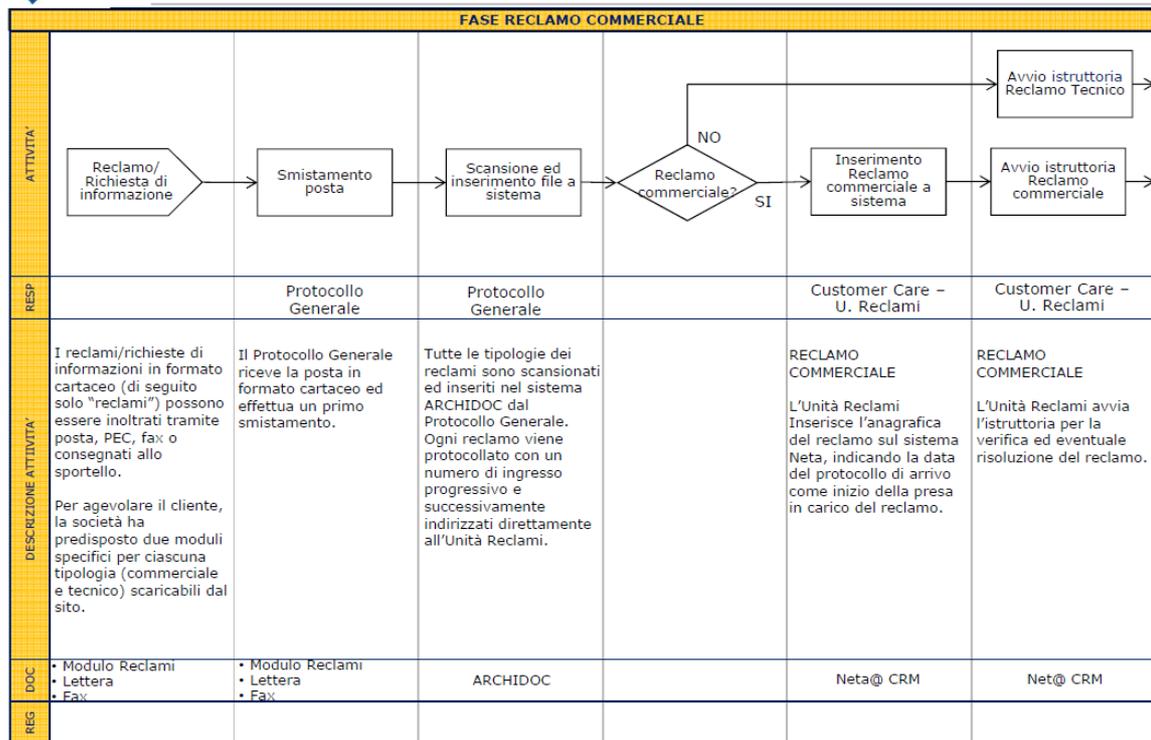
<sup>107</sup> Cfr. slides *“Acea20\_Ato2\_IS-U GAP Mappatura processi to be”*, del 25 settembre 2014, doc. isp., Cartella *[omissis]*.

<sup>108</sup> Cfr. verbale degli accertamenti ispettivi svolti presso Acea8Cento, citato sopra.

<sup>109</sup> Cfr. e-mail del 9 febbraio 2015 *“R nota rapporti Acea Ato2A800 novembre 2014”*, doc. isp., cartella Acea8Cento.

<sup>110</sup> Cfr. e-mail del 26 marzo 2014, *“Acea Ato2/[omissis] - Cantiere Reclami”*, doc. isp., cartella *[omissis]*.

<sup>111</sup> Cfr. verbale accertamenti ispettivi, doc. 110.



94. Dall’esame della procedura sopra riportata risulta che il Protocollo Generale effettua la scansione del reclamo/richiesta e lo protocolla. I documenti protocollati vengono successivamente trasmessi all’Unità Reclami. Questa fase può avere anche una durata lunga. Nel corso degli accertamenti ispettivi è stata infatti acquisita la lista<sup>112</sup> completa delle istanze qualificate da Acea come reclami commerciali (R100), pervenuti nel periodo compreso tra novembre 2012 e aprile 2015, dalla quale risultano i dati identificativi delle utenze, la data di protocollo delle istanze/reclami e la data di “registrazione” (*recte* “Data [di] Registrazione”) degli stessi nell’anagrafica utente. Dal confronto di questi dati della lista reclami con quelli desumibili dalle segnalazioni<sup>113</sup> e dalla relativa corrispondenza intercorsa con Acea - prodotta dai segnalanti - si è potuto riscontare che le

<sup>112</sup> Cfr. file *Excell* recante “Lista reclami novembre 2012 – aprile 2015”, doc. isp., cartella RECLAMI.

<sup>113</sup> In proposito basti considerare – a titolo meramente esemplificativo – le seguenti segnalazioni : a) prot. n.0020536 del 19 marzo 2013 rispetto alla quale dalla Lista reclami riporta quale data di segnalazione il 31 dicembre 2012, quale data di “registrazione” l’8 febbraio 2013 mentre la lettera inviata da Acea (allegata dal segnalante) reca la data (“protocollo partenze”) del 21 febbraio 2013; b) segnalazione prot. n.0052026 del 19 novembre 2013, rispetto alla quale dalla Lista reclami riporta quale data di segnalazione il 15 gennaio 2013, data di registrazione il 19 febbraio 2013, mentre la lettera interlocutoria di presa in carico del reclamo inviata da Acea reca la data (“protocollo partenze”) del 3 ottobre 2013; ed ancora segnalazione acquisita in ispezione (*omissis*), rispetto alla quale dalla Lista reclami risulta quale data di segnalazione il 26 gennaio 2015, data di registrazione il 30 gennaio 2015, data di invio (“protocollo partenze”) della comunicazione interlocutoria da parte di Acea il 9 febbraio 2015.

comunicazioni del professionista agli utenti recano tutte una data successiva a quella di “registrazione”.

**95.** In altri termini, da tale verifica documentale è emerso che la data di “registrazione” coincide con il momento in cui il reclamo viene preso in carico dall’Unità Reclami e che tra la data di protocollo e quella effettiva presa in carico (i.e. “Data [di] Registrazione”) intercorre un lasso temporale tale per cui per un numero significativo di reclami/istanze (per ciascun anno) la “registrazione” è avvenuta trascorsi 30 giorni e oltre<sup>114</sup>; la Carta dei servizi prevede, in generale, 30 giorni quale termine entro cui formulare la risposta. Lo schema sottostante indica il dato medio di tale scarto temporale, intercorrente tra la data di protocollo e quella di presa in carico dall’Unità Reclami.

Anno	Numero reclami	Giorni trascorsi (dato medio)
2012	[omissis]	[omissis]
2013	[omissis]	[omissis]
2014	[omissis]	[omissis]
2015 ( fino al 27 aprile 2015)	[omissis]	[omissis]

**96.** Le evidenze ispettive hanno altresì palesato tempi più lunghi di trattazione per quei reclami/istanze che risultavano indirizzati nominativamente ai Responsabili delle varie Unità organizzative - avendo i clienti già ricevuto una precedente comunicazione da parte di Acea a firma del responsabile dell’ufficio - in quanto “*queste buste venivano reinviato presso Ato 2 e non venivano quindi trattate con tempestività*”<sup>115</sup> fino al mese di marzo 2014.

**97.** Una volta ricevuti i reclami scansionati, l’Unità Reclami inserisce l’anagrafica del reclamo nel sistema informatico provvedendo a distinguere i “reclami commerciali” da quelli “tecnici”, secondo una procedura in vigore da ottobre 2014. Nello specifico, se il reclamo è qualificato come commerciale (cioè riguarda ad es.: fatturazione, letture consumi errate, nuova installazione misuratore) viene gestito direttamente dall’Unità Customer

<sup>114</sup> Più nel dettaglio, dalla lista reclami risulta che se si considerano le istanze/reclami pervenuti nel 2015, il [5-10%] di essi riporta come data di “registrazione” un intervallo di tempo compreso tra i 30 e i 55 giorni, tasso che sale al [10-20%] delle istanze/reclami pervenuti ove la registrazione sia avvenuta (a partire da) 28 giorni dopo il protocollo. Nel 2014, risulta che il [0-5%] dei reclami è stato preso in carico dall’Unità Reclami trascorso un intervallo temporale compreso tra i 30 e i 282 giorni, mentre il [5-10%] dei reclami è stato “registrato” a partire da 28 giorni dalla data di protocollo. Ed ancora, nel 2013 il [50-100%] dei reclami risulta registrato in un lasso temporale compreso tra i 30 e i 400 giorni; nel 2012, in un intervallo compreso tra 30 e 57 giorni risulta registrato il [0-10%] dei reclami, mentre il [10-15%] da 28 giorni in poi.

<sup>115</sup> Cfr. Cfr. e-mail del 26 marzo 2014, “Acea Ato2/[omissis] - Cantiere Reclami”, doc. isp. citato.

Care avvalendosi – ove necessario - delle altre Unità coinvolte (es. Ufficio Fatturazione); se è classificato come tecnico (cioè riguarda, ad es.: qualità dell'acqua, lavori non eseguiti a regola d'arte, ecc.) viene gestito dalle Unità Operation, Maintenance – Pianificazione, Ingegneria e Lavori che si avvalgono anche delle prestazioni o interventi di tecnici. Non vengono classificate come reclami le richieste che abbiano ad oggetto, tra le altre, volture, rimborsi, duplicati bolletta, segnalazioni di danno idrico o danni all'impianto.

**98.** Da una comunicazione interna<sup>116</sup> del 2 marzo 2015 risulta che *“lo scorso anno [2014 n.d.r.] il dato pubblicato nel Bilancio di Sostenibilità relativo ai reclami di Ato 2 era il seguente: Per il servizio idrico sono pervenuti ad Acea Ato 2 dai diversi comuni in gestione (Roma e provincia) complessivamente [5.000-15.000] reclami/ricieste [5.000-10.000] reclami commerciali e [1.500-2.500] richieste) (...) Quest'anno, il dato che mi avete fornito, è esposto così: Per il servizio idrico sono pervenuti ad Acea Ato 2 dai diversi comuni in gestione (Roma e provincia) complessivamente [5.000-10.000]reclami commerciali; un dato in calo del 7% rispetto al 2013. Entro il 31 dicembre sono stati evasi [5.000-10.000] reclami (...):Non è chiaro se [5000-10.000] sono solo i reclami commerciali o includono anche le richieste. Qualora fossero solo i reclami commerciali è errato il calcolo della differenza percentuale, rispetto al 2013, che non andrebbe fatto sul totale reclami/ricieste ma solo sui reclami (e risulterebbe in aumento e non in contrazione). Mi fate capire meglio?”* (grassetto originale), cui viene risposto con la seguente comunicazione: *“nel 2013 poteva accadere che i Reclami, non ancora perfettamente organizzati (tanto che non esisteva nemmeno l'Unità, nata formalmente nel 2014) fossero sporadicamente gestiti sotto forma di Richieste, magari in Back office. Oggi sappiamo con certezza il numero dei Reclami, e quindi si può affermare che ci sia stata una flessione pari al [5%-10%]”*.

**99.** In secondo luogo, dalle segnalazioni e relative allegazioni documentali in atti emerge che Acea, una volta registrato a sistema il reclamo, procede all'inoltro di una comunicazione meramente interlocutoria<sup>117</sup>. Ed infatti, nelle *slides*<sup>118</sup> illustrative della procedura, impiegate in un corso di formazione, risulta indicato *“relativamente ai reclami individuati come di competenza dell'U. fatturazione, provvede sostanzialmente a: (...)*

---

<sup>116</sup> Cfr. e-mail del 2 marzo 2015, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>117</sup> Cfr. “Reclamo tipo”, contenente la lettera interlocutoria standard, doc. isp., cartella [omissis]

<sup>118</sup> Così “Slides per percorso formativo rivolto al personale della Direzione Commerciale – ATO 2”, doc. isp., cartella [omissis].

2) *contrassegnare le fatture oggetto di contestazione con la sigla BC (...)*  
4) *predisporre una lettera standard interlocutoria nella quale viene specificato che con successiva nota verrà fornita risposta sull'eventuale accoglimento e/o azioni conseguenti sulla fatturazione;* 5) *alimentare un contenitore reclami che saranno poi oggetto di analisi da parte di operatori dell'U. fatturazione".* Analoga procedura, con invio preventivo della lettera interlocutoria, risulta prevista anche nel caso delle richieste di depenalizzazione tariffaria per perdite occulte<sup>119</sup>.

**100.** Nello specifico, la comunicazione interlocutoria in questione – allegata anche a molte delle segnalazioni in atti – informa il cliente della presa in carico del reclamo e del fatto che *“l'esazione della/e fatture oggetto di contestazione è stata sospesa e pertanto non saranno attivate le procedure finalizzate al recupero del credito fino all'esito delle verifiche, delle quali le forniremo un riscontro con successiva nota. Le ricordiamo, infine, che per esigenze di natura commerciale può essere utile rivolgersi al numero verde (...) o consultare il sito internet (...).*

**101.** In merito ai tempi di trattazione dei reclami/istanze il professionista<sup>120</sup> ha dichiarato che nel 2015 avrebbe evaso circa [4.000-4.500] reclami, pari a oltre il [90-100%] di quelli pervenuti (fino ad aprile 2015); analogo trend nel 2014, posto che su [9.000-10.000] reclami ricevuti la società ne ha evaso il [90-100%]. I tempi medi delle risposte sarebbero pari a [10-15] giorni nel 2014 e a [20-25] giorni ad aprile 2015.

Tali dati non trovano conferma nei documenti ispettivi (cfr. punto 94), a meno che i dichiarati tassi di evasione delle istanze/reclami degli utenti vengano calcolati prendendo a riferimento la data di invio della lettera interlocutoria, attribuendo così ad essa lo stesso valore della risposta, nei termini disciplinati dalla Carta del SII.

**102.** Dalla documentazione ispettiva risulta inoltre, in primo luogo, che vi sono numerosi reclami scritti, contrassegnati dalla sigla “X100”, per i quali il gestore non fornisce risposta a causa dell'impossibilità di ottenere un riscontro sui fatti in contestazione all'interno dei propri uffici, a vario titolo coinvolti<sup>121</sup>. Il professionista non ha indicato il numero esatto di tali reclami non essendo in possesso di tale dato, affermando che sulla base di “*stime interne*” essi rappresenterebbero, nel 2014, circa [0-2%] dei reclami pervenuti.

---

<sup>119</sup> Cfr. “Ato2 – PROGETTO SAP IS-U WFM”, doc isp., Cartella [omissis].

<sup>120</sup> Cfr. memoria del 9 novembre 2015.

<sup>121</sup> In questi termini risultano le dichiarazioni del [omissis], trascritte nel verbale di ispezione del 27 aprile 2015, doc. 120.

**103.** In secondo luogo, risulta che i tempi di trattazione del reclamo, dopo la lettera interlocutoria sono particolarmente lunghi. Sul punto paiono significative le *e-mail* interne agli uffici – relative alle istruttorie condotte sui reclami acquisite nel corso degli accertamenti ispettivi – dalle quali emerge che la formulazione della risposta scritta da parte di Acea avviene caso per caso, modalità diverse non proceduralizzate e non controllate quanto ai tempi di formulazione della risposta “conclusiva”, neppure rispetto a fattispecie (quali, ad es., perdite occulte, cambio destinazione d’uso da cantiere a domestico) per le quali la tardività di evasione è particolarmente pregiudizievole per l’utente.

Così, ad esempio, in un caso concernente un reclamo scritto relativo a una fattura di circa 1.200 euro per possibile perdita occulta<sup>122</sup>, presentato a mezzo posta raccomandata il 13 gennaio 2015, la lettera interlocutoria è stata inviata il 30 gennaio 2015 mentre la risposta di Acea reca la data del 25 marzo 2015. Ed ancora, nel caso della consumatrice divenuta parte del procedimento il reclamo è stato inviato a dicembre 2012, la prima risposta di Acea reca la data del 17 aprile 2013<sup>123</sup>.

**104.** Inoltre, le segnalazioni in atti e le relative allegazioni mostrano che le risposte fornite dal gestore talvolta non appaiono risolutive, hanno contenuti poco chiari o inconferenti rispetto all’oggetto dell’istanza o della contestazione. Così, tra le altre, in relazione a un reclamo di un utente del 9 gennaio 2015 per consumi stimati in eccesso, Acea risponde il 4 marzo 2015 insistendo nel ritenere corretta la bolletta perché “*sostenuta da letture effettive*” mentre la stessa fattura allegata riporta chiaramente che trattasi di letture stimate<sup>124</sup>. Ed ancora, emblematica, in proposito, la vicenda occorsa alla segnalante parte del procedimento la quale, dopo essersi vista addebitare i canoni per i servizi di depurazione e fognatura - non dovuti trattandosi di un’utenza uso cantiere - in data 5 dicembre 2012, ha sporto reclamo ad Acea chiedendo (i) lo storno dei canoni per tali servizi; (ii) chiarimenti in ordine alla dicitura riportata in bolletta “*tariffa base/minimo impegnato*”; (iii) copia del contratto di attivazione dell’utenza “uso cantiere” non ricevuto all’atto della stipula. Il professionista, senza dare seguito al reclamo, ha emesso una successiva fattura (12 marzo 2013) comunicando all’utente il mancato pagamento delle fatture oggetto di reclamo rispetto alle quali, subito dopo,

---

<sup>122</sup> Cfr. “*Reclamo tipo*” e relativa segnalazione [omissis], doc. isp, cartella [omissis]; docc. 45, 188 e successiva integrazione doc. 209.

<sup>123</sup> Doc. 129 e relative integrazioni.

<sup>124</sup> Cfr. *e-mail* “*Reclamo utenza 6984214*”, doc. isp. Cartella [omissis].

sollecitava il pagamento con preavviso di distacco. La risposta al reclamo, come confermato dalle memorie difensive di Acea, è stata inviata il 17 aprile 2013, con accoglimento dello stesso quanto allo storno dei canoni di fognatura e depurazione, senza però fornire i chiarimenti richiesti in ordine al significato della dicitura riportata in bolletta. Ai successivi solleciti dell'utente, Acea ha risposto dapprima in data 12 agosto 2013 spiegando che il contratto *“uso cantiere con un minimo impegnato pari a 250mc/trimestre”* comporta che tali consumi *“sono comunque dovuti anche se il consumo del relativo periodo dovesse essere inferiore”*; e alle contestazioni dell'utente circa la diversità dei contenuti delle clausole presenti nel contratto sottoscritto Acea rispondeva con comunicazione del 17 dicembre 2013 - ribadendo quanto già indicato in precedenza - precisando al contempo che *“la richiesta (...) non può trovare accoglimento per mancanza di documentazione a sostegno”* senza però indicare quale documento dovesse essere prodotto<sup>125</sup>.

**105.** In caso di contestazione o reclamo concernente fatture sovrastimate, le evidenze acquisite nel corso del procedimento palesano che – nel sistema di gestione delle fatture esistente al momento degli accertamenti ispettivi - Acea non procede all'adeguamento delle stime in occasione dell'inserimento dei dati di lettura. A riprova di ciò basta richiamare (a titolo esemplificativo) quanto accaduto a un condominio di Roma<sup>126</sup> le cui allegazioni mostrano, da un lato, l'accoglimento del reclamo da parte di Acea (5 settembre 2014) per consumi stimati in eccesso e conseguente rifatturazione sulla base dei consumi reali comunicati dall'utente. Dall'altro, Acea ha continuato a chiedere in pagamento gli importi fatturati in eccesso depositando nelle cassette postali dei condomini (il 9 settembre 2014) solleciti di pagamento per presunta morosità nonché effettuando il relativo distacco.

**106.** Ancora, la procedura in uso al professionista prevede che l'iniziativa di interrompere la riscossione coattiva e il successivo distacco è rimessa a singole, specifiche comunicazioni interne, spesso poi non avvenute, ovvero rivelatesi tardive o effettuate solo a seguito di reclami per avvenuto distacco dell'utenza. I codici bloccanti (i.e. Bolletta Contestata, BC – Bolletta Depenalizzata, BD), cioè ai quali il sistema informatico ricollega la sospensione della procedura di riscossione, vengono inseriti dall'operatore solo al momento dell'esame del reclamo fondato; trattazione questa che

---

<sup>125</sup> In senso analogo si vedano, tra le tante, segnalazione docc.2, 35, 54, 69, 70, 106, 134 e relativi allegati, e doc. 176.

<sup>126</sup> Doc. 219.

avviene con un significativo scarto – in media pari a circa 20 giorni - rispetto alla data di ricevimento/protocollo. Pertanto, i codici possono avere un effetto “bloccante” solo ove: (i) il reclamo sia trattato tempestivamente; (ii) il codice venga effettivamente inserito nell’anagrafica cliente cui attinge il sistema di fatturazione.

**107.** In proposito appare rilevante la circostanza per la quale dall’elenco<sup>127</sup> delle utenze che hanno chiesto la depenalizzazione - acquisito nel corso degli accertamenti ispettivi -risultano, nel 2015, molte istanze non ancora trattate nonostante la richiesta fosse pervenuta alcuni mesi prima; relativamente agli anni precedenti (2014, 2013) risultano tempi di evasione, in numerosi casi di svariati mesi. In queste ipotesi, il mancato inserimento del codice bloccante BD (bolletta depenalizzata) espone, con alta probabilità, l’utente al distacco in ragione dei tempi brevi della procedura per morosità.

Con riferimento, invece, agli utenti che hanno sporto reclamo in merito alle fatture – casi, questi, in cui è previsto l’inserimento del codice bloccante BC (bolletta contestata) al fine di evitare il distacco - le evidenze ispettive palesano la quasi totale carenza di (i) documentazione attestante l’analisi dei fenomeni da cui originano le contestazioni delle fatture da parte dei clienti, fatta eccezione per il caso dei reclami inerenti la richiesta di cambio misuratore<sup>128</sup>; (ii) di reportistiche sulle causali (es. mancato recapito fatture, lettura errata, fattura stimata in eccesso, ecc.), sui tempi di evasione e sugli esiti delle istanze/reclami degli utenti.

A questo proposito, appare significativa una comunicazione interna nella quale, in merito a una richiesta del Garante del Servizio Idrico Integrato della Regione Lazio, datata 21 aprile 2015, avente ad oggetto un’istanza di accesso al “registro dei reclami” di Acea, gli uffici del professionista affermano: “*Ma che dobbiamo avere un registro dei reclami? Secondo quale norma?*”<sup>129</sup>.

**108.** Sotto ulteriore profilo, le evidenze in atti palesano che Acea procede all’avvio della procedura di distacco e all’effettuazione dello stesso anche in pendenza di reclami circostanziati e/o documentati. Così, ad esempio, in una *e-mail* si legge: “*ti chiedo di sospendere il distacco sull’utenza in oggetto in quanto il cliente ha richiesto la depenalizzazione tariffaria per perdita occulta*”. Ed ancora, in altra comunicazione interna del 23 aprile 2015 si

---

<sup>127</sup> Cfr. file *Excell* recante l’elenco, per anno, di tutte le utenze che hanno chiesto la depenalizzazione per perdita occulta (“*Copia di depenalizzazioni*”, doc. isp., cartella [omissis]).

<sup>128</sup> In questo caso risulta un documento recente di marzo 2015, cfr. *supra* punto 48.

<sup>129</sup> Così *e-mail* del 22 aprile 2015 “*Nota Garante S.I.I. – accesso a registro reclami*”, doc. isp., cartella [omissis].

legge: *“Ci ha contattati la Sig.a (...) titolare della fornitura [omissis] comunicandoci che le è stato rimosso il contatore. A sistema non è presente alcun ordine di intervento (...)”*<sup>130</sup>. In questa fattispecie l’utente, residente a Roma () [omissis], ha sporto reclamo per addebito di consumi anomali dovuti a perdite occulte, ciononostante Acea (con lettera del 27 febbraio 2015, allegata alla e-mail) ha continuato a inviare solleciti di pagamento degli importi contestati con minaccia di distacco. Peraltro, lo stesso professionista, in riscontro a una segnalazione in atti ha ammesso che in pendenza di reclamo il cliente ha subito distacco della fornitura in quanto per *“un problema tecnico non imputabile all’utente”* le fatture e i solleciti di pagamento sarebbero stati spediti da Acea altrove<sup>131</sup>.

**109.** Dalle segnalazioni in atti risultano poi numerosi distacchi illegittimi eseguiti senza il corrispondente “ordine”, anche in pendenza di azioni legali<sup>132</sup>. Infatti, nel corso degli accertamenti ispettivi<sup>133</sup> sono state acquisite comunicazioni del tipo: *“vi inoltro una ulteriore segnalazione di errato distacco. Il cliente (...) amministratore di condominio chiama per conto dell’utenza [omissis] distaccata erroneamente. Tale utenza non presenta ordini di distacco. Il tecnico ha lasciato un biglietto con indicata utenza da distaccare [omissis] (che presenta infatti ordine di distacco)”*. In risposta a questi reclami l’Ufficio Tecnico Acea ha precisato: *“Su utenza [omissis] non risultano interventi di distacco per morosità ma solo un intervento di reclamo per fatturazione utenza zona Tivoli. Su utenza [omissis] non presenta nessun ordine di distacco ma solo un ordine di installo contatore zona Roma Lunghezza.”*. Ed ancora, altra comunicazione acquisita in ispezione<sup>134</sup> riporta *“scusami ancora in allegato un sollecito di Acea non coerente con la corrispondenza intercorsa ma pressante per le scadenze (...) un ulteriore sollecito inviato all’utente con minaccia di distacco”*. In merito al reclamo di un condominio, da una comunicazione interna del 19 novembre 2014<sup>135</sup> risulta che: *“Nel momento in cui si scrive l’utenza è stata riattivata. La stessa ha subito un distacco in data 11.11.2014 ed è stata ripristinata in*

---

<sup>130</sup> Cfr. *“Ordine distacco”*, doc. isp., cartella [omissis].

<sup>131</sup> Cfr. memorie Acea in atti.

<sup>132</sup> Cfr. email *“R: [omissis]– Distacco fornitura acqua 16.12.2014 – Trasmissione copia comunicazione inserita nel vano contatore”*, del 19 dicembre 2014, doc. isp. Cartella CONTENZIOSO.

<sup>133</sup> Cfr. e-mail *“I: Giudizio [omissis] c/ ACEA ATO 2 S.p.A. avanti il Giudice di Pace di Velletri”*, cartella [omissis]; e-mail *“R Segnalazione Ato2 errato distacco utz [omissis]”*, del 24 aprile 2015, doc. isp., cartella Acea8Cento.

<sup>134</sup> Cfr. e-mail dell’Ufficio Customer Care all’Ufficio Fatturazioni del 27 febbraio 2015, doc. isp., Cartella [omissis].

<sup>135</sup> Cfr. e-mail *“I: segnalazione sospensione condominio”*, doc. isp., Cartella [omissis].

*data 14.11.2014. Non posso negare che ci sia stato un problema, verosimilmente legato ad un disallineamento del sistema informativo utenze, poiché avremmo dovuto tener conto dei pagamenti che il Cliente aveva effettivamente provveduto ad effettuare nei tempi e nei modi corretti. La mancata registrazione dei pagamenti inviati via fax ha determinato un errore del quale ci scuseremo nella risposta al reclamo oltre ad esonerarlo dalle spese previste per le operazioni di distacco, cui lo scrivente Gestore ricorre nei casi di simile natura.”. Alle volte, il disagio arrecato all’utente per mancata trattazione del reclamo si è protratto anche per mesi<sup>136</sup>, avendo il professionista ammesso: “E’ vero che questa utenza è stata ingiustificatamente distaccata dall’8/04/2014 al 30/05/2014 quindi effettivamente il disagio si è protratto per quasi due mesi e per questo periodo possiamo assumercene la responsabilità.(...)”.*

**110.** Le evidenze ispettive mostrano, infine, che dalla mancata o non esauriente trattazione dei reclami/istanze è scaturito un consistente contenzioso in ragione del quale il professionista svolge un’attività istruttoria e che, molto frequentemente, porta al riconoscimento delle doglianze lamentate con proposte di transazione. Così ad esempio, in una comunicazione<sup>137</sup> viene indicato che: *“Acea Ato 2 Spa è disponibile a transigere il giudizio indicato in oggetto alle seguenti condizioni: - riduzione dell’importo richiesto con la fattura n. 2011 0002146577 per € 2.787,32, già pagata dal Sig. [omissis], in misura di € 1.078,13, con l’emissione di relativa nota di credito per € -1.078,13 ed effettuazione del rimborso reale di detta somma tramite bonifico bancario; corresponsione di un parziale contributo alle spese di lite. La prospettata riduzione della bolletta de qua, originariamente quantificata sulla base di consumi presunti (eventualità che peraltro il contratto consente), è stata effettuata dalla Società adottando come parametro i consumi medi effettivi registrati dopo l’installazione del nuovo contatore, modalità prevista dal Regolamento d’Utenza nel caso di errato funzionamento dell’apparecchio di misura.”* precisando però, nella successiva comunicazione, che: *“come puoi vedere, controparte vorrebbe anche le spese di distacco e riallaccio, pari a 200 euro tondi. Nella mia prima mail ho tenuto a precisare che la riscossione di consumi presunti era lecita (e, di conseguenza, lecito il distacco in caso di mancato pagamento) proprio per prevenire una richiesta in tal senso. Ma è*

---

<sup>136</sup> Così e-mail del 17 marzo 2015, doc. isp., cartella Acea8Cento.

<sup>137</sup> Cfr. e-mail “Assenso a transazione” [(omissis) c/ Acea] del 17 aprile 2014 e relativa cronologia, doc. isp., Cartella “CONTENZIOSO”

*stata comunque formulata. Propongo di pagare detto rimborso, data l'esiguità della somma e l'indebito "sostanziale" dell'importo originariamente fatturato. Peraltro, se il cliente avesse effettivamente contestato prima del distacco la fattura in acconto avrebbe totalmente ragione e le spese di distacco e riallaccio andrebbero rimborsate de plano."* e quel che più rileva è l'ulteriore ammissione del professionista secondo cui: *"E aggiungo. Se ci accorgiamo solo ora che il misuratore era rotto e che quindi i consumi sono stati stimati in eccesso, dobbiamo ipotizzare che se avessimo preso atto di questo fatto in tempo e avessimo rettificato la fattura in tempo utile, l'utente l'avrebbe pagata e non saremmo arrivati al distacco. Per cui è corretto che nell'ambito della rettifica si restituiscano anche le spese di distacco e riallaccio."* . Ed ancora, in altra comunicazione interna del 2 marzo 2015, si manifesta la volontà di transigere avendo il professionista riconosciuto che *"non avremmo dovuto distaccare l'utenza in quanto il pagamento al momento del distacco era già avvenuto, tant'è che abbiamo inviato una lettera di scuse"* <sup>138</sup> .

Altra transazione è stata proposta da Acea in relazione a una causa intentata da un consumatore<sup>139</sup> in ragione della fatturazione di importi particolarmente elevati, pari a circa 5.000 euro, subito dopo la sostituzione del misuratore che avrebbe determinato un'errata rilevazione dei consumi; in questa fattispecie il professionista, preso atto che *"la causa si mette male"* in quanto *"(...) temporalmente, è avvenuto proprio questo: consumi normali, cambio contatore, consumi eccessivi, verifica, consumi normali"*, nel cercare di rifatturare gli importi viene proposto di *"simulare il ricalcolo delle due*

---

<sup>138</sup> Così e-mail del 2 marzo 2015 "giudizio [omissis] + altri c/Acea, doc. isp., e altre cause con proposta di transazione incluse nella Cartella CONTENZIOSO.

<sup>139</sup> Così la comunicazione "I: Giudizio [omissis] Rosa/Acea Ato2 dinanzi al Tribunale di Civitavecchia. utenza [omissis]" del 19 maggio 2014, acquisita nel corso degli accertamenti ispettivi (doc. is, cartella [omissis]) e relativa corrispondenza in cronologia ove, segnatamente, si legge (e-mail datata 1 aprile 2014): *"(...) La Signora [omissis] ci fa causa per un distacco contestando l'esattezza di due fatture pervenute a seguito di un cambio contatore, una di circa 5.000 euro ed un'altra di circa 2.000 a fronte di fatture che prima si aggiravano sui cento euro. Nel ricorso l'utente sostiene che i consumi sono ritornati nella norma a seguito di una verifica effettuata durante la quale i tecnici avrebbero effettuato "manovre meccaniche" sul misuratore. In effetti, temporalmente, è avvenuto proprio questo: consumi normali, cambio contatore, consumi eccessivi, verifica, consumi normali. I nostri testimoni avrebbero dovuto smontare questa tesi, e quindi negare che fossero state effettuate manovre sul contatore, seppure a quanto pare queste sono consistite in alcuni colpi dati con il pappagallo in presenza di un altro testimone che ha confermato la circostanza. Come si legge dai verbali la testimonianza è stata diciamo così piuttosto confusa e non sembra abbia convinto il giudice che, infatti, ha confermato il provvedimento che, al momento, riguarda solo il riallaccio. Visto come sono andate le cose, e visto quanto afferma [omissis], io direi di chiudere la questione in via transattiva proponendo la rifatturazione dei consumi sulla base delle medie rilevate sul vecchio misuratore, considerato che a quanto pare quello attualmente installato al momento misura in difetto."*

*fatture alte uscite dopo il cambio contatore (2013/553343 e 2013/2787) con i consumi del vecchio misuratore che sicuramente funziona.(...)*”.

*iii) Addebito di morosità pregresse in caso di istanze di attivazione di una nuova utenza o voltura di un'utenza attiva*

**111.** Il rapporto di consumo tra il gestore del SII e il consumatore può nascere: (i) con la conclusione del contratto di somministrazione e conseguente attivazione dell'utenza; (ii) con l'istanza di voltura o subentro relativamente a un'utenza attiva.

**112.** Dalla documentazione<sup>140</sup> acquisita nel corso dell'istruttoria e in considerazione degli ulteriori riscontri forniti dal professionista risulta che Acea consente la variazione (c.d. voltura) nella titolarità del contratto rispetto a un'utenza già allacciata alla rete idrica (contratto attivo) richiedendo all'utente di compilare apposito modulo. Nel modulo devono essere riportati, tra l'altro, la lettura del misuratore - che sarà la base di partenza del nuovo contratto - *“il dato di cessazione dell'utenza relativa al Cliente uscente”* nonché gli estremi del titolo di possesso dell'immobile, posto che *“la voltura di un'utenza può essere richiesta solamente se il richiedente ha un regolare atto di proprietà o un contratto di affitto”*.

**113.** Qualora l'utenza oggetto di voltura sia interessata da posizioni di morosità, il volturante è tenuto a produrre *“documentazione attestante l'estraneità al debito che può essere presentata presso gli sportelli commerciali di Acea Ato 2”*<sup>141</sup>. In caso di richiesta di voltura tardiva rispetto alla disponibilità dell'immobile, dalle procedure in uso ad Acea nonché sulla base delle comunicazioni interne agli Uffici risulta che il reale fruitore dell'utenza è tenuto a pagare le morosità pregresse a decorrere dalla data di possesso dell'immobile<sup>142</sup>. Analogamente, in altra comunicazione<sup>143</sup>, acquisita in occasione degli accertamenti ispettivi presso Acea8Cento, risulta che *“in caso di stipula, con presenza di morosità sull'utenza da volturare o di nuovo contratto con diverso intestatario, in linea generale ed in*

---

<sup>140</sup> Cfr. linee guida in uso agli operatori del *call center* Acea e Acea8Cento S.r.l. “GOCI\_OFF\_LINE”, docc. 21-490, indice doc. isp., Acea8Cento.

<sup>141</sup> Cfr. “GOCI”, pagina dedicata a *“Voltura su utenza attiva”*, doc. isp., cartella Acea8Cento, ove risulta: *“Morosità a carico della fornitura: Informare il cliente che la voltura è subordinata all'acquisizione della documentazione attestante l'estraneità al debito che può essere presentata presso gli sportelli commerciali di Acea Ato 2.”*

<sup>142</sup> Cfr. e-mail del 25 luglio 2013 *“Clausole vessatorie morosità pregresse servizi idrici”*, doc. isp. Cartella [omissis]

<sup>143</sup> Cfr. e-mail del 18 novembre 2013 *“Ato2 – disposizione stipule con morosità”*, doc. isp. Cartella Acea8Cento.

*particolare riferimento a richieste successive a distacchi d'ufficio, si dispone che, oltre alla presentazione del modulo di richiesta debitamente e correttamente compilato, il cliente deve fornire copia del titolo di possesso registrato.”.*

**114.** In questi casi, sulla base dei riscontri forniti dal professionista<sup>144</sup>, Acea richiederebbe al soggetto istante di sottoscrivere apposita dichiarazione con la quale egli si assume l'impegno di pagare le fatture insolute relative all'utenza oggetto di voltura, concernenti i consumi registrati nel periodo antecedente, allo stesso riconducibili.

**115.** Dalle evidenze in atti non emergono elementi da cui possa desumersi l'avvenuto addebito a utenti terzi, rispetto all'originario intestatario della fornitura, di morosità dovute a consumi a questi non riconducibili.

### 3) Le argomentazioni difensive della Parte

**116.** Con memorie pervenute il 5 giugno, 24 settembre e 9 novembre 2015, nonché nel corso dell'audizione<sup>145</sup>, il professionista ha contestato l'insussistenza della scorrettezza delle condotte commerciali indicate nella comunicazione di avvio del procedimento e nella lettera di comunicazione del termine di chiusura dell'istruttoria.

#### *Sul difetto di competenza dell'Autorità*

**117.** Il professionista ha affermato che le contestazioni mosse dall'Autorità verterebbero “*in massima parte*” su materie disciplinate dalla regolamentazione settoriale, di livello nazionale e locale, essendo l'attività degli operatori del settore idrico soggetta a stringente regolamentazione ad opera di AEEGSI e dell'Autorità d'Ambito. In particolare l'attività di Acea sarebbe regolata dalla convenzione di gestione stipulata con l'Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale 2 “Lazio Centrale Roma” il 6 agosto 2002; nella convenzione sarebbero compresi anche le modalità di determinazione della tariffa del SII e i relativi aggiornamenti al fine di garantire l'equilibrio economico e finanziario del gestore, nel rispetto del principio del *full cost recovery*.

Secondo Acea, vi sarebbe inoltre una sostanziale sovrapposizione tra i profili oggetto di di istruttoria nel presente procedimento e gli interventi di

---

<sup>144</sup> Cfr. memorie Acea.

<sup>145</sup> Cfr. docc. 137, 187 e 217. L'audizione di Acea si è tenuta il 29 luglio 2015 ( doc. 166).

regolamentazione “*compiuti o in corso di adozione*” da parte di AEEGSI. Ad escludere tale sovrapposizione non varrebbe – secondo Acea – il fatto che AEEGSI abbia trasmesso all’Autorità numerose segnalazioni posto che si tratterebbe “*di un inoltro senza compiere alcuna sommaria delibazione del loro contenuto e senza quindi rinunciare ai poteri ad essa attribuiti dalla normativa vigente*”.

*Sulla presunta “estinzione” del potere sanzionatorio dell’Autorità*

**118.** Il professionista ha affermato che sarebbe precluso all’Autorità di esercitare il potere di accertamento e sanzione nel presente procedimento essendo decorso il termine 90 giorni per l’accertamento della presunta infrazione in violazione di quanto previsto dall’articolo 14, comma 2, della Legge 689/1981. Ciò in quanto nel 2009, 2010 e 2011 l’Autorità ha svolto attività preistruttoria nei confronti di Acea su questioni oggetto di contestazione nel presente provvedimento di talché, l’Autorità avrebbe dovuto esercitare i poteri previsti dal Codice del Consumo in “un tempo ragionevole”, vale a dire subito dopo il deposito delle informazioni e dei documenti.

*Sull’incertezza circa l’oggetto del procedimento e asserita violazione del diritto di difesa*

**119.** Nel richiamare le condotte oggetto del procedimento, Acea contesta che nella lettera recante la comunicazione del termine di chiusura dell’istruttoria e la precisazione delle contestazioni del 29 ottobre 2015 non vi sarebbero riferimenti alle argomentazioni difensive svolte dal professionista - nelle proprie memorie del 5 giugno e 24 settembre 2015 -. Ad avviso del professionista le contestazioni precisate nella lettera di comunicazione del termine sarebbero passate da quattro a cinque e “*l’oggetto del procedimento non è ancora chiaro e definito: tale “fluidità” lede chiaramente il dovere di buon andamento dell’azione amministrativa e i diritti della parte*” rendendo “*del tutto imprevedibili gli esiti dell’istruttoria*”, in difformità all’orientamento espresso di recente nei confronti di altro professionista, [omissis], operante nel medesimo settore.

**120.** Acea ha affermato di non essere stata posta nelle condizioni di “*tutelare la propria posizione*” e di essere stata “*esposta a evidenti discriminazioni*” in quanto vi sarebbe stata incertezza sull’oggetto del procedimento, sulla durata

delle condotte e sulla formulazione degli addebiti, con conseguente “grave compressione del diritto di difesa”. Ciò emergerebbe con riguardo ai termini concessi alla Parte per replicare alla Lettera di precisazione delle contestazioni pari a “19 giorni di calendario” termine “chiaramente insufficiente a consentire alla società di elaborare le opportune difese”. La proroga chiesta ed ottenuta da Acea per “soli 10 giorni” confermerebbe il fatto che “il termine iniziale era effettivamente insufficiente a replicare compiutamente all’ampio novero di addebiti”. Inoltre il professionista ritiene che l’incongruità dei termini difensivi emergerebbe anche dal raffronto con il procedimento condotto nei confronti di [omissis] ove la durata è stata pari a 320 giorni “per un numero di contestazioni, che “è addirittura inferiore a quello del procedimento” in tal modo impedendo ad Acea di “beneficiare del medesimo trattamento riservato ai professionisti coinvolti in casi analoghi”. Acea ha sottolineato che il principio di proporzionalità dell’azione amministrativa e le funzioni dell’Autorità in materia di impegni dovrebbe “necessariamente indurre alla chiusura del procedimento senza accertamento di alcuna ipotizzata infrazione atteso che: (a) si tratta dei primi interventi organici dell’Autorità in materia di tutela dei consumatori nel settore del SII; (b) l’imposizione di eventuali sanzioni potrebbe generare discriminazioni a carico degli operatori coinvolti rispetto ai numerosi altri gestori nazionali non interessati dalle istruttorie dell’Autorità; (c) l’AEEGSI ha preannunciato interventi regolatori su numerosi profili oggetto di istruttoria (...); (d) l’eventuale imposizione di sanzioni, anziché ricondurre il rapporto di consumo con l’utenza alle modalità ordinarie, come auspica l’Autorità, aggraverebbe maggiormente il già elevato livello di litigiosità del settore, favorendo posizioni speculative e prestandosi a utilizzi strumentali”. Il professionista inoltre, contesta oltre al rigetto degli impegni proposti anche il successivo rigetto dell’istanza di riesame in quanto l’Autorità non avrebbe tenuto conto adeguatamente degli elementi difensivi prodotti da Acea nel corso dell’istruttoria dai quali invece sarebbe stato possibile inferire l’assenza di condotte manifestamente scorrette e gravi, con il conseguente possibile accoglimento degli impegni proposti.

### *Sull'arbitraria selezione del materiale probatorio*

**121.** Ad avviso di Acea, la lettera di precisazione delle contestazioni “*oltre a non fornire elementi sufficienti per l'identificazione degli addebiti e per l'esercizio del diritto di difesa della parte*” si baserebbe su una “*unilaterale, quanto arbitraria, selezione del materiale probatorio disponibile nel fascicolo del procedimento*” senza richiamare le argomentazioni difensive svolte. In tal modo gli esiti del procedimento sarebbero “*già pre-determinati*” e i principi del contraddittorio e leale cooperazione di cui alla L.241/1990 “*assumono un valore meramente apparente*”.

Inoltre viene contestato l'accoglimento dell'istanza di partecipazione al procedimento del Comune di Fara in Sabina per dichiarata assenza dei presupposti di cui all'articolo 10 del Regolamento sulle procedure istruttorie in quanto tale Comune (i) non apparterebbe all'ATO 2 gestito da Acea: (ii) acquisterebbe acqua potabile all'ingrosso da Acea e gestirebbe direttamente i rapporti di utenza. Secondo il professionista, il Comune di Fara in Sabina non sarebbe portatore di un interesse pubblico in rappresentanza dei cittadini interessati ma nella sua veste di “*subdistributore*”, nell'ambito di un rapporto di natura commerciale con Acea.

### *Sulla mancata valutazione del contesto di riferimento*

**122.** Il contesto di riferimento in cui opera Acea sarebbe caratterizzato da alcune criticità proprie dei Comuni gestiti e delle modalità di gestione che, unite alla “*pervasiva regolamentazione esistente*” con riferimento al SII avrebbero dovuto condurre l'Autorità ad escludere qualsiasi pratica commerciale scorretta.

Sul primo punto, la Parte ha evidenziato che la gestione del SII riguarda il Comune di Roma ed altri 76 Comuni e che, in precedenza si trattava di gestione “*in economia*”; vi sarebbero molti Comuni che non sono stati in grado di fornire ad Acea una anagrafica completa e attendibile dei clienti; altri non sarebbero stati in grado di fornire letture dei consumi utilizzabili (pari a zero oppure “*stime presuntive*” protrattesi negli anni). L'utente sarebbe “*storicamente abituato alla gratuità della fruizione del servizio idrico, in quanto i relativi costi erano supportati dalla fiscalità generale*”. Ciò avrebbe generato difficoltà nello “*stabilire un rapporto di consumo corretto con gli utenti*” nonché coerente “*con il principio della tariffa, quale corrispettivo del servizio, determinata sulla base della integrale copertura dei relativi costi*”.

**123.** Ad avviso del professionista, l’Autorità sarebbe incorsa nell’equivoco di non considerare quanto stabilito dalla giurisprudenza (Corte Costituzionale sentenza 67/2013 e Tar Lombardia Milano sentenza 77972014) che avrebbe ribadito la *“natura di servizio pubblico locale di rilevanza economica del SII, con la conseguenza di essere un servizio soggetto alle regole della concorrenza e necessariamente sottoposto alla regola (anche di derivazione comunitaria) del c.d. “full cost recovery””* cioè *“dell’obbligatoria copertura dei costi sostenuti dai gestori del SIP”*.

Inoltre, la maggior parte dei reclami e delle contestazioni riguarderebbero Comuni diversi dal Comune di Roma in conseguenza *“di una difficile transizione dalle modalità tradizionale di gestione del servizio, da parte dei singoli Comuni, ad una organizzazione ispirata a criteri di efficienza e di equilibrio economico”*. Tali criticità si sommerebbero alla *“inadeguatezza della rete idrica, degli impianti, delle infrastrutture e dei sistemi di depurazione sui quali sarebbe necessario ed opportuno investire nell’immediato”* che però sarebbero precluse ai gestori del SII *“dall’impossibilità (...) di conseguire l’equilibrio economico a fronte dei diffusi casi di morosità e della difficoltà di recuperare i relativi crediti”*.

Tale contesto necessiterebbe, sul piano normativo-regolamentare, di un intervento di riordino da parte delle Autorità di settore coinvolte. Sussisterebbero alcuni elementi di difficoltà generati dalle pronunce della Corte Costituzionale n.335/2008 in materia di rimborso della quota di tariffa riferita al servizio di depurazione e dalla gestione delle *“partite pregresse”*.

Nell’ottica di miglioramento dei rapporti con l’utenza Acea avrebbe avviato l’implementazione del progetto SAP denominato *“Project WFM – Work Force Management”* che *“determinerà un ulteriore perfezionamento della gestione delle procedure interne (...)”* con un impegno finanziario pari, ad oggi, a [10-30] milioni di euro. Per questo motivo, l’Autorità viene invitata a valutare *“l’importanza di tale passaggio e l’assoluta peculiarità (...)di tale sistema informatico”* avendo esso ad oggetto la generale revisione di tutti i processi che interessano Acea che, in tal modo, dimostrerebbe una *“diligenza professionale più elevata, superiore a quella degli altri operatori del settore”*.

*Sull’infondatezza delle segnalazioni versate in atti e delle contestazioni*

**124.** Con riferimento alle segnalazioni richiamate in relazione alle specifiche contestazioni, trasmesse da AEEGSI ovvero ricevute dall’Autorità, Acea ha

argomentato nel senso della infondatezza delle pretese avendo il professionista *“dimostrato come molte di esse siano del tutto prive di fondamento”* e che le doglianze *“esprimono per loro natura posizioni di parte, legate, in alcuni casi, ad interessi individuali e, in altri casi a opinioni politiche (spesso demagogiche e populistiche) che nulla hanno a che fare con la correttezza dell’impianto di gestione aziendale adottato dalla Società”*.

Acea ha altresì sottolineato che in merito alle condotte oggetto di rilievi nella comunicazione di avvio del procedimento non sussisterebbero i profili di scorrettezza contestati avendo il professionista dato prova di aver eseguito prestazioni nei tempi e secondo le procedure previste dalla Carta del SII.

*Sulle misure migliorative proposte dal professionista, derivanti dall’implementazione della nuova piattaforma informatica*

**125.** Acea ha dichiarato che prima dell’avvio del procedimento da parte dell’Autorità - a decorrere dal mese di marzo 2015 - era stato deliberato un programma di ampia revisione delle procedure aziendali - rappresentato dal progetto elaborato dall’operatore *“specializzato SAP”*, denominato *“Project WFM”*, che prevedeva la realizzazione e implementazione di una nuova piattaforma informatica più volte menzionata nel corso del procedimento. Nello specifico, le potenzialità del nuovo sistema informatico sono state illustrate per la prima volta al termine dell’istruttoria e, precisamente, nell’ambito della memoria conclusionale trasmessa in data 9 novembre 2015. Nei propri scritti Acea ha dichiarato di aver completato l’installazione della nuova piattaforma SAP il 28 settembre 2015, descrivendo alcune delle potenzialità della stessa e i tempi in cui conta di metterne a regime l’utilizzo rispetto ad alcune specifiche funzionalità. L’adozione di queste misure, secondo Acea, *“non deve essere intesa come acquiescenza, anche parziale, rispetto agli addebiti mossi dall’Autorità nei confronti di Acea ATO 2, la quale si riserva ogni difesa, eccezione e rimedio nel caso in cui l’Autorità non ritenga di accogliere le misure di seguito descritte”*.

Le misure implementate toccherebbero – a detta del professionista - i vari profili oggetto di istruttoria essendo coincidenti con quelle di seguito riportate.

*Misura migliorativa n.1 – Procedure in materia di attivazioni uso cantiere.*

- A decorrere dal 28 settembre 2015, nel momento in cui viene attivata un’utenza *“uso cantiere”* il *“quantitativo di acqua da depurare viene impegnato da subito anche per il futuro, con un sorta di “prenotazione” dei*

*volumi del depuratore di riferimento che sarà quindi sempre disponibile al momento della trasformazione in utenza “uso domestico” o “misto” in modo da risolvere definitivamente la problematica “emersa episodicamente in passato” del “ritardo nella trasformazione delle utenze ad “uso cantiere” in “uso domestico” a causa della saturazione dei depuratori, fenomeno che comunque non sarebbe imputabile ad Acea. Risulterebbe altresì disponibile un nuovo metodo di preventivazione e fatturazione che rederebbe noto al cliente, all’atto dell’avvio della procedura “i tempi e i costi per la trasformazione delle utenze”.*

*Misura migliorativa n.2 – Attivazione dei servizi di call center, web e app per le operazioni di carattere commerciale.*

A partire dal 28 settembre 2015 tutte le operazioni commerciali che prima potevano essere svolte presso lo sportello fisico – inclusa l’attivazione di utenze “ad uso cantiere” - potranno essere effettuate tramite *call center*, mentre da dicembre 2015 a marzo 2016 verranno attivate ulteriori modalità tramite *web* e *app*, per la fruizione di tali servizi.

*Misura migliorativa n.3 – Procedura di installazione di nuovi misuratori.*

A partire dal 28 settembre 2015 gli interventi vengono “realizzati nel sistema di gestione dei contatti (CRM) che dialogano nativamente con il sistema di gestione degli interventi tecnici (SAP PM)”; in tal modo sarebbe possibile individuare “automaticamente” le disponibilità, in termini di tempo, delle risorse operanti sul territorio, in modo da garantire il rispetto dei tempi fissati dalla carta del servizio. A tal fine dal 1 settembre 2015 Acea avrebbe ampliato anche i turni di lavoro delle “squadre operative”.

*Misura migliorativa n.4 – Letture e adeguamento dei consumi.*

Acea ha dichiarato che “A differenza di quanto avveniva in passato, quando i processi di lettura e fatturazione erano temporalmente disgiunti, oggi sono strettamente correlati. Per ogni porzione di clienti, viene effettuata la lettura che poi è recepita dal sistema in tempo reale”. Entro i 5 giorni successivi, la lettura verrebbe utilizzata per il calcolo e l’emissione della fattura “attraverso un calendario di rilevazione lettura e fatturazione giornaliero, mentre in passato la cadenza di fatturazione era massiva e concentrata in pochi giorni”. Il professionista ha altresì dichiarato che “Progressivamente, dal 28/9/2015 ed entro il secondo semestre 2016, sarà realizzata la completa internalizzazione del processo di rilevazione lettura” che non sarà più

affidato a lettori esterni. Al contrario la lettura verrà rilevata da operatori di Acea *“attraverso un device che in tempo reale acquisisce la lettura, la valida secondo i parametri di controllo del sistema e la rende disponibile immediatamente per la fatturazione”*; verrebbero acquisite – sin da ora – le fotografie dei misuratori e le coordinate geografiche. Laddove in occasione della rilevazione dovessero emergere *“consumi particolarmente importanti e potenzialmente anomali”*, sarà cura dell’operatore *“informare immediatamente il cliente affinché si possano verificare in modo congiunto possibili perdite o malfunzionamenti del misuratore”*. E’ altresì previsto che l’operatore possa immediatamente attivare interventi di sostituzione del misuratore.

Con l’implementazione della nuova piattaforma sarà possibile: (i) valutare l’opportunità di modificare la cadenza di rilevazione delle letture, incrementandone il numero; (ii) aggiornare il consumo medio automaticamente in occasione di ogni lettura effettiva rilevata e fatturata (mentre in *“passato tale aggiornamento avveniva in modalità non automatica, ma attraverso il lancio di procedure specifiche”*); (iii) *“parametrizzare o determinare la stima del consumo a calcolo da fatturare in diverse modalità, in modo da ridurre progressivamente la fatturazione sulla base di stime e successivi congruagli”*.

Ad avviso del professionista, la procedura in esame – *“con i progressivi aggiustamenti che verranno attuati nei mesi a venire”* - risolverebbe *“in radice”* le questioni attinenti la misura dei consumi e la successiva fatturazione a *“conferma della massima attenzione del gestore a tali problematiche indipendentemente dagli interventi di Codesta Autorità”* nonché sulla base di programmi e investimenti deliberati prima dell’avvio del procedimento.

#### *Misura migliorativa n.5 – Acquisizione delle autoletture.*

Acea assicura che con l’implementazione della nuova piattaforma tutti i canali di acquisizione delle autoletture (*web* e *APP* entro marzo 2016) saranno allineati e con identiche modalità di funzionamento. Vengono inoltre introdotti: (i) un *“alert automatico”* nel caso in cui la lettura comunicata dal cliente attraverso i canali disponibili non sia congrua vale a dire *“il cliente viene avvisato immediatamente, con inoltro della telefonata al call center della Società o invito all’utente a contattare il call center”* in modo da informarlo del mancato utilizzo della lettura comunicata; (ii) l’indicazione in ogni fattura della data di successiva fatturazione con invito/possibilità per il

cliente di inviare l'autolettura in tempi utili per l'emissione. Questi sistemi *“risolvono radicalmente le problematiche oggetto del presente Procedimento”*.

*Misura migliorativa n.6 – Gestione dei conguagli a favore degli utenti.*

Le misure di rimborso sarebbero state semplificate in modo da prevedere la compensazione ovvero l'emissione di note di credito a favore dell'utente in base a soglie di importo parametrizzate. In passato *“il rimborso avveniva attraverso emissione di assegni bancari (circolari e non trasferibili) non massivi ma singoli”*. Attualmente è previsto: (i) settimanalmente viene eseguito un programma di compensazione automatica che compensa *“debiti e crediti dell'utenza”*; (ii) viene adottato un programma di estrazione massiva *“per l'emissione automatica dei rimborsi a mezzo assegno postale in modalità VIDAUT (assegno circolare non trasferibile con consegna tramite posta assicurata) per importi maggiori o uguali a 2500 euro)*; (iii) qualora l'assegno non venga recapitato o incassato *“entro la scadenza di tre mesi, l'importo torna ad essere disponibile sull'estarto conto del cliente per eventuali compensazioni o ulteriori azioni di rimborso”*; (iv) il cliente può sempre richiedere il rimborso a mezzo bonifico bancario; (v) è in corso di implementazione *“l'emissione di bonifici bancari massivi”* per i clienti che hanno chiesto la domiciliazione bancaria o postale delle fatture, attraverso il medesimo conto corrente. Secondo il professionista queste misure sarebbero idonee a *“superare ogni contestazione su tali aspetti”*.

*Misura migliorativa n. 7 – Recapito delle fatture e attività di monitoraggio.*

Le attività di emissione e recapito delle fatture subirà miglioramenti in termini di contrazione dei tempi per: (i) il calcolo e l'emissione della fattura *“es. 15 minuti per calcolare circa 20.000 fatture”*; (ii) produzione dello *spool*; (iii) verifica del *preview* di stampa; (iv) consentire allo stampatore e recapitatore di pianificare le attività essendo *“noto il calendari di fatturazione giornaliera”*. Tali migliorie consentirebbero di rendere ancora più efficiente il sistema ancorché, sottolinea Acea, l'AEEGSI nel settore elettrico abbia previsto un termine di pagamento della fattura pari a 20 giorni dall'emissione.

*Misura migliorativa n.8 – Emissione del conto finale a seguito di disdetta del contratto.*

Il professionista ha dichiarato che l'emissione del conto finale a partire dal

28 settembre 2015 avverrà “il giorno successivo all’intervento di ritiro del misuratore” di modo che l’utente viene a “conoscenza dell’avvenuta risoluzione del contratto e ottiene evidenza degli importi ancora dovuti”.

*Misura migliorativa n.9 – sostituzione dei misuratori; procedure di verifica da parte del cliente.*

In caso di sostituzione massiva dei misuratori, nella prima fase del nuovo sistema, è prevista “la possibilità di generare una lettera per il cliente intestatario del contratto sul quale è avvenuto il cambio del misuratore” mentre quest’ultimo risulta disponibile per 120 giorni (solari) presso il magazzino centrale della società per ogni eventuale ispezione da parte del cliente. Nella seconda fase del nuovo sistema “potrà essere implementato l’invio automatico della comunicazione a sostituzione avvenuta, riportante i dati del vecchio e nuovo misuratore”. Tali attività risolverebbero ogni contestazione in merito al coinvolgimento dell’utente nelle fasi di sostituzione dei misuratori” posto che in presenza di un misuratore “non correttamente funzionante o obsoleto” il cliente “avrebbe rischiato di ottenere fatture non corrispondenti a consumi effettivi”.

*Misura migliorativa n.10 – Alert automatico in caso di consumi anomali.*

Il professionista, nel dichiarare di non essere in grado di distinguere d’ufficio tra le due diverse situazioni di consumi anomali “dovuti a guasto oppure semplicemente a mutamento delle abitudini di consumo” ha indicato che, entro il primo trimestre 2016 “sarà introdotto un messaggio personalizzato in fattura per tutti i clienti che si vedranno fatturare consumi plausibili superiori alle soglie di controllo e che risultino particolarmente elevati” in modo da consentire al cliente di controllare in maniera agevole lo stato dei propri consumi “nell’ottica di un utilizzo consapevole della risorsa idrica”.

*Misura migliorativa n.11 – Modifiche alla procedura di depenalizzazione.*

Le modifiche apportate al sistema di rilevazione delle letture e fatturazione hanno risvolti positivi anche sulle problematiche connesse alle perdite occulte. Nel sottolineare che la disciplina in materia è dettata dal Comune di Roma e dall’AATO 2, Acea ha dichiarato che sarebbero all’esame della Conferenza dei Sindaci - competente ad adottare modifiche al regolamento di utenza – la possibilità di ricorrere al beneficio più volte nella vita dell’utenza, sempreché siano presenti tutti gli altri presupposti per scongiurare comportamenti opportunistici.

*Misura migliorativa n. 12 – Gestione dei reclami.*

La struttura preposta alla gestione dei reclami a decorrere dal 28 settembre 2015 è stata oggetto di una riorganizzazione allo scopo di accorpate in “*unica unità (...) anche la gestione dei reclami “tecnici”*” cosicché verrebbero meno le “asserite “*inefficienze di processo*” nonché “*viene esclusa la possibilità che alcuni reclami, in quanto di contenuto “ibrido” o difficilmente classificabili ad una prima analisi vengano temporaneamente non trattati*”. Inoltre, tra le modifiche figurano: (i) dall’Ufficio reclami sarà possibile “*attivare interventi sul campo che verranno programmati ed inseriti in calendario con i processi WFM*”;(ii)l’estensione delle modalità di presentazione dei reclami tramite “*fax o e-mail*”; (iii) il sistema documentale (*Document Management System - DMS*) e il CRM (*Consumer Relationship Management – CRM*) faranno sì che le informazioni saranno disponibili a tutti gli interessati in tempo reale (“*aggancio automatico con il CRM*” di gestione clienti) in modo che “*a fronte di reclami fondati, sarà tecnicamente impossibile avviare la procedura di recupero crediti (...) nel caso di reclami fondati e, comunque, per tutti quelli in attesa di risposta, infatti, non saranno intraprese azioni di recupero (BC)*” analogamente per le richieste di depenalizzazione tariffaria (BD) che non hanno nessuna relazione con il reclamo; (iv) tutte le operazioni riguardanti la “*soluzione di richieste dei clienti*” possono essere trattate anche dal “*call center*” di Acea. Il professionista ha precisato che i reclami telefonici riguardanti “*richieste di rettifica della fatturazione o rateizzazione*” anche nel contesto antecedente l’implementazione della nuova piattaforma erano “*risolti immediatamente*”.

*Misura migliorativa n. 13 – contabilizzazione dei pagamenti degli utenti, tramite RID.*

Acea, per far fronte ad episodi di avvio delle azioni di recupero crediti in presenza di pagamenti, effettuati dagli utenti ma non andati a buon fine per ragioni imputabili agli Istituti di Credito, ha previsto che in caso di comunicazione da parte di [omissis] ovvero di una Banca dell’esistenza di un insoluto procederà nella seguente maniera: (i) immediata informativa al cliente per tutte le fasi successive alla notifica dell’insoluto; (ii) reinoltro della richiesta di incasso per alcune causali quali (ad esempio) la temporanea insufficienza di fondi nonché il blocco degli interessi di mora; (iii) in casi particolari, quali ad esempio, “*chiusura di conto corrente*” ovvero “*mandato SEPA inesistente*”, revoca del mandato di pagamento e invio di una ulteriore comunicazione al cliente.

*Misura migliorativa n.14 – Procedure di distacco per morosità.*

Rispetto alle procedure di distacco per morosità Acea ha previsto: (i) in caso di disponibilità della numerazione telefonica del cliente, *“prima dell’invio della raccomandata la Società invia un messaggio vocale verso i numeri di telefono fisso e un sms verso i numeri di telefonia mobile”*; (ii) in caso di disponibilità dell’indirizzo *e-mail* del cliente, il *“reminder”* di cui sopra viene inviato prima della raccomandata a mezzo *e-mail*; (iii) attraverso i medesimi canali viene notificato al cliente l’invio della raccomandata; (iv) rispetto ai condomini, è stato adottato un nuovo testo per il *“volantino”* con cui si preavvisa il distacco della fornitura, indicando *“l’importo della morosità e i dati della raccomandata inviata”*. Il volantino verrebbe recapitato da personale interno della Società che *“è obbligato a consuntivare l’ordinativo di recapito dello stesso, fornendo certezza assoluta sulla data di recapito”* mentre il successivo ordine di distacco può essere avviato solo dopo la consuntivazione positiva del volantinaggio. Il professionista inoltre ha indicato che nel nuovo sistema la creazione degli ordini di lavoro (ODL) di distacco *“è subordinata all’invio delle prescritte comunicazioni verso i clienti”*. Nella prima fase di attuazione del nuovo progetto è stato previsto *“un ODL con il quale viene preventivamente attivata una campagna di volantinaggio presso le forniture che rientrano nel perimetro della morosità”* che è preventivo *“rispetto alla generazione degli ODL di sospensione della fornitura e consente di informare anche i residenti nei condomini”* dato che *“le altre comunicazioni sono inviate all’Amministratore che “come si è dimostrato nel corso del Procedimento, non è sempre diligente nel comunicare, alla Società e agli stessi condomini, eventuali variazioni di rilievo per il rapporto di utenza”*.

Inoltre Acea ha dichiarato che le nuove misure prevedono: (i) l’associazione degli interventi per morosità ad ogni punto di fornitura moroso; (ii) la geolocalizzazione del misuratore e il materiale fotografico sono consultabili anche dal campo, al fine di guidare meglio l’operatore che esegue il distacco; (iii) l’operatore è collegato con la sala *dispatcher* ove si trovano gli altri tecnici in modo da poter risolvere eventuali anomalie nelle anagrafiche.

## **V. PARERE AEEGSI**

**126.** Considerato che le pratiche commerciali oggetto del presente provvedimento riguardano il settore dei servizi idrici integrati, in data 10

novembre 2015 è stato richiesto ad AEEGSI di rendere il proprio parere ai sensi dell'art. 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo.

**127.** Con parere pervenuto in data 11 dicembre 2015, l'AEEGSI ha formulato una serie di considerazioni di ordine generale sul settore idrico. AEEGSI ha altresì fornito talune informazioni acquisite dalla stessa Autorità di Regolamentazione nel corso dei procedimenti avviati nei confronti di due gestori del SII operanti in aree geografiche diverse da quelle di Acea Ato 2. AEEGSI non ha formulato osservazioni specifiche riguardo alle singole condotte contestate ad Acea Ato2.

Nel proprio parere l'AEEGSI ha preliminarmente evidenziato che il settore del SII si configura come un un monopolio naturale in cui non si svilupperebbe alcuna dinamica concorrenziale diversa dalla "*concorrenza per il mercato*" laddove l'affidante decida di ricorrere a strumenti competitivi per la selezione del soggetto gestore. In ragione di tale caratteristica, questo settore sarebbe interamente regolato per effetto: (i) o di misure nazionali (es. DPCM 29 aprile 1999 "*Schema generale di riferimento per la predisposizione della carta del servizio idrico integrato*") e locali (es. Carte del SII adottate dagli Enti d'Ambito); (ii) dei previsti interventi regolatori di AEEGSI (schema di provvedimento definitivo DCO 560/2015/R/IDR) che dovrebbero essere adottati entro la fine del 2015 ed entrare in vigore nel mese di luglio 2017.

*Sul contrasto alla morosità e sulla correlata disciplina dei distacchi.*

**128.** Con riguardo alle azioni di recupero del credito da parte dei gestori, AEEGSI sottolinea la necessità di tenere conto degli elevati livelli di morosità che caratterizzano il settore idrico indicando, in apposita tabella, che nelle Regioni Lazio, Abruzzo e Molise il tasso di morosità è pari al [5-15]% -corrispondente al quarto posto su undici livelli - che si traduce in oneri gravanti sulla generalità degli utenti in quanto, in applicazione del principio del *full cost recovery* previsto dalla normativa di settore riguardo il SII, i costi delle morosità finirebbero per determinare un aumento generalizzato delle tariffe.

**129.** Le ragioni dei livelli di morosità, più elevati rispetto a quelli dei settori energetici, risiedono secondo AEEGSI, in gran parte, nella percezione storica del SII come servizio gratuito - finanziato in passato tramite fiscalità generale e caratterizzato da un bassissimo livello di investimenti - del quale l'utente, a differenza dei settori energetici, non coglierebbe i costi industriali e ambientali.

*Sulla rilevazione dei consumi e sulla conseguente fatturazione.*

**130.** AEEGSI evidenzia che, allo stato, non esisterebbe alcuna disposizione normativa o regolamentare che impone ai gestori la fatturazione del SII soltanto sulla base dei consumi effettivi. Inoltre, il ricorso a fatturazioni basate su letture stimate *“consente di evitare i sovracosti che comporterebbe il ricorso a letture effettive per ogni fatturazione”* oltre a *“rendersi inevitabile laddove risulti oggettivamente problematico l’accessibilità ai misuratori”*.

**131.** La possibilità di *“fatturare consumi stimati - consentita anche dal DPCM del 1999 - è generalmente accompagnata dagli obblighi previsti nelle Carte dei servizi in materia di effettuazione di tentativi di lettura e di messa a disposizione di un sistema di autolettura”*, Carte dei servizi che sono rimesse alla competenza degli Enti d’ambito.

**132.** Su questo piano, AEEGSI evidenzia che il comportamento del gestore *“può dunque risultare censurabile dal punto di vista della diligenza ove si dimostri che lo stesso non abbia effettuato i prescritti tentativi di lettura o che, per la formulazione delle stime, non abbia utilizzato i dati di misura effettivi a sua disposizione”*.

*Sulle partite pregresse.*

**133.** L’AEEGSI si è limitata a evidenziare che tali conguagli sono stati considerati legittimi dalla giurisprudenza amministrativa, non avendo questa rilevato alcun contrasto con il principio di irretroattività delle tariffe, e che non è prevista alcuna modalità di approvazione da parte di AEEGSI rispetto a tali conguagli.

*Sulle perdite occulte.*

**134.** Secondo AEEGSI, in base al Regolamento SII, il gestore è responsabile del funzionamento delle infrastrutture e delle reti solo fino al contatore, mentre dell’impianto a valle del contatore è responsabile l’utente. In questo contesto, *“non esiste dunque alcun obbligo in capo al gestore di farsi carico dei costi connessi ai malfunzionamenti o ai guasti degli impianti privati - ivi comprese le perdite occulte eventualmente intercorse nell’impianto a valle del contatore - costi che finirebbero per scaricarsi sulla generalità degli utenti in forza del principio del full cost recovery”*.

**135.** Il Regolatore rileva inoltre che *“non sarebbe razionale imporre ai gestori l’effettuazione di sconti su volumi di acqua effettivamente erogata e contabilizzata dal contatore (...), anche se connessi a guasti della rete privata quali le perdite occulte, in quanto, da una parte, ciò comporterebbe un aumento dei costi”* e, quindi, delle tariffe in capo alla generalità degli utenti *“su cui graverebbero i maggiori oneri sopra citati”*, e *“dall’altra, si potrebbe così disincentivare la corretta manutenzione degli impianti da parte degli utenti e persino favorire possibili abusi”*, considerata soprattutto la *“difficoltà ad individuare esattamente il momento in cui sorge la perdita occulta e dunque a imputare i consumi a utilizzi effettivi o derivanti dalla perdita”*.

**136.** Alla luce di queste considerazioni, ferme restando le esigenze di trasparenza e di corretta comunicazione nei confronti dell’utenza, secondo AEEGSI, il *“comportamento del gestore potrebbe dunque essere astrattamente censurabile laddove esso non abbia effettuato i tentativi di lettura o la ricezione delle autoletture previsti dalla Carta dei servizi, determinando così un eventuale ritardo nell’individuazione della perdita.”*  
*Sulla sospensione delle procedure di distacco in caso di pendenza di un reclamo*

**137.** L’AEEGSI ha evidenziato che nel settore dell’energia elettrica e del gas *“ha ritenuto opportuno non prevedere che la mera presentazione di un reclamo comporti il divieto di sospendere la fornitura per morosità”*. Ciò in quanto ritiene necessario *“contemperare l’esigenza dell’utente di ottenere una risposta risolutiva e accurata rispetto alle sue doglianze sulla fatturazione con quella di non incentivare comportamenti opportunistici”*, i cui effetti nel caso di specie - in ragione degli elevati livelli di morosità - si ripercuotono sulla tariffa e, quindi, su tutti gli utenti. AEEGSI sottolinea altresì che nei settori energetici, la vigente regolazione vieta al venditore di richiedere la sospensione della fornitura soltanto nel caso in cui – a fronte di un reclamo per fatturazione anomala dei consumi – il venditore stesso non abbia fornito all’utente risposta motivata.

*Sulle comunicazioni all’utenza circa le tariffe applicate.*

**138.** AEEGSI rileva che ai sensi dell’articolo 10 della propria delibera del 28 dicembre 2012 n. 586/2012/R/IDR, recante *“Approvazione della prima direttiva per la trasparenza dei documenti di fatturazione del servizio idrico integrato”* è *“necessario e sufficiente che “La bolletta riporta i valori della*

*tariffa applicata all'utente finale e l'ultimo aggiornamento, indicando in modo completo la fonte normativa e l'organismo da cui deriva”.*

## **VI. VALUTAZIONI CONCLUSIVE**

### ***Osservazioni preliminari: la competenza dell’Autorità e il rispetto dei diritti di difesa***

**139.** In via preliminare, sull’eccezione di incompetenza dell’Autorità sollevata da Acea nelle proprie memorie difensive si osserva che la stessa non merita accoglimento per le ragioni che seguono.

**140.** In primo luogo, si evidenzia che il presente procedimento riguarda pratiche commerciali complesse caratterizzate da profili di aggressività, le quali, non si traducono in una mera carenza di diligenza professionale, ma presentano un *quid pluris* rappresentato dall’indebito condizionamento esercitato dal professionista nei confronti dei consumatori.

**141.** In secondo luogo, diversamente da quanto asserito da Acea, le condotte vagliate nel presente procedimento non sono oggetto di regolazione da parte di AEEGSI. In disparte la trasparenza dei documenti di fatturazione (regolata solo con la del. 586/2012 del 28 dicembre 2012), gli altri aspetti relativi alla qualità contrattuale<sup>146</sup> - come rilevato dalla stessa AEEGSI nel parere e ammesso dallo stesso professionista da ultimo nella memoria conclusionale - sono attualmente oggetto di un procedimento di consultazione non ancora sfociato nell’adozione di un provvedimento definitivo. Nell’ambito di tale consultazione, l’AEEGSI ha proposto che le nuove disposizioni che saranno contenute nel provvedimento definitivo entrino in vigore, gradualmente, a partire dal 1° luglio 2016; pertanto, fino al 30 giugno 2016, continueranno ad applicarsi le misure regolatorie previgenti a livello nazionale (D.P.C.M. 29 aprile 1999 che individua lo schema generale di riferimento per le Carte del SII) e locale (Regolamento e Carta del SII), le quali non contengono peraltro norme settoriali di derivazione UE.

**142.** In terzo luogo, l’art 27, comma 1-*bis*, del Codice del Consumo prevede espressamente che la competenza a intervenire nei confronti delle condotte dei professionisti che integrano una pratica commerciale scorretta spetta

---

<sup>146</sup> Segnatamente, gli indicatori e le modalità per l’avvio e la cessazione del rapporto contrattuale, le modalità di addebito, fatturazione, pagamento e rateizzazione; le tempistiche di esecuzione di alcune prestazioni e i relativi indennizzi automatici; i reclami e le richieste scritte di informazioni e di rettifiche di fatturazione ; la gestione degli sportelli e la qualità dei servizi telefonici.

all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato anche nei settori regolati.

**143.** In ogni caso, nelle fattispecie *de quibus*, non soltanto numerose segnalazioni sono state trasmesse per i “*profili di competenza*” direttamente dall’AEEGSI ma, come già rilevato, la regolazione in vigore (ma anche quella futura) non copre alcune delle condotte contestate ad Acea.

**144.** Conseguenze da quanto sopra la competenza generale ed esclusiva dell’Autorità a conoscere delle fattispecie qui in considerazione.

**145.** Sempre in via preliminare vanno affrontate le censure di Acea sugli asseriti vizi procedurali che si sarebbero tradotti in violazioni del diritto di difesa, che vanno disattese per le ragioni che seguono.

**146.** Come si evince dalla scansione procedimentale e dai documenti depositati in atti, Acea ha avuto più volte accesso agli atti, ha depositato memorie difensive e relativi documenti allegati tutti pertinenti ai rilievi mossi ed è stata sentita in audizione. Nel corso del procedimento sono stati altresì assicurati termini congrui per la formulazione delle difese e la produzione documentale, avendo l’Autorità accolto le istanze di proroga dei termini avanzate da Acea, nonché concesso le relative estensioni. Con la comunicazione di conclusione della fase istruttoria - il cui termine è stato anch’esso prorogato in accoglimento dell’istanza di Acea - il professionista è stato messo in condizione di poter svolgere le proprie puntuali argomentazioni difensive rispetto a tutte le fattispecie qui considerate, assicurando quindi il livello di contraddittorio delineato dalla recente giurisprudenza<sup>147</sup>.

**147.** In merito alle contestazioni circa l’irritualità dell’accoglimento dell’istanza di partecipazione al procedimento da parte del Comune di Fara in Sabina, si osserva che ai sensi del richiamato articolo 10 del Regolamento sulle procedure istruttorie possono essere ammessi a partecipare al procedimento i portatori di interessi pubblici o privati, i consumatori e i concorrenti. Inoltre, nel caso di specie, il suddetto Comune ha segnalato fatti inerenti la rilevazione dei consumi dai misuratori, che rientrano tra quelli oggetto dell’indagine procedimentale.

### ***Valutazioni di merito***

**148.** Oggetto del presente provvedimento sono le condotte tenute da ACEA

---

<sup>147</sup> Si veda in proposito, da ultimo, Consiglio di Stato, n. 5253 del 17 novembre 2015.

ATO 2 nell'erogazione del servizio idrico integrato (SII). Acea è una società per azioni istituita per la gestione del servizio idrico integrato (SII) nell'Ambito Ottimale 2, Lazio Centrale – Roma. L'affidamento del servizio idrico integrato ad Acea Ato 2 S.p.A. è avvenuto con delibera della Conferenza dei Sindaci n.1 del 26/11/1999<sup>148</sup> e gestito secondo la Convenzione di Gestione stipulata con AATO 2 in data 6 agosto 2002. Attualmente i Comuni serviti dal professionista sono 112, con oltre 3.500.000 di utenti. Per servizio idrico integrato si intende l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua nonché dei servizi di fognatura e depurazione delle acque reflue.

**149.** In particolare, il presente procedimento riguarda le condotte di Acea nell'ambito delle fasi essenziali del rapporto consumeristico relativo al SII; pertanto, Acea è da considerarsi professionista ai sensi dell'art. 18, lett. b), Codice del Consumo. Acea, in quanto monopolista legale nella fornitura di un servizio essenziale, deve osservare un elevato livello di diligenza professionale nella gestione del SII, considerata la posizione di debolezza contrattuale nella quale versano gli utenti sprovvisti della possibilità di scegliere un fornitore alternativo o di rinunciare al consumo, nonché in ragione delle rilevanti asimmetrie informative che caratterizzano il settore idrico. Diversamente, Acea dispone di un'importante leva commerciale per la riscossione delle bollette, quale la minaccia e l'esecuzione della sospensione della fornitura di un bene essenziale - o il mancato allaccio (o riallaccio) alla rete idrica. Tale minaccia, infatti, unitamente al sollecito di pagamento, corrisponde pienamente al paradigma di coercizione o indebito condizionamento configurato dagli articoli 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto idoneo a limitare la libertà di scelta e di comportamento del consumatore<sup>149</sup>.

**150.** L'istruttoria in esame si colloca in un peculiare contesto fattuale caratterizzato, da un lato, dalle numerose criticità che Acea ha dichiarato di essersi trovata ad affrontare nel subentro nella gestione del SII nei Comuni diversi da Roma - prima affidata ad una pluralità di enti - a fronte dell'obbligo del *full cost recovery* e, dall'altro, come rilevato da AEEGSI nel proprio parere, da un elevato livello di morosità da parte degli utenti.

**151.** Tali legittimi obiettivi del gestore del SII devono tuttavia essere perseguiti nella cornice di un rispetto sostanziale dei diritti dei consumatori, all'interno di un rapporto improntato da trasparenza, correttezza e diligenza,

---

<sup>148</sup> Fonte "Carta del Servizio Idrico Integrato", pubblicata sul sito del professionista [www.aceaato2.it](http://www.aceaato2.it).

<sup>149</sup>Cfr. Consiglio di Stato, n. 720 del 31 gennaio 2011.

tanto più ove la pretesa del professionista sia di natura economica e le modalità di riscossione delle bollette siano connotate da una particolare forza contrattuale, derivante dalla minaccia (implicita o esplicita) del distacco effettivo della fornitura di un servizio essenziale, che può esercitare un indebito condizionamento sulle scelte del consumatore, in ordine alle modalità e tempistiche di pagamento nonché all'opportunità di contestare o meno gli importi richiesti da Acea.

**152.** L'istruttoria ha evidenziato che, in alcuni ambiti, Acea è venuta meno ai suddetti obblighi di correttezza, diligenza e trasparenza di cui al Codice del Consumo, contravvenendo alle previsioni contenute nelle Condizioni di fornitura, nel Regolamento di utenza e nella Carta del SII e utilizzando anche strumenti coercitivi e aggressivi al fine di influenzare indebitamente la condotta degli utenti del SII in merito al pagamento di quanto asseritamente dovuto e preteso dal professionista con modalità e tempi pregiudizievoli per gli stessi utenti.

**153.** Ciò posto, le condotte contestate ad Acea sono state ricondotte a due pratiche scorrette, complesse e articolate, in ragione delle diverse fasi del rapporto consumeristico interessate.

Nella Pratica *sub 1)* rientrano le condotte descritte al paragrafo II, *sub 1)*, riguardanti la mancata/tardiva rilevazione e acquisizione dei consumi anche comunicati dagli utenti, la conseguente reiterata fatturazione sulla base di consumi stimati in eccesso per periodi prolungati, i conguagli pluriennali, le istanze di rimborso, le perdite occulte, la sostituzione dei misuratori senza garanzie per gli utenti, la fatturazione post disdetta o cessazione dell'utenza e le procedure e modalità di riscossione e recupero del credito.

Nella Pratica *sub 2)* rientrano le condotte descritte al paragrafo II, *sub 2)* riguardanti la ritardata e/o mancata gestione delle richieste di prestazione e dei reclami degli utenti, la formulazione di risposte evasive nonché l'adozione di interventi non risolutivi rispetto alle problematiche segnalate, la frapposizione di ostacoli all'esercizio di diritti contrattuali unitamente al sollecito di pagamento e alla minaccia del distacco della fornitura in pendenza delle richieste o dei reclami ovvero nella fase di risoluzione delle problematiche segnalate dagli utenti, nei tempi previsti.

**154.** Non sono stati rilevati elementi a supporto della scorrettezza della pratica contestata al paragrafo II *sub 3)* inerenti l'addebito di morosità pregresse in caso di attivazione di nuova utenza o voltura di un'utenza attiva.

## ***Pratica 1)***

**155.** Le risultanze in atti evidenziano che, nel periodo oggetto di istruttoria, Acea ha emesso un numero significativo di fatture non corrispondenti a consumi effettivi, spesso stimati in eccesso e anche erroneamente, per periodi di tempo superiori ai tredici mesi, principalmente a causa sia dell'omessa rilevazione dei consumi idrici registrati dalle utenze ovvero della rilevazione effettuata con tempistiche più lunghe di quelle contrattualmente previste, sia della mancata acquisizione delle autoletture regolarmente comunicate dagli utenti. Ciò ha comportato l'esposizione dell'utente a successivi conguagli pluriennali, anche di importi particolarmente elevati, senza consentire allo stesso di modificare o adeguare le proprie abitudini di consumo, di attivarsi tempestivamente in caso di perdite occulte per la riparazione dell'eventuale guasto, di verificare i consumi in occasione della sostituzione d'ufficio dei misuratori, di beneficiare della rateizzazione nei casi di mancato/tardivo recapito delle bollette con conseguente addebito illegittimo degli interessi di mora<sup>150</sup>.

**156.** Nella riscossione degli importi così fatturati, Acea ha impiegato modalità quali l'invio di comunicazioni di sollecito/raccomandate pochi giorni dopo (i.e. 10 giorni *post* scadenza; da gennaio 2015, 5 giorni *post* scadenza) il decorso del termine di pagamento (cfr. punto 79), avvertendo che, in caso di successiva inadempienza, ci sarebbe stato il distacco della fornitura. In tal modo, Acea ha posto in essere comportamenti idonei a limitare considerevolmente la libertà di scelta del consumatore nonché a falsare in misura apprezzabile il suo comportamento economico in ragione dell'indebito condizionamento a pagare comunque quanto fatturato al fine di evitare il distacco della fornitura, stante l'essenzialità del bene.

**157.** Nello specifico, la pratica commerciale sopra descritta deriva, in primo luogo, dal fatto che per un numero significativo di utenze Acea non dispone di consumi reali per periodi antecedenti al 2011; in secondo luogo, Acea non ha effettuato la rilevazione dei consumi con la frequenza indicata dal proprio Regolamento di utenza (cfr. punto 23 e segg.), secondo cui avviene “*di norma almeno una volta ogni trimestre*”, né ha emesso fatture sulla base di “*consumi direttamente rilevati da Acea Ato 2*” ovvero “*comunicati dal cliente*” così come risulta stabilito nelle condizioni di fornitura (art.15) del

---

<sup>150</sup> Nelle bollette di Acea – pagina dedicata alle “Comunicazioni ai clienti” - è precisato che l’ “utenza sarà ritenuta morosa dal 31° giorno e l’Azienda applicherà sulle bollette una indennità di mora pari al tasso di riferimento (ex TUS) maggiorato di due punti”.

SII. Del pari è emerso che il professionista non ha provveduto né ad emettere le fatture di conguaglio nel periodo “*immediatamente successivo a quello in cui sia stata effettuata la rilevazione o comunicata l’autolettura*”, contrariamente a quanto contrattualmente previsto, né a riaggiornare le stime di consumo, sulla base dei nuovi dati, nel proprio *data base* utenti.

**158.** La rilevazione dei consumi e le modalità e i tempi di fatturazione disciplinati dal legislatore nei DPCM 4 marzo 1996 e 29 aprile 1999 nonché dallo stesso gestore mediante le Condizioni di fornitura, il Regolamento di utenza e la Carta del SII rappresentano il presupposto essenziale della corretta esecuzione della sua prestazione (fatturazione di importi il più possibile coerenti con i consumi effettivi nel corso dell’anno), in modo da evitare l’accumulo di conguagli di rilevante entità e di significativo impatto sulla posizione finanziaria dell’utente e da permettere allo stesso di compiere scelte di consumo consapevoli e correttamente informate.

**159.** Dalle risultanze istruttorie emerge, nel periodo 2012 - 2015, un tasso significativo – ancorché in leggera diminuzione - di letture non eseguite: per le utenze ubicate nel Comune di Roma le utenze non lette sono passate dal [10-20]% – al [1-10]%; nei restanti Comuni, invece, oltre ad avere una frequenza di lettura inferiore (semestrale) a quella (trimestrale) stabilita nel Regolamento di utenza di Acea, la percentuale di utenze non lette è passata dal [30-40]% al [20-30]<sup>151</sup>. Inoltre è emerso che nel 2015, per oltre [500-1.500] utenze, le letture reali dei consumi risalivano a periodi antecedenti al gennaio 2011 senza, peraltro, che il professionista avesse individuato le cause di questo fenomeno [omissis]. A ciò si aggiunge anche la circostanza – emersa nel corso degli accertamenti ispettivi effettuati il 27 aprile 2015 – per la quale con riferimento ad oltre [500-1.500] utenze del Comune di Roma le letture del primo trimestre 2015 (gennaio-marzo) non erano ancora state effettuate nonché un numero considerevole di condomini di Roma rispetto ai quali i dati rilevati e comunicati dai letturisti non risultavano coerenti con quelli a sistema<sup>152</sup>.

**160.** Invero, le evidenze in atti mostrano che Acea non ha adottato, in generale, misure idonee a ridurre le ipotesi di mancata lettura o di erronea lettura a episodi trascurabili, ovvero imputabili unicamente al comportamento dell’utente. Rilevano, in primo luogo, le disposizioni del contratto di appalto dei servizi di lettura - affidato a letturisti esterni - che prevedono quale prestazione del letturista un tentativo di lettura, disponendo

---

<sup>151</sup> Dati di lettura forniti da Acea.

<sup>152</sup>[omissis].

peraltro che in caso di misuratore inaccessibile, il letturista è tenuto a fissare un appuntamento con l'utente e, ove fallito, ad eseguire un secondo tentativo ma il diritto alla provvigione è maturato con il primo appuntamento. Inoltre i contratti di appalto prevedono letture trimestrali solo in alcuni Comuni, in molti altri hanno invece frequenza semestrale, con indicazione delle utenze da leggere “*di consistenza variabile e assegnati in maniera sparsa e non consequenziale*”.

**161.** In secondo luogo, è significativa l'assenza di controlli sull'operato dei lettori da parte di Acea. L'istruttoria, infatti, ha palesato che i *files* dei dati di consumo comunicati dai lettori vengono inseriti nel *data base* degli utenti senza alcuna verifica preventiva da parte di Acea – verifica peraltro prevista solo a far data dal novembre 2014 – mentre, più in generale, non risulta che il professionista abbia svolto controlli sull'attività di acquisizione dei dati di misura da parte dei lettori, ancorché ciò sia previsto nel contratto di appalto, consentendo in tal modo l'inserimento di dati di misura errati con quelli risultanti nel *data base* utenti.

**162.** L'assenza di tali verifiche risulta altresì confermata dal fatto che nel “*Piano di Interventi Correttivi*”<sup>153</sup> del 2014 è chiaramente indicato quale elemento di criticità l'assenza di documentazione attestante l'analisi e la risoluzione delle eventuali letture anomale rilevate a seguito del caricamento dei dati, a riprova della mancata effettuazione di tali verifiche (cfr. punto 41); su tale aspetto, nonostante la specifica richiesta di informazioni, Acea non ha fornito indicazioni in merito. Inoltre, rispetto al controllo automatico che il sistema può effettuare emettendo un *alert* in caso di letture antecedenti ai nove mesi, si rileva che nel 2012 questa funzione risultava disabilitata (cfr. punto 31).

**163.** Parimenti deficitaria risulta l'acquisizione dei consumi comunicati dagli utenti con le autoletture ancorché queste nelle Condizioni di fornitura siano equiparate alle rilevazioni effettuate dal gestore. Mentre il professionista si è limitato a indicare che gli utenti sono poco propensi a comunicare il dato di consumo e che, pertanto, le autoletture ricevute sarebbero numericamente poche rispetto al numero di utenti serviti, le evidenze in atti mostrano che Acea non prende in considerazione la quasi totalità delle autoletture ricevute via *web* o tramite sistemi telefonici automatizzati ai fini della fatturazione. Le percentuali di scarto delle autoletture (cfr. punto 32 e segg.) risultano pari, nel canale telefonico, a settembre 2014, “*al [60-90%] delle autoletture*

---

<sup>153</sup> Cfr. PIC\_SOC08 RMM18, doc. isp., citato.

*effettuate*”; a ottobre, novembre e dicembre 2014 al [80-100%]. Nel canale *web*, a ottobre 2014 risulta<sup>154</sup> che *su [2.500-3.500] letture, [2.000-3.000] sono state annullate e [400-600] registrate*”; a dicembre 2014 su [4.000-5.000] inserimenti da parte degli utenti via *web* ne sono andati a buon fine [50-100].

**164.** Le evidenze in atti palesano che la ragione della mancata acquisizione delle autoletture risiede nei criteri di “validazione” del dato - predisposti autonomamente da Acea e sottesi al *data base* utenti - in base ai quali vengono scartati consumi che si discostano dal “*minimo impegnato*” ovvero dal “*consumo stimato a partire da un consumo medio annuo*” (stime che possono essere tanto più errate quanto remote sono le letture reali su cui si fonda il criterio *pro-die*) previsti a sistema per ogni utenza attiva. Tali problematiche sono divenute di interesse per Acea solo a partire dalla fine del 2014.

**165.** In tal modo Acea fa ingiustificatamente prevalere un dato di consumo da essa individuato/stimato - spesso del tutto astratto e avulso da quello effettivo - su quello rilevato e comunicato dall’utente, fino a tralasciare completamente le ipotesi di reale assenza di consumi oppure di consumi molto bassi.

**166.** Infine, ACEA non assicura agli utenti una interlocuzione sufficiente a superare le eventuali problematiche che hanno determinato la mancata acquisizione (c.d. “scarto”) dei dati di misura - comunicati via *web* o attraverso canale telefonico – posto che, in questi casi, il consumatore non riceve alcuna informativa. Solo nel caso in cui l’utente comunichi il dato direttamente all’operatore del *call center* può ricevere l’informazione della mancata acquisizione del dato di misura, ma anche in questi casi l’operatore non può rettificare il dato di consumo (“*Anche se [fossimo] certi che la misura è corretta*” perché il sistema “*non è in grado di distinguerla*”) e, laddove non riesca a comprendere la ragione dell’errore, l’utente deve presentare un reclamo scritto. In tal modo viene preclusa al consumatore la possibilità di attivarsi tempestivamente per correggere – ad esempio – l’eventuale errore commesso all’atto della comunicazione dell’autoletture oppure di chiedere al gestore le opportune verifiche del misuratore nonché sollecitare la lettura da parte del gestore in tempo utile per l’emissione della successiva bolletta.

**167.** Tali fenomeni contribuiscono in maniera significativa alla fatturazione

---

<sup>154</sup> Cfr. *e-mail* del 2 ottobre 2014, allegata ad una comunicazione di sollecito dell’intervento di risoluzione del problema, datata 20 gennaio 2015 (“Richiesta statistiche autoletture”, doc. isp., cartella [omissis]).

di consumi stimati in eccesso o comunque non corrispondenti a quelli effettivi nonché alla reiterata emissione di fatture di conguaglio dagli importi considerevoli, impedendo così al consumatore di modificare le proprie abitudini di consumo, di verificare la congruità dell'ammontare richiesto in pagamento e di ottenere, in caso di errore, la rifatturazione e la relativa rettifica degli importi.

**168.** In merito a quest'ultimo profilo, risulta che Acea non procede alla rifatturazione nel periodo immediatamente successivo all'acquisizione del dato effettivo o alla comunicazione dell'autolettura da parte dell'utente, in spregio a quanto da essa previsto nelle Condizioni di fornitura<sup>155</sup>. Risulta infatti che una volta acquisito il dato di consumo effettivo, Acea non aggiorna automaticamente e immediatamente le stime di consumo presenti nel proprio *data base*, essendo gli aggiornamenti frutto di apposite successive procedure "lanciate" *ad hoc* dal professionista; più in generale Acea non ha contezza dell'effettivo utilizzo di tutte le letture registrate nel *data base* (SICOL) ai fini della fatturazione.

**169.** Ed ancora, pur risultando dagli stessi riscontri forniti dal professionista un fenomeno significativo di fatture basate su consumi stimati e quindi di conguagli anche a favore dell'utente, il sistema di fatturazione di Acea esclude automaticamente dal ciclo di fatturazione quelle fatture che recano un accredito superiore a 300€. Risulta che i crediti di importo superiore oltre a non essere automaticamente compensati con gli eventuali importi dovuti, non determinano l'emissione automatica di un titolo (es. assegno o bonifico) riscuotibile dall'utente. Acea si limita infatti ad indicare l'esistenza di un credito con la dicitura "ATTENZIONE QUESTA BOLLETTA NON DEVE ESSERE PAGATA" (enfasi originale) mentre l'importo frutto di conguaglio positivo è preceduto dal segno meno. Quel che è più grave è il fatto che il professionista non indica nella bolletta che il rimborso verrà corrisposto solo previa istanza dell'utente né con quali modalità può essere chiesto, né la tempistica entro cui verrà corrisposto.

**170.** Le evidenze in atti mostrano altresì ritardi di mesi e finanche di anni<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> Così è previsto dall'art. 15 Condizioni di fornitura predisposte da Acea.

<sup>156</sup> Cfr. *e-mail* del 29 dicembre 2014 ove si legge "R: Rimborso utenza 932106604". In altre fattispecie segnalate (ad esempio doc. 182) risulta documentato— che l'amministratore del condominio, nel contestare la fatturazione da parte di Acea di consumi stimati per tre anni, documenta di aver richiesto il rimborso dell'importo pagato in eccesso in data 12 marzo 2015, mediante il deposito del modulo previsto dal gestore presso lo sportello Acea, di aver successivamente (11 agosto 2015) sollecitato il professionista alla corresponsione del rimborso; ciononostante al momento della delibera dell'Autorità ha continuato a lamentare la mancata restituzione del credito. L'inerzia di Acea verso la trattazione dei rimborsi risulta anche in relazione agli adempimenti disposti dal giudice: così in una comunicazione interna del 2014 si

nell'emissione di titoli di rimborso riscuotibili dagli utenti, anche a fronte di reiterati solleciti che vengono puntualmente ignorati, in palese violazione delle disposizioni previste dal gestore nelle Condizioni di fornitura. In alcune situazioni, poi, i consumatori si sono dovuti rivolgere agli organi giurisdizionali per ottenerne la corresponsione da parte di Acea.

**171.** Nel caso poi di bollette di conguaglio, anche di importo elevato, si rileva che ACEA concede la rateizzazione non automaticamente ma solo su istanza del consumatore – come indicato nella stessa bolletta – sempreché l'istanza pervenga entro il termine di pagamento. Circostanza, questa, che produce l'effetto di ostacolare l'esercizio di tale facoltà da parte dell'utente in tutti i casi in cui la scadenza del termine di pagamento sia ridotta per cause imputabili allo stesso professionista in ragione sia dei tempi lunghi di emissione della fattura, sia del tardivo o mancato recapito della stessa, con conseguente compressione del termine per il pagamento della stessa. In quest'ultimo caso, è di chiara evidenza che la facoltà di chiedere la rateizzazione è del tutto preclusa all'utente per fatto allo stesso non imputabile.

**172.** Né risultano adeguate le misure adottate dal professionista in occasione dei diffusi fenomeni<sup>157</sup> verificatisi – almeno tra settembre 2014 e il primo trimestre del 2015 (cfr. *supra* punto 73 e segg.) - di mancato recapito delle bollette essendosi limitato a posticipare l'esazione degli interessi di mora a partire da gennaio 2015, senza predisporre apposite informative agli utenti al fine di consentire agli stessi la richiesta di duplicati delle fatture tramite il servizio clienti ovvero canali agevolati per l'ottenimento della bolletta, evitando così l'esposizione indebita dell'utente alla procedura di morosità e distacco; procedura, quest'ultima, che proprio a partire da gennaio 2015 ha subito una contrazione nei tempi con l'eliminazione della comunicazione di sollecito e l'invio della costituzione in mora 5 giorni dopo la data di scadenza del pagamento.

**173.** Anche l'indicazione in bolletta della possibilità di rateizzare in sei rate mensili, che l'utente è tenuto a pagare alla loro rispettiva scadenza, pena il

---

legge: “Inoltre l'allegata sentenza con la quale veniamo condannati al pagamento di € 4.280,56 nonché allo storno della fattura (...). Da quello che vedo la fattura è stata già stornata da tempo. Per quanto riguarda invece il pagamento di € 4.280,56, esso fa riferimento alla nota di credito 2010/446217 della quale il ricorrente afferma di non aver mai ricevuto il pagamento. E' pertanto necessario procedere al rimborso di tale somma” (Cfr. e-mail, doc. isp., cartella [omissis]).

<sup>157</sup> Come evidenziato sopra (cfr. punti 73 e 74), dalla documentazione ispettiva è emerso che una società incaricata del recapito delle fatture a partire da novembre 2014 e fino ai primi mesi del 2015 non ha effettuato il recapito delle fatture al punto da far assumere al professionista la decisione di affidare il recapito a [omissis].

distacco “*immediato*” della fornitura, mostra che i piani di rateizzazione - che peraltro possono anche non essere concessi dal professionista per non meglio precisate “*fatture in condizioni diverse*”<sup>158</sup> da quelle di conguaglio - vengono elaborati a prescindere dall’entità dell’importo fatturato, anche laddove questo sia talmente elevato da esporre mensilmente il consumatore a pagamenti che possono incidere negativamente sul relativo *budget* disponibile e sulla pianificazione delle spese.

**174.** Nel processo di fatturazione ACEA effettua verifiche inadeguate in merito alle anomalie riscontrate dal sistema in ragione dell’entità delle soglie di consumo, da essa fissate autonomamente. Nello specifico, si tratta di soglie che hanno alla base importi particolarmente elevati, del tutto sproporzionati rispetto al consumo medio annuo su cui si fonda l’articolazione tariffaria stabilita dall’Autorità d’Ambito per le utenze domestiche. Infatti esse scattano nel mese/bimestre/trimestre di fatturazione (i) al superamento dell’importo di 2500 €, per qualunque impegno di consumo fino a 1000 m<sup>3</sup>, nonché (ii) al superamento dell’importo di 25.000€, con impegno di consumo superiore ai 1000 m<sup>3</sup>. Invece, il consumo medio annuo delle utenze domestiche nell’articolazione tariffaria stabilita dall’Autorità d’Ambito può variare<sup>159</sup> da una “*fascia base*” compresa tra i 92m<sup>3</sup> e 184m<sup>3</sup> e quella più alta (c.d. “*Terza eccedenza*”), relativa a consumi superiori ai 368m<sup>3</sup>.

**175.** Dalla documentazione versata in atti (cfr. punto 53) si evince altresì che dal raggiungimento di queste soglie di “*alert*” non sono poi derivate, da parte di Acea, verifiche d’ufficio (neppure tecniche, ad es. verifica regolare funzionamento misuratori) sui dati di consumo, né ripetizioni di lettura, ma solo emissioni di fatture singole.

**176.** Particolarmente grave è il fatto che, al superamento di tali soglie, Acea non ha inviato alcuna comunicazione all’utenza né preventivamente, cioè all’atto del caricamento del dato di misura (rilevato dal letturista o comunicato dall’utente) nel proprio *data base*; né, successivamente, al momento dell’emissione della relativa fattura. Proprio tale condotta ha impedito l’individuazione e il contenimento tempestivo del fenomeno della dispersione idrica dovuta alle c.d. “*perdite occulte*” di acqua nel tratto degli impianti di pertinenza dell’utente, essendosi Acea limitata a richiedere il pagamento di questi importi, ancorché particolarmente elevati e

---

<sup>158</sup> Così modello di bolletta di Acea.

<sup>159</sup> Non può tralasciarsi la circostanza per la quale l’articolazione tariffaria prevede, invero, una fascia agevolata di tariffazione per i consumi domestici che non superino i 92 m<sup>3</sup> all’anno.

sproporzionati rispetto a quelli normalmente ascrivibili all'utenza<sup>160</sup>, inviando anche solleciti di pagamento di quanto fatturato a tale titolo.

**177.** In proposito si rileva che anche l'AEEGSI, nel parere reso all'Autorità, ha rilevato che il comportamento del professionista è censurabile “*laddove esso non abbia effettuato i tentativi di lettura o la ricezione delle autoletture previste dalla Carta dei servizi*” determinando così un “*ritardo nell'individuazione della perdita*”, a fronte di un obbligo – più in generale – di informativa verso gli utenti circa l'esistenza di siffatti consumi consentendo così loro di attivarsi per tempo per evitare o ridurre la perdita idrica e la successiva richiesta di pagamento per importi inconsapevolmente fruiti.

**178.** A questo proposito, emerge anche la mancata tipizzazione preventiva e conoscibilità da parte dei consumatori dei guasti occulti rispetto ai quali può essere chiesto/ottenuto il beneficio della depenalizzazione (cfr. punto 57). In proposito Acea ha dichiarato di basarsi sulla casistica stabilita con delibere del Comune di Roma, ma senza renderle conoscibili agli utenti. Le evidenze in atti mostrano inoltre che, a seguito di diverse pronunce giurisdizionali che hanno ritenuto fondate le istanze di depenalizzazione rigettate, la prassi applicativa ha indotto Acea a contemplare ulteriori ipotesi di guasti depenalizzabili senza, ancora una volta, renderle conoscibili dagli utenti. In tal modo il professionista determina la spettanza o meno del beneficio in modo non trasparente e arbitrario mentre il consumatore, nell'ipotesi di rigetto dell'istanza di depenalizzazione, non è posto nelle condizioni di tutelare i propri diritti ed esperire gli opportuni rimedi trovandosi costretto - prudenzialmente - a pagare per evitare il distacco della fornitura. Rileva ancora fra i criteri seguiti che tale meccanismo di depenalizzazione venga concesso da ACEA una sola volta nella vita commerciale dell'utenza nonostante il possibile verificarsi – a distanza di tempo – del medesimo fenomeno ovvero senza tener conto di possibili cambi di intestazione (es. voltura, subentro).

**179.** Una volta riconosciuta la perdita occulta, Acea addebita i consumi di acqua eccedenti “*quattro volte le medie consuete*” applicando la “tariffa base” (c.d. beneficio della “*depenalizzazione tariffaria*”) oltre ai servizi di fognatura e depurazione sebbene non erogati all'utente, essendo la risorsa dispersa (cfr. punto 59).

**180.** In base a tali criteri vengono dunque addebitati al consumatore non solo

---

<sup>160</sup> Cfr. ad esempio, *supra*, punti 52 e segg., anche in merito alla segnalazione di cui al doc.188.

i consumi storici debitamente ricalcolati ma anche quelli eccedenti – non corrispondenti a consumi effettivi – sebbene applicando a questi una tariffa ridotta, nonché i relativi canoni per i servizi di fognatura e depurazione palesemente non resi. Come riconosciuto dallo stesso professionista, la concessione del beneficio della depenalizzazione “*non integra un danno per l’azienda, posto che l’acqua erogata viene comunque pagata alla tariffa base (...) 3) riduce le attività di verifica e controllo (...) 4) riduce i reclami ed il contenzioso giudiziario; 5) abbatte i crediti insoluti in bilancio*”.

**181.** Dalle evidenze in atti è emerso che Acea, contrariamente a quanto previsto dalle Condizioni di fornitura e dal Regolamento di utenza, ha continuato ad emettere fatture successivamente alla (i) richiesta di disdetta del cliente ovvero (ii) alla comunicazione di “*fine lavori*” nel caso di utenza per “*uso cantiere*” ancorché, in questi casi, il rapporto contrattuale cessi – secondo il Regolamento di utenza - “*di diritto*” al ricevimento della comunicazione scritta dell’utente e il gestore sia tenuto ad emettere il conto finale, disponendo la restituzione degli eventuali crediti/acconti *medio tempore* versati<sup>161</sup>.

**182.** Le risultanze istruttorie mostrano che laddove le istanze di cessazione utenza vengono evase, i relativi tempi risultano più lunghi di quelli previsti dalla stessa Acea. Pur potendo il sistema di gestione delle utenze (CRM) di Acea tracciare tutte le istanze dei clienti inerenti il rapporto di utenza, di fatto non risulta contenerle: lo stesso professionista ha dichiarato di essere in possesso unicamente dei dati di “*inizio e fine fornitura*” e che non erano disponibili, invece, le date in cui sono pervenute le richieste di cessazione utenza (disdetta, comunicazione di fine lavori). In tal modo, anche la gestione concreta delle richieste di cessazione del rapporto di utenza avviene in spregio alle previsioni contrattuali.

**183.** Rileva inoltre il significativo pregiudizio arrecato al consumatore nel caso delle utenze “*uso cantiere*” per le quali la prosecuzione del rapporto di utenza comporta la successiva fatturazione di importi molto elevati: in questi casi i consumi vengono fatturati “*in blocco*” nella misura fissa del “*minimo impegnato*” a prescindere dall’avvenuto consumo - circostanza, questa, concretamente verificatasi con riguardo alla segnalante parte del procedimento (cfr. sopra punto 104).

**184.** Ulteriore condotta non conforme alle disposizioni disciplinanti il rapporto di fornitura e particolarmente pregiudizievole per gli utenti, si

---

<sup>161</sup> Come evidenziato sopra, al 31 marzo 2015, risultavano ancora [15.000-30.000] utenze cessate rispetto alle quali Acea non ha ancora emesso il conto finale.

registra nel caso in cui Acea dispone la sostituzione d'ufficio del misuratore, senza avvertire l'utente e comunque in sua assenza, limitandosi a rendere disponibile per due mesi – per eventuali ispezioni – l'apparecchio di misura presso la propria sede. Ancora una volta, Acea ha impedito agli utenti di verificare il dato di misura al momento della rimozione e di contestare nel relativo verbale le eventuali anomalie o irregolarità riscontrate nel corso delle operazioni, azione che incide direttamente sulle rettifiche di fatturazione (cfr. punto 46 e segg.).

**185.** Una volta fatturati gli importi secondo le modalità e tempi sopra descritti, Acea impiega una procedura e modalità di riscossione che condizionano fortemente la libertà di scelta dei consumatori stante la natura essenziale del SII.

**186.** In primo luogo, rilevano i ridotti termini di pagamento concessi ai consumatori posto che non decorrono dal ricevimento della bolletta, ma da un momento antecedente, quello di emissione della fattura: risultano infatti tempi lunghi di predisposizione, stampa e consegna delle fatture – compresi i disservizi verificatisi nel recapito – che Acea include nei trenta giorni previsti per il pagamento, facendoli decorrere dalla data di emissione.

**187.** Una volta scaduto tale termine, il professionista procede immediatamente ad attivare la procedura di recupero del credito per morosità, inviando anche per i “clienti bonus” una raccomandata con preavviso di distacco. Dalle evidenze istruttorie è emerso l'elevato numero di questi invii, pari a 994 mila nel triennio 2013-2015, intensificatosi nel periodo fine 2014 con circa 50 mila invii/mese. In caso di mancato pagamento, il professionista invia un avviso di distacco e quindi procede alla rimozione del contatore.

**188.** Si tratta di procedure molto veloci, che fino al 31 dicembre 2014 richiedevano circa 60/70 gg. dalla data di scadenza fino alla rimozione del contatore, e che successivamente il professionista ha ridotto a circa 35/45 giorni. In particolare, mentre fino al 31 dicembre 2014 per gli “*clienti bonus*” ACEA inviava preliminarmente un sollecito di pagamento, successivamente ha eliminato tale fase per procedere direttamente all'invio della raccomandata, in un termine ridotto a 5 giorni decorrenti dalla data di scadenza della bolletta. Inoltre, secondo la procedura e la tempistica sopra delineata, il *dies a quo* per eseguire il distacco decorre dalla data di spedizione della raccomandata e non già da quella di effettivo o probabile recapito della stessa, così da ridurre ulteriormente i tempi a disposizione dell'utente per regolarizzare la sua posizione o sporgere reclamo. Ciò in

patente violazione delle disposizioni contrattuali secondo cui l'utente deve avere un preavviso per il futuro distacco pari ad almeno 20 giorni (cfr. punto 78). Analogamente, nel caso delle utenze condominiali, la data a partire dalla quale il distacco viene eseguito decorre dalla data di predisposizione del "volantinaggio" o "cassettinaggio" rispetto al quale, peraltro, il professionista si avvale di soggetti terzi e non monitora i tempi (e l'effettiva data) di consegna (cfr. punti 81 e segg.)

**189.** Nel caso dei condomini, ACEA prevede l'affissione di un avviso (c.d. volantinaggio). I contenuti di tali comunicazioni risultano spesso lacunosi e inadeguati alla tipologia di utenza (condominiale) cui sono indirizzate posto che Acea non indica gli estremi delle fatture di cui contesta il mancato pagamento - spesso peraltro avvenuto prima del recapito dell'avviso e dipendente dalla tardiva consegna della fattura <sup>162</sup> -, riporta unicamente la data a partire dalla quale in mancanza di pagamento avverrà il distacco. Anche in questo caso non risultano monitorati i tempi di recapito, affidati a società terze.

**190.** Alla luce delle considerazioni svolte, le condotte poste in essere da Acea integrano una pratica complessa e articolata che risulta caratterizzata da profili di aggressività, ponendosi dunque in contrasto con gli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, in quanto gli utenti sono indotti a pagare somme non dovute o più elevate di quelle effettivamente spettanti (in caso di fatturazione stimata o errata, perdite occulte) ovvero dovute ma con modalità e tempi diversi (soprattutto in caso di reiterazione della fatturazione stimata, fatturazione ritardata e conguagli pluriennali), stante l'elevata asimmetria informativa propria del settore idrico e l'indebito condizionamento derivante dall'immediata minaccia di vedersi sospesa l'utenza per il mancato pagamento degli importi richiesti e, quindi, dal rischio concreto di non poter più fruire di un servizio essenziale, dovuto all'impiego di una procedura di riscossione particolarmente aggressiva.

---

<sup>162</sup> Cfr *supra* punto 74.

## **Pratica 2)**

**191.** Le risultanze istruttorie mostrano che Acea non ha tenuto indenne il consumatore, che ha presentato reclamo, dalle conseguenze negative e pregiudizievoli derivanti dai propri errori di fatturazione, dalla mancata o tardiva esecuzione delle prestazioni richieste ovvero dall'esecuzione di ordini di distacco illegittimi. In particolare risulta che Acea non ha adeguatamente gestito i reclami e in taluni casi non ha provveduto a sospendere, in via provvisoria, né i termini di pagamento né la procedura di morosità e di distacco in presenza di richieste e reclami circostanziati e documentati, ostacolando così indebitamente l'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, ponendo in essere comportamenti caratterizzati da profili di aggressività stante l'indebito condizionamento subito dall'utente in ragione della minaccia di distacco della fornitura di un servizio essenziale.

**192.** Le evidenze in atti e, in particolare, le segnalazioni e relative allegazioni unitamente ai riscontri forniti dal professionista, palesano un significativo flusso di richieste e reclami – scritti o presentati verbalmente al *call center* e allo sportello fisico – cui Acea non ha dato seguito secondo gli standard di diligenza richiesti nel settore del SII.

**193.** In primo luogo, con riguardo ai clienti che si sono rivolti al *call center*, risulta che Acea non ha registrato le diverse causali di contatto, avendo iniziato a farlo “a campione” solo a partire da marzo 2015, anche in ragione della predisposizione di un “*albero di motivazioni*” - selezionabile dagli operatori - non pienamente adeguato alla casistica. Inoltre, a differenza di quanto sostenuto dal professionista nelle memorie difensive, i consumatori che si rivolgono al *call center* per sporgere reclamo e ricevere assistenza non trovano adeguata risposta alle loro doglianze essendo invitati a presentare un reclamo scritto (cfr. punto 91).

**194.** Tale circostanza trova conferma, oltreché nelle segnalazioni pervenute e nel verbale di accertamenti ispettivi, anche negli stessi *script* del *call center* (guida operativa “GOCI”) concernenti, ad esempio, le autoletture ove è indicato che - in caso di autolettura scartata dal sistema - l'operatore non può farsi carico della problematica segnalata e a inoltrarla alle Unità competenti bensì informa l'utente che deve presentare reclamo scritto. Inoltre, risulta che talvolta le indicazioni date ai clienti che si rivolgono allo sportello fisico non sono esaustive in merito alla documentazione necessaria per l'evasione della richiesta di prestazione avanzata che, per tale deficit comunicazionale,

subisce ingiustamente un ulteriore ritardo pregiudizievole degli interessi dell'utente<sup>163</sup>.

**195.** Rilevanti ostacoli sono stati frapposti da Acea anche all'esercizio dei diritti contrattuali vantati dagli utenti con i reclami scritti. In primo luogo, risulta che Acea ha iniziato a gestire le richieste degli utenti in maniera organizzata solo a partire dal febbraio 2014, data in cui è stata istituita la relativa Unità organizzativa ed è stata predisposta una procedura per la gestione dei reclami; nell'anno precedente (i.e. 2013) le risultanze ispettive evidenziano carenze significative nella classificazione delle istanze degli utenti e una non univoca collocazione dei reclami, talvolta gestiti come "richieste" di prestazione (cfr. punto 90).

**196.** Dalla procedura relativa alla gestione dei reclami emerge, altresì, una distinzione fra reclamo/richiesta commerciale (avente ad oggetto fatturazione/contatore/contratti) e reclamo tecnico, mentre non sono inclusi tra questi le richieste che hanno ad oggetto rimborsi e l'applicazione della depenalizzazione tariffaria (perdite occulte).

**197.** A ciò si aggiunge la circostanza per la quale appare disciplinata accuratamente soltanto la fase di smistamento e gestione delle richieste/reclami tecnici, mentre la gestione di quelli commerciali è demandata all'Unità Customer Care che ne cura l'istruttoria, senza ulteriori specificazioni salva la possibilità di contattare le strutture competenti via *e-mail* o telefono (cfr. punto 97 e segg.). Tali modalità di gestione delle istanze/reclami degli utenti appaiono idonee ad incidere in misura negativa su un momento centrale del rapporto di consumo del SII potendo esse determinare inerzia, ritardi e/o scarso coordinamento tra i vari Uffici coinvolti nelle fasi di evasione delle richieste nonché, in particolare, determinare il rischio di lacune rispetto a specifiche doglianze degli utenti.

**198.** Dagli elementi acquisiti<sup>164</sup> risulta infatti un consistente scarto temporale tra la data di ricevimento e protocollo delle istanze/reclami e l'assegnazione all'Unità competente alla trattazione e che, spesso, nell'anagrafica clienti non vengono "caricate" le allegazioni documentali prodotte dal consumatore istante a supporto di quanto avanzato, con conseguente inevitabile ritardo dell'esame nel merito.

---

<sup>163</sup> Cfr. doc.129, 130, 132 e relativi allegati.

<sup>164</sup> Cfr. *supra*, punto 104, in merito alla vicenda occorsa alla consumatrice parte del procedimento.

**199.** Spesso, tale esame viene posticipato considerato che Acea, in molte fattispecie<sup>165</sup> in atti aventi ad oggetto ordinarie richieste di prestazione, ha inviato all'utente una comunicazione meramente interlocutoria volta ad informarlo della presa in carico del reclamo/istanza e del fatto che l'esazione della fattura in contestazione è stata sospesa unitamente alle procedure di recupero del credito fino all'esito delle verifiche (cfr. punto 99).

**200.** Sebbene non contenga alcuna risposta all'utente, tale comunicazione è sufficiente per Acea a considerare rispettato il termine di 30 giorni - previsto nella Carta del SII quale "*tempo massimo*" di risposta - e, per l'effetto, a impedire all'utente di maturare il diritto al rimborso per tardività della risposta. Dai dati acquisiti in istruttoria appare plausibile ritenere che ACEA misura, con tutta probabilità, sull'invio di tale lettera il dichiarato raggiungimento degli standard di qualità circa il rispetto dei tempi di risposta ai reclami, considerato il notevole lasso temporale - frequentemente superiore anche a 30 giorni - intercorrente tra la data di protocollo e quella di assegnazione all'Unità competente (cfr. punto 94 e segg.)

**201.** Acea, inoltre, non ha previsto tempistiche stringenti ovvero priorità per l'inserimento dei codici "BC" e "BD" (cfr. punto 106) previsti per bloccare la procedura di recupero del credito, nonché criteri di coordinamento dei vari Uffici coinvolti. Tali circostanze fattuali hanno contribuito a determinare inerzie, ritardi e assenza di comunicazione tra le varie Unità coinvolte nelle rispettive fasi di evasione delle istanze nonché il rischio elevato per gli utenti di subire ingiustamente la procedura di messa in mora e distacco della fornitura, considerati i ridotti termini di pagamento - decorrenti, dalla data di emissione delle fatture - nonché quelli previsti per l'invio delle comunicazioni di messa in mora e preavviso di distacco.

**202.** Dalle segnalazioni in atti e dalle evidenze ispettive<sup>166</sup> è infatti emerso che, in numerosi casi, tali codici bloccanti (ove inseriti) sono risultati di fatto non operativi posto che in pendenza di reclami ampiamente circostanziati Acea non solo non ha sospeso l'esazione della fattura ma ha anche avviato la procedura di messa in mora e distacco, talvolta anche eseguendolo. In altri casi, sebbene in accoglimento del reclamo Acea abbia emesso una nuova fattura, la procedura di morosità è comunque proseguita fino al distacco,

---

<sup>165</sup> Dalla documentazione ispettiva risulta, ad esempio, che in alcuni casi in relazione a un reclamo relativo a una fattura di 1.260 euro per possibile perdita occulta, presentato a mezzo posta raccomandata il 13 gennaio 2015, la lettera di presa in carico è stata inviata il 30 gennaio 2015 mentre la risposta di Acea reca la data del 25 marzo 2015 (cfr. *supra* punto 103, nonché segnalazioni riportate alla nota 125).

<sup>166</sup> Cfr. sopra punto 109.

sulla base di quanto precedentemente fatturato<sup>167</sup>.

**203.** Con riferimento infine alla trattazione effettiva e sostanziale dei reclami, è emerso che numerosi reclami, contraddistinti dall'acronimo "X100", per stessa ammissione del professionista, non vengono evasi - rimanendo così in attesa di essere trattati - in quanto l'Unità Reclami non riesce ad ottenere un riscontro dagli altri Uffici competenti<sup>168</sup>. Sul punto Acea si è limitata a rappresentare che si tratterebbe di reclami che hanno ad oggetto prestazioni di natura tecnica, sottolineando il numero esiguo, peraltro stimato, degli stessi rispetto alla totalità dei reclami ricevuti.

**204.** In proposito si osserva che, ai fini della qualificazione dell'illiceità del comportamento non è condivisibile l'argomentazione difensiva del professionista circa il numero esiguo dei reclami inevasi, sia perché smentita dalla risultanze istruttorie, sia in quanto non è necessario dimostrare la sua concreta ed estesa attuazione pregiudizievole nei confronti dei consumatori quanto, piuttosto, una potenzialità lesiva per le scelte di questi ultimi, che consenta di ascrivere la condotta nel quadro dell'illecito di mero pericolo<sup>169</sup>.

**205.** Più in generale, dai documenti ispettivi e dalle risposte fornite dalla parte non emerge inoltre una reportistica sulle diverse motivazioni di doglianza e relative cause nonché sui tassi di accoglimento dei reclami/istanze, evidenziandosi quindi una gestione totalmente inadeguata di tale fase del rapporto consumeristico. Ed infatti, numerose segnalazioni palesano risposte ambigue ovvero non risolutive in raffronto alla questione sollevata dall'utente nonché dai contenuti poco chiari o inconferenti rispetto all'oggetto della contestazione<sup>170</sup>. Spesso, alle istanze degli utenti Acea risponde tardivamente – dopo svariati mesi – di non aver potuto evadere la

---

<sup>167</sup> Ad esempio, si consideri la vicenda occorsa a un condominio segnalante che ha documentato di aver ricevuto da Acea, in accoglimento del reclamo, il ricalcolo dei consumi; poco tempo dopo, Acea ha sollecitato il pagamento degli importi sovrastimati, originariamente fatturati, cui ha fatto seguito anche il distacco della fornitura (doc. 219).

<sup>168</sup> Cfr. verbale degli accertamenti ispettivi, doc.110.

<sup>169</sup> Cfr., Cons. Stato n. 4753/2012, cit., per cui, in base alla definizione di pratica commerciale, di cui al Codice del Consumo, "*l'elemento materiale della pratica commerciale scorretta può estrinsecarsi anche in condotte che nei fatti poi risultano soggettivamente identificabili, senza necessità che la stessa debba avere dirigersi, numericamente, contro una consistente percentuale di consumatori, o clienti, dell'impresa, ovvero concretarsi in condotte reiterate nel tempo*". Analogamente, vedi la recente sentenza della Corte di Giustizia del 6 aprile 2015 (causa C-388/13), con cui si "*precis[a] che la circostanza che la condotta del professionista coinvolto sia stata tenuta una sola volta e abbia interessato un solo consumatore è del tutto irrilevante in questo contesto. Infatti, né le definizioni fornite agli articoli 2, lettere c) e d), 3, paragrafo 1, nonché 6, paragrafo 1, della direttiva sulle pratiche commerciali sleali né quest'ultima, considerata nel suo insieme, contengono indizi secondo cui l'azione o l'omissione da parte del professionista dovrebbe presentare carattere reiterato o riguardare più di un consumatore*" (§§41-42).

<sup>170</sup> Cfr. sopra punto 104 e segg.

richiesta stante la mancanza di un documento che, in alcuni casi, non viene neppure indicato nella “risposta” del gestore<sup>171</sup>.

**206.** Le evidenze ispettive palesano altresì che molte di queste doglianze sfociano in vertenze giurisdizionali, queste sì gestite dal professionista con verifiche istruttorie e con il frequente riconoscimento dei diritti dei consumatori attraverso proposte di transazione.

**207.** Tali comportamenti costituiscono un evidente ostacolo all’esercizio dei diritti contrattuali degli utenti, specie nel settore idrico, avuto riguardo all’essenzialità della risorsa e all’evidente asimmetria informativa, anche in considerazione del fatto che la risoluzione delle problematiche lamentate dagli utenti può richiedere verifiche (rettifiche di fatturazione, istanze di rimborso, disdetta/fine lavori) e/o interventi tecnici (misuratore non funzionante, perdite occulte) che, se eseguiti con ritardo possono generare aggravii ingiustificati di cui poi è costretto a farsi carico solo l’utente.

**208.** E’ anche accaduto che Acea abbia avviato la procedura di riscossione delle fatture e di distacco in presenza di sentenze di accoglimento delle domande di tutela giurisdizionale presentate dai consumatori. Risultano, infine, diversi casi di distacchi di fornitura eseguiti a prescindere dal corrispondente ordine di esecuzione e, soprattutto, in mancanza di qualsivoglia posizione di morosità (cfr. punto 86 e segg.).

**209.** In tal modo il professionista ha preferito insistere nella minaccia di distacco e nella sua effettiva esecuzione al fine di riscuotere quanto fatturato invece di tenere indenni gli utenti delle conseguenze pregiudizievoli derivanti sia dalla mancata evasione dell’istanza/reclamo, sia dalla perdita di un servizio essenziale, non altrimenti fruibile.

**210.** Alla luce delle considerazioni svolte, le condotte sopra descritte integrano pertanto una pratica aggressiva, complessa e articolata, che si pone in contrasto con gli articoli 20, 24 e 25 del Codice del Consumo avendo Acea frapposto svariati ostacoli, ingiustificati e sproporzionati all’esercizio dei diritti contrattuali di cui sono titolari gli utenti quali quello (i) di dialogare con il gestore mediante richieste di informazioni e di prestazioni nonché reclami correlati al rapporto di utenza attendendosi una risposta, celere ed esaustiva, alle problematiche sollevate o riscontrate; (ii) di ottenere la sospensione delle procedure di fatturazione, messa in mora e distacco in pendenza di richieste e/o reclami legittimi, esercitando un indebito condizionamento con la prosecuzione delle azioni di fatturazione e

---

<sup>171</sup> *Idem.*

riscossione unitamente alla minaccia di distacco della fornitura in pendenza della risoluzione delle problematiche lamentate. In tal modo gli utenti sono indotti a pagare importi che invece ritenevano essere non dovuti in quanto legati alle problematiche segnalate al professionista, non ricevendo da quest'ultimo le misure e le cautele che si rendono necessarie in considerazione della natura di *extrema ratio* dell'esercizio del suddetto potere di distacco della fornitura.

## VII. QUANTIFICAZIONE DELLA SANZIONE

**211.** Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del Codice del Consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

**212.** In caso di un procedimento come quello in specie, che abbia ad oggetto una pluralità di illeciti amministrativi accertati, la giurisprudenza ha avuto modo di chiarire come in presenza di una pluralità di illeciti dotati di autonomia strutturale funzionale, ascritti alla responsabilità dei professionisti, si applichi il criterio del cumulo materiale delle sanzioni, in luogo del cumulo giuridico (cfr. tra le altre, Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 209 del 19 gennaio 2012).

**213.** In ordine alla quantificazione della sanzione deve tenersi conto, in quanto applicabili, dei criteri individuati dall'art. 11 della legge n. 689/81, in virtù del richiamo previsto all'art. 27, comma 13, del Codice del Consumo: in particolare, della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa.

**214.** Con riguardo alla gravità delle violazioni *sub 1* e *sub 2*, si tiene conto (i) della dimensione economica del professionista, che fornisce in monopolio legale un bene essenziale in una delle aree più popolate del paese – Roma e le zone limitrofe – e ha realizzato nel 2014 un fatturato pari a [400-600] milioni di euro; (ii) della natura delle infrazioni, tutte caratterizzate da un elevato grado di offensività; (iii) dell'entità del pregiudizio economico subito dai consumatori; (iv) della debolezza contrattuale dei consumatori che oltre a trovarsi in una situazione di asimmetria informativa non hanno la possibilità di cambiare fornitore a fronte di una percepita inadeguatezza della qualità del servizio offerto e subiscono la minaccia di vedersi sospendere la fornitura in

caso di mancato pagamento degli importi; (v) della diffusione delle pratiche, in considerazione dell'estensione del territorio sul quale opera l'impresa e dell'elevato numero di consumatori interessati.

**215.** Per quanto riguarda la durata delle violazioni, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica commerciale *sub 1)* è stata posta in essere dal novembre 2012 al 2015 e risulta ancora in corso, sia in ragione delle segnalazioni che continuano a pervenire, sia in ragione dell'assenza di elementi di fatto dai quali inferire l'avvenuta cessazione.

**216.** Per quanto riguarda la gravità della pratica *sub 2)*, dagli elementi disponibili in atti risulta che la pratica è stata posta in essere, a partire dal novembre 2012 e risulta ancora in corso sia in ragione delle segnalazioni che continuano a pervenire, sia in ragione dell'assenza di elementi di fatto dai quali inferire l'avvenuta cessazione.

**217.** Tenendo conto della gravità e della durata delle descritte pratiche, alla luce di quanto sopra, si ritiene congruo determinare l'importo base delle sanzioni:

- per la pratica commerciale scorretta *sub 1)* del punto II nella misura di 1.200.000 € (unmilione duecentomila euro);
- per la pratica commerciale scorretta *sub 2)* del punto II nella misura di 800.000 € (ottocentomila euro).

**218.** Sussistono, nel caso di specie, le seguenti circostanze attenuanti: (i) le difficoltà gestionali complesse cui Acea ha dovuto far fronte con riferimento ad alcuni Comuni, diversi da Roma, nella fase di subentro alle precedenti gestioni; (ii) l'adozione da parte del professionista di misure migliorative, sul piano informatico, dei processi gestionali la cui implementazione è stata completata il 25 settembre 2015, prima della chiusura del presente procedimento.

**219.** In ragione di tali circostanze, pertanto, l'importo delle sanzioni amministrative pecuniarie applicabili ad Acea è determinato come segue:

- per la pratica *sub 1)* del punto II, nella misura di 900.000 € (novecentomila euro) euro;
- per la pratica *sub 2)* del punto II, nella misura di 600.000 € (seicentomila euro).

RITENUTO, pertanto, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub 1)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante condotte aggressive - le procedure di morosità e distacco -

tali da determinare un indebito condizionamento nel consumatore e a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione al pagamento di somme non interamente dovute, ovvero dovute ma con tempi e modi diversi da quelli imposti dal professionista;

RITENUTO, inoltre, sulla base delle considerazioni suesposte, che la pratica commerciale *sub 2)* risulta scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea, mediante comportamenti aggressivi, a frapporre ostacoli all'esercizio dei diritti contrattuali dei consumatori, i quali non sono posti nelle condizioni di determinarsi in maniera libera e consapevole circa le decisioni economiche da adottare riguardo al rapporto di consumo, poiché il professionista approfitta della posizione che detiene nel mercato di riferimento, proseguendo le attività di fatturazione, di riscossione e di distacco senza tener conto delle legittime istanze dei consumatori e paventando il distacco della fornitura di un servizio essenziale;

#### DELIBERA

a) che la pratica commerciale descritta al punto II, *sub 1)*, del presente provvedimento, posta in essere dalla società Acea Ato 2 S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25 del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

b) che la pratica commerciale descritta al punto II, *sub 2)*, del presente provvedimento, posta in essere dalla società Acea Ato 2 S.p.A., costituisce, per le ragioni e nei limiti esposti in motivazione, una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 20, 24 e 25, del Codice del Consumo, e ne vieta la diffusione o continuazione;

c) di irrogare alla società Acea Ato 2 S.p.A., per le violazioni di cui alla precedente lettera a), una sanzione amministrativa pecuniaria di 900.000 € (novecentomila euro);

d) di irrogare alla società Acea Ato 2 S.p.A., per le violazioni di cui alla precedente lettera b), una sanzione amministrativa pecuniaria di 600.000 € (seicentomila euro);

e) che il professionista Acea Ato 2 S.p.A., comunichi all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla notifica del presente provvedimento, le iniziative assunte in ottemperanza alla diffida di cui ai punti a) e b).

Le sanzioni amministrative irrogate di cui alle lettere c) e d), devono essere pagate entro il termine di sessanta giorni dalla notificazione del presente provvedimento, utilizzando i codici tributo indicati nell'allegato modello F24 con elementi identificativi, di cui al Decreto Legislativo n. 241/1997.

Il pagamento deve essere effettuato telematicamente con addebito sul proprio conto corrente bancario o postale, attraverso i servizi di *home-banking* e CBI messi a disposizione dalle banche o da Poste Italiane S.p.A., ovvero utilizzando i servizi telematici dell'Agenzia delle Entrate, disponibili sul sito internet [www.agenziaentrate.gov.it](http://www.agenziaentrate.gov.it).

Decorso il predetto termine, per il periodo di ritardo inferiore a un semestre, devono essere corrisposti gli interessi di mora nella misura del tasso legale a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino alla data del pagamento. In caso di ulteriore ritardo nell'adempimento, ai sensi dell'articolo 27, comma 6, della legge n. 689/81, la somma dovuta per la sanzione irrogata è maggiorata di un decimo per ogni semestre a decorrere dal giorno successivo alla scadenza del termine del pagamento e sino a quello in cui il ruolo è trasmesso al concessionario per la riscossione; in tal caso la maggiorazione assorbe gli interessi di mora maturati nel medesimo periodo. Dell'avvenuto pagamento deve essere data immediata comunicazione all'Autorità attraverso l'invio della documentazione attestante il versamento effettuato.

Il presente provvedimento sarà notificato ai soggetti interessati e pubblicato nel Bollettino dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Ai sensi dell'articolo 27, comma 12, del Codice del Consumo, in caso di inottemperanza al provvedimento l'Autorità applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 5.000.000 euro. Nei casi di reiterata

inottemperanza l'Autorità può disporre la sospensione dell'attività di impresa per un periodo non superiore a trenta giorni.

Avverso il presente provvedimento può essere presentato ricorso al TAR del Lazio, ai sensi dell'articolo 135, comma 1, lettera b), del Codice del processo amministrativo (Decreto Legislativo 2 luglio 2010, n. 104), entro sessanta giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso, fatti salvi i maggiori termini di cui all'articolo 41, comma 5, del Codice del processo amministrativo, ovvero può essere proposto ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199 entro il termine di centoventi giorni dalla data di notificazione del provvedimento stesso.

**IL SEGRETARIO GENERALE**

*Roberto Chieppa*

**IL PRESIDENTE**

*Giovanni Pitruzzella*